TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SECRETARÍA GENERAL

JURISPRUDENCIA

CONSTITUCIONAL

**TOMO OCTOGÉSIMO NOVENO**

**(julio - diciembre 2011)**



MADRID 2011

CONTENIDO

1. SENTENCIAS: STC 111/2011 A STC 207/2011 3

2. AUTOS: ATC 99/2011 A ATC 187/2011 23

3. ÍNDICE DE DISPOSICIONES CON FUERZA DE LEY IMPUGNADAS:

A) Disposiciones con fuerza de ley del Estado 2155

B) Disposiciones con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas 2160

4. ÍNDICE DE DISPOSICIONES GENERALES IMPUGNADAS:

A) Disposiciones del Estado 2164

B) Disposiciones de las Comunidades y Ciudades Autónomas 2165

5. ÍNDICE DE DISPOSICIONES CITADAS:

A) Constitución 2166

B) Tribunal Constitucional 2174

C) Cortes Generales 2177

D) Leyes Orgánicas 2178

E) Leyes de las Cortes Generales 2186

F) Reales Decretos Legislativos 2201

G) Reales Decretos-leyes 2203

H) Reales Decretos y otras disposiciones generales del Estado 2205

I) Legislación preconstitucional 2211

J) Comunidades y Ciudades Autónomas 2214

L) Tratados y acuerdos internacionales 2227

M) Unión Europea 2227

N) Consejo de Europa 2229

Ñ) Legislación extranjera 2230

6. ÍNDICE DE RESOLUCIONES JUDICIALES DE OTROS TRIBUNALES CITADAS:

A) Tribunal Europeo de Derechos Humanos 2231

B) Tribunales de Justicia de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea 2236

C) Tribunal Supremo 2237

D) Otros Tribunales 2237

7. ÍNDICE ANALÍTICO 2239

8. ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS 2270

1. SENTENCIAS: STC 111/2011 A STC 207/2011

Sala Segunda. Sentencia 111/2011, de 4 de julio de 2011

Recurso de amparo 6974-2004. Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, a un proceso con todas las garantías, a la prueba y a la presunción de inocencia: condena penal fundada en declaraciones de quien había sido condenado por los mismos hechos en un proceso distinto corroboradas. 35

Sección Cuarta. Sentencia 112/2011, de 4 de julio de 2011

Recurso de amparo 11464-2006. Vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos: STC 20/2011. 59

Sección Primera. Sentencia 113/2011, de 4 de julio de 2011

Recurso de amparo 73-2007. Vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos: STC 20/2011. 67

Sección Cuarta. Sentencia 114/2011, de 4 de julio de 2011

Recurso de amparo 3291-2007. Vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos: STC 20/2011. 75

Sección Tercera. Sentencia 115/2011, de 4 de julio de 2011

Recurso de amparo 3293-2007. Vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos: STC 20/2011. 83

Sección Cuarta. Sentencia 116/2011, de 4 de julio de 2011

Recurso de amparo 4759-2007. Vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos: STC 20/2011. 90

Sala Segunda. Sentencia 117/2011, de 4 de julio de 2011

Cuestión de inconstitucionalidad 6725-2009. Discriminación por razón de edad: nulidad del precepto legal que impide participar en los procedimientos de instalación de nuevas oficinas de farmacia a los farmacéuticos mayores de sesenta y cinco años (STC 63/2011). 98

Pleno. Sentencia 118/2011, de 5 de julio de 2011

Recurso de inconstitucionalidad 488-2003. Competencias sobre cajas de ahorro y ordenación general de la economía: nulidad parcial de los preceptos de la ley estatal que regulan las condiciones de reelección y limitan temporalmente la duración del mandato de los miembros de los órganos rectores de las cajas de ahorro; alcance de la competencia autonómica en materia de organización interna de las cajas de ahorro fundadas por la Iglesia Católica. 113

Pleno. Sentencia 119/2011, de 5 de julio de 2011

Recurso de amparo 7464-2003. Vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario: admisión como enmiendas de unos textos que no guardaban relación material alguna con la iniciativa legislativa a enmendar. 134

Pleno. Sentencia 120/2011, de 6 de julio de 2011

Recurso de inconstitucionalidad 2564-1998. Competencias en materia de fundaciones: nulidad de los preceptos que incluyen en el ámbito de aplicación de la ley autonómica a las fundaciones constituidas por personas jurídicas del sector público estatal y a todas las fundaciones creadas por las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid. 150

Pleno. Sentencia 121/2011, de 7 de julio de 2011

Cuestión de inconstitucionalidad 10663-2006. Alcance de la reserva de ley orgánica en materia de delimitación de las competencias de los distintos órdenes jurisdiccionales: validez del precepto de la ley ordinaria que atribuye al orden jurisdiccional contencioso-administrativo el conocimiento de las reclamaciones contra resoluciones y actos administrativos de alta de trabajadores en la Seguridad Social. 173

Sección Segunda. Sentencia 122/2011, de 12 de julio de 2011

Recurso de amparo 4756-2007. Vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos: STC 20/2011. 187

Sala Primera. Sentencia 123/2011, de 14 de julio de 2011

Recurso de amparo 3670-2011. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (inmodificabilidad): resolución judicial que, fuera de los cauces legales, rectifica los criterios de valoración de las papeletas electorales cuya validez había sido declarada por Sentencia. 195

Sala Primera. Sentencia 124/2011, de 14 de julio de 2011

Recurso de amparo 3680-2011. Vulneración del derecho de acceso a los cargos públicos representativos: señal introducida en la papeleta electoral que constituye únicamente una irregularidad no invalidante al no generar dudas de que era voluntad del elector dar su voto a la candidatura a la que se refiere la papeleta. 207

Sala Primera. Sentencia 125/2011, de 14 de julio de 2011

Recurso de amparo 3806-2011. Alegada vulneración del derecho de acceso a los cargos públicos representativos: falta de agotamiento de la vía administrativa previa al proceso contencioso-electoral al no haberse formulado la pertinente reclamación o protesta ante la junta electoral; forma de celebración del sorteo para resolver el empate entre candidaturas que no resulta contraria al principio de proporcionalidad en la adjudicación de concejales. 217

Sala Segunda. Sentencia 126/2011, de 18 de julio de 2011

Recurso de amparo 6988-2004. Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad, a la tutela judicial efectiva, a un proceso con todas las garantías y sin dilaciones indebidas, a la prueba, a la presunción de inocencia y a la legalidad penal: condena penal fundada en declaraciones de quien había sido condenado por los mismos hechos en un proceso distinto, corroboradas por factores externos; sustanciación de la responsabilidad civil por la jurisdicción penal. Voto particular. 225

Sala Primera. Sentencia 127/2011, de 18 de julio de 2011

Recurso de amparo 5760-2005. Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, a la presunción de inocencia y a un proceso con todas las garantías: ausencia de notificación inmediata de la admisión de querella que no menoscabó las posibilidades de defensa del acusado; condena fundada en amplia actividad probatoria desarrollada en la vista oral; rechazo de los motivos casacionales referidos a la errónea valoración de la prueba basado en la ausencia de literosuficiencia de los documentos aportados. 290

Sala Segunda. Sentencia 128/2011, de 18 de julio de 2011

Recurso de amparo 7509-2006. Supuesta vulneración de los derechos a un proceso con garantías y a la presunción de inocencia: incorporación tardía a la causa de una documentación que no impidió la defensa ni fue protestada, condena fundada en pruebas de cargo independientes de las intervenciones telefónicas ilícitas (STC 66/2009); prueba indiciaria de cargo. 310

Sección Tercera. Sentencia 129/2011, de 18 de julio de 2011

Recurso de amparo 10174-2006. Vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos: STC 20/2011. 322

Sección Cuarta. Sentencia 130/2011, de 18 de julio de 2011

Recurso de amparo 3287-2007. Vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos: STC 20/2011. 330

Sección Cuarta. Sentencia 131/2011, de 18 de julio de 2011

Recurso de amparo 4755-2007. Vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos: STC 20/2011. 338

Sala Segunda. Sentencia 132/2011, de 18 de julio de 2011

Recurso de amparo 3060-2008. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso al recurso legal): negativa a conocer de la impugnación de la resolución judicial acordando la prisión provisional al no hallarse a disposición del órgano judicial el reclamado en el procedimiento de orden europea de detención y entrega. 346

Sala Primera. Sentencia 133/2011, de 18 de julio de 2011

Recurso de amparo 3794-2009 y 3867-2009 (acumulados). Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: apreciación inconstitucional sobre la prescripción del delito; doctrina constitucional vinculante. Voto particular. 355

Pleno. Sentencia 134/2011, de 20 de julio de 2011

Recurso de inconstitucionalidad 1451-2002. Competencias sobre ordenación de la economía y en materia de Hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas y de los entes locales: validez de los preceptos de las leyes estatales que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público. 379

Sala Segunda. Sentencia 135/2011, de 12 de septiembre de 2011

Recurso de amparo 8467-2009. Vulneración de los derechos a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia: condena pronunciada en apelación sin haber celebrado vista pública (STC 167/2002); elemento subjetivo del injusto apreciado valorando el testimonio de los acusados y las declaraciones de testigos. 435

Pleno. Sentencia 136/2011, de 13 de septiembre de 2011

Recurso de inconstitucionalidad 1390-1999. Leyes de contenido heterogéneo, facultades de enmienda del Senado, principios democrático, de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos: validez de las disposiciones legales que, no incluidas en una ley de presupuestos, modifican tributos o regulan materias no directamente relacionadas con la ejecución de los presupuestos o la política económica del Gobierno; modificación no arbitraria del régimen de compensación a las empresas eléctricas afectadas por los costes de transición de un sistema monopolístico a un mercado en competencia; ejercicio del derecho de enmienda y relación de homogeneidad entre enmiendas e iniciativa legislativa que se pretende modificar. Votos particulares. 446

Pleno. Sentencia 137/2011, de 14 de septiembre de 2011

Recurso de inconstitucionalidad 5023-2000. Límites a los decretos-leyes, distribución de competencias en materia de urbanismo: inexistencia de situación de extraordinaria y urgente necesidad (STC 31/2011); nulidad de disposición estatal. Voto particular. 520

Pleno. Sentencia 138/2011, de 14 de septiembre de 2011

Recurso de inconstitucionalidad 845-2003. Competencias sobre cajas de ahorro y ordenación general de la economía: alcance de la competencia autonómica en materia de organización interna de las cajas de ahorro fundadas por la Iglesia Católica (STC 118/2011). 565

Pleno. Sentencia 139/2011, de 14 de septiembre de 2011

Recurso de inconstitucionalidad 893-2003. Distribución de competencias en materia de cajas de ahorro: STC 118/2011 (organización interna de las cajas de ahorro; redefinición de lo básico por el legislador estatal). 573

Pleno. Sentencia 140/2011, de 14 de septiembre de 2011

Recurso de inconstitucionalidad 2045-2005. Competencias sobre ordenación general de la economía y comercio interior: validez de las disposiciones legales estatales que establecen un régimen de libertad de horarios para los comercios ubicados en zonas de gran afluencia turística (STC 88/2010) y definen las tiendas de conveniencia. 582

Sala Segunda. Sentencia 141/2011, de 26 de septiembre de 2011

Recurso de amparo 4837-2006. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): inadmisión, por extemporánea, de demanda contencioso-administrativa que impide la asistencia jurídica gratuita (STC 219/2003). 592

Sala Segunda. Sentencia 142/2011, de 26 de septiembre de 2011

Recurso de amparo 9283-2006. Supuesta vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías, vulneración del derecho a la defensa: condena pronunciada en apelación sin necesidad de celebrar vista pública al no valorarse pruebas personales, pero sin oír al acusado (STC 184/2009). 605

Sala Primera. Sentencia 143/2011, de 26 de septiembre de 2011

Recurso de amparo 9975-2008. Alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (motivación): inadmisión de recurso de amparo por insuficiente justificación de su especial trascendencia constitucional. 617

Sala Segunda. Sentencia 144/2011, de 26 de septiembre de 2011

Recurso de amparo 4858-2009. Vulneración del derecho a la legalidad sancionadora: sanción impuesta en aplicación del reglamento de la denominación de origen "Rioja", posteriormente anulado por resolución judicial, y que carece de cobertura legal (STC 35/2010). 627

Sala Segunda. Sentencia 145/2011, de 26 de septiembre de 2011

Recurso de amparo 1101-2010. Vulneración del derecho de defensa: resolución administrativa que impone una sanción de expulsión del territorio nacional, en lugar de la sanción de multa prevista por la ley con carácter general, fundándose en datos nuevos incorporados a la propuesta de resolución, de la que no se dio traslado al interesado. 648

Sala Primera. Sentencia 146/2011, de 26 de septiembre de 2011

Cuestión de inconstitucionalidad 7532-2010. Alcance de la reserva de ley orgánica en materia de delimitación de las competencias de los distintos órdenes jurisdiccionales: validez del precepto de la ley ordinaria que atribuye al orden jurisdiccional contencioso-administrativo el conocimiento de las reclamaciones contra resoluciones y actos administrativos de inscripción de empresas en la Seguridad Social (STC 121/2011). 661

Sala Primera. Sentencia 147/2011, de 26 de septiembre de 2011

Cuestión de inconstitucionalidad 8100-2010. Alcance de la reserva de ley orgánica en materia de delimitación de las competencias de los distintos órdenes jurisdiccionales: validez del precepto de la ley ordinaria que atribuye al orden jurisdiccional contencioso-administrativo el conocimiento de las reclamaciones contra resoluciones y actos administrativos de inscripción de empresas en la Seguridad Social (STC 121/2011). 670

Pleno. Sentencia 148/2011, de 28 de septiembre de 2011

Recurso de inconstitucionalidad 3446-1999. Competencias sobre ordenación general de la economía, régimen energético y defensa de los consumidores: nulidad de los preceptos de la ley autonómica que hacen recaer sobre el distribuidor los costes de instalación de los dispositivos de medida de calidad en el suministro de energía eléctrica, tipifican como infracciones conductas relacionadas con el régimen tarifario del sector eléctrico e introducen un plazo de prescripción de las infracciones graves más breve que el establecido en la legislación básica estatal. 678

Pleno. Sentencia 149/2011, de 28 de septiembre de 2011

Recursos de inconstitucionalidad 1403-2000 y 5493-2001 (acumulados). Principios de protección ambiental y de participación de los interesados en los procedimientos administrativos; garantía constitucional del domino público: validez de los preceptos legislativos estatales que regulan el contrato de cesión de derechos de uso de agua. 704

Pleno. Sentencia 150/2011, de 29 de septiembre de 2011

Recurso de amparo 5125-2003. Supuesta vulneración de los derechos a la integridad física y moral, a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio: falta de prueba de los ruidos sufridos por el demandante en su salud y en su domicilio (STC 119/2001). Votos particulares. 720

Pleno. Sentencia 151/2011, de 29 de septiembre de 2011

Cuestión de inconstitucionalidad 6250-2003. Competencias sobre cajas de ahorro y ordenación general de la economía: nulidad del precepto de la ley estatal que atribuye al Ministerio de Economía la competencia para aprobar los estatutos, los reglamentos que regulen la designación de miembros de los órganos de gobierno y el presupuesto anual de la obra social de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica (STC 118/2011). 754

Pleno. Sentencia 152/2011, de 29 de septiembre de 2011

Cuestión de inconstitucionalidad 648-2006. Derecho a la igualdad: validez del precepto legal que limita la cesión del derecho al permiso por razón exclusivamente al supuesto de que ambos progenitores trabajen (STC 75/2011). 776

Sala Segunda. Sentencia 153/2011, de 17 de octubre de 2011

Recurso de amparo 10673-2006. Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia: condena pronunciada en apelación completando el relato de hechos probados con datos extraídos de la prueba documental y de la propia Sentencia dictada en primera instancia sin que fuera exigible la audiencia personal del acusado; subsunción de los hechos probados en el tipo penal aplicado que no puede calificarse de imprevisible. 788

Sala Segunda. Sentencia 154/2011, de 17 de octubre de 2011

Recurso de amparo 4878-2009. Supuesta vulneración de los derechos a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia: condena pronunciada en apelación que rectifica las inferencias realizadas en la Sentencia de instancia y habiéndose celebrado vista pública con emplazamiento personal de los acusados. 803

Sala Segunda. Sentencia 155/2011, de 17 de octubre de 2011

Recurso de amparo 5702-2009. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): decisión de inadmisión que resulta desproporcionada ponderada con el objetivo de excluir peticiones ajenas a la conciliación. Voto particular. 817

Pleno. Sentencia 156/2011, de 18 de octubre de 2011

Conflicto positivo de competencia 843-2000. Competencias en materia de enseñanza, deporte y cultura: ejercicio de la potestad subvencional para facilitar la integración de los deportistas de alto nivel en el sistema educativo universitario. Incumplimiento de los requisitos formales de lo básico, insuficiencia de rango normativo de la resolución que vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña. Voto particular. 830

Pleno. Sentencia 157/2011, de 18 de octubre de 2011

Recurso de inconstitucionalidad 1454-2002. Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas y de los entes locales: STC 134/2011 (validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público), reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria. 847

Pleno. Sentencia 158/2011, de 19 de octubre de 2011

Conflicto positivo de competencia 3899-2000 y 2621-2001. Competencias en materia de ordenación general de la economía, agricultura, ganadería, sanidad y medio ambiente: validez de las disposiciones estatales que definen los sistemas de explotación extensivos, clasifican las explotaciones porcinas en función de su capacidad productiva e introducen un sistema nacional de identificación de animales. 864

Pleno. Sentencia 159/2011, de 19 de octubre de 2011

Conflicto positivo de competencia 6454-2003. Subvenciones destinadas a proyectos singulares de desarrollo local y urbano: validez de la disposición reglamentaria que no incluye el importe de esas subvenciones entre las aportaciones estatales al plan único de obras y servicios de Cataluña; vulneración de las competencias autonómicas de gestión de los fondos estatales (STC 13/1992). 887

Pleno. Sentencia 160/2011, de 19 de octubre de 2011

Cuestión de inconstitucionalidad 1381-2004. Competencias sobre cajas de ahorro y ordenación general de la economía: inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con un precepto legal autonómico inaplicable al caso por hallarse suspendido en su vigencia al momento de plantearse la cuestión; pérdida de objeto en lo relativo a la disposición estatal, declarada inconstitucional y nula en la STC 151/2011. 911

Pleno. Sentencia 161/2011, de 19 de octubre de 2011

Cuestión de inconstitucionalidad 251-2005. Discriminación por razón de edad: nulidad del precepto legal que impide participar en los procedimientos de instalación de nuevas oficinas de farmacia a los farmacéuticos mayores de sesenta y cinco años (STC 63/2011). 927

Sala Primera. Sentencia 162/2011, de 2 de noviembre de 2011

Recurso de amparo electoral 5874-2011. Vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos: no proclamación de la candidatura presentada por un partido político al que se le negó la posibilidad de subsanar la insuficiencia del número de firmas de electores legalmente establecido. 942

Sala Primera. Sentencia 163/2011, de 2 de noviembre de 2011

Recurso de amparo electoral 5888-2011. Vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos: constitucionalidad del requisito, establecido por la Ley Orgánica del régimen electoral general, de que las candidaturas presentadas por partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria electoral se acompañen de un determinado número firmas de electores que las avalen; subsanabilidad de la insuficiencia de firmas de electores. 951

Sala Primera. Sentencia 164/2011, de 3 de noviembre de 2011

Recurso de amparo electoral 5875-2011. Vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos: subsanabilidad de la insuficiencia de firmas de electores (SSTC 162/2011 y 163/2011). 971

Sala Primera. Sentencia 165/2011, de 3 de noviembre de 2011

Recurso de amparo electoral 5876-2011. Vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos y a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): inadmisión del recurso contencioso electoral fundada en una interpretación restrictiva de las facultades de los representantes de las candidaturas; subsanabilidad de la insuficiencia de firmas de electores (SSTC 162/2011 y 163/2011). 979

Sala Primera. Sentencia 166/2011, de 3 de noviembre de 2011

Recurso de amparo electoral 5882-2011. Vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos: subsanabilidad de la insuficiencia de firmas de electores (SSTC 162/2011 y 163/2011). 990

Sala Primera. Sentencia 167/2011, de 3 de noviembre de 2011

Recurso de amparo electoral 5883-2011. Vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos: subsanabilidad de la insuficiencia de firmas de electores (SSTC 162/2011 y 163/2011). 996

Sala Primera. Sentencia 168/2011, de 3 de noviembre de 2011

Recurso de amparo electoral 5884-2011. Vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos: subsanabilidad de la insuficiencia de firmas de electores (SSTC 162/2011 y 163/2011). 1003

Sala Primera. Sentencia 169/2011, de 3 de noviembre de 2011

Recurso de amparo electoral 5889-2011. Vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos: constitucionalidad del requisito, establecido por la Ley Orgánica del régimen electoral general, de que las candidaturas presentadas por partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria electoral se acompañen de un determinado número firmas de electores que las avalen (STC 163/2011); subsanabilidad de la insuficiencia de firmas de electores (SSTC 162/2011 y 163/2011). 1009

Sala Primera. Sentencia 170/2011, de 3 de noviembre de 2011

Recurso de amparo electoral 5890-2011. Vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos: constitucionalidad del requisito, establecido por la Ley Orgánica del régimen electoral general, de que las candidaturas presentadas por partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria electoral se acompañen de un determinado número firmas de electores que las avalen (STC 163/2011); subsanabilidad de la insuficiencia de firmas de electores (SSTC 162/2011 y 163/2011). 1021

Sala Primera. Sentencia 171/2011, de 3 de noviembre de 2011

Recurso de amparo electoral 5891-2011. Vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos: subsanabilidad de la insuficiencia de firmas de electores (SSTC 162/2011 y 163/2011). 1032

Sala Primera. Sentencia 172/2011, de 3 de noviembre de 2011

Recurso de amparo electoral 5892-2011. Vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos: subsanabilidad de la insuficiencia de firmas de electores (SSTC 162/2011 y 163/2011). 1039

Sala Segunda. Sentencia 173/2011, de 7 de noviembre de 2011

Recurso de amparo 5928-2009. Supuesta vulneración de los derechos a un proceso con todas las garantías, a la presunción de inocencia y a la intimidad: acceso constitucionalmente justificado a los archivos informáticos sin contar con el consentimiento de su titular. Voto particular. 1044

Sala Segunda. Sentencia 174/2011, de 7 de noviembre de 2011

Recurso de amparo 10202-2009. Vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías: condena impuesta sin que se permitiese al acusado interrogar a la menor de edad que aparece como víctima de los hechos. 1068

Pleno. Sentencia 175/2011, de 8 de noviembre de 2011

Cuestión de inconstitucionalidad 1323-1999. Competencias sobre bases del régimen estatutario de la función pública y seguridad pública: nulidad del precepto legal autonómico que establece una dispensa de titulación para la promoción interna de los policías locales. 1083

Pleno. Sentencia 176/2011, de 8 de noviembre de 2011

Recurso de inconstitucionalidad 1827-2000. Leyes de contenido heterogéneo, facultades de enmienda del Senado, principios democrático, de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, procedimiento legislativo: STC 136/2011. Nulidad del precepto legal que modifica retroactivamente la tributación de rendimientos del trabajo personal en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. 1098

Pleno. Sentencia 177/2011, de 8 de noviembre de 2011

Cuestión interna de inconstitucionalidad 6188-2002. Derecho a la tutela judicial efectiva, control judicial de la actividad administrativa y especialidad de la jurisdicción militar: nulidad de los preceptos legales que impiden recurrir a través del procedimiento contencioso-disciplinario militar ordinario las sanciones disciplinarias por faltas leves. 1117

Pleno. Sentencia 178/2011, de 8 de noviembre de 2011

Conflicto positivo de competencia 5250-2005. Competencias en materia de asistencia social: disposiciones reglamentarias estatales que vulneran las competencias autonómicas de gestión de subvenciones (STC 13/1992). 1127

Sala Primera. Sentencia 179/2011, de 21 de noviembre de 2011

Recurso de amparo 9204-2006. Vulneración del derecho a la libertad personal: detención impuesta sin adecuada ponderación de un fin constitucionalmente legítimo que la justifique. 1142

Sala Primera. Sentencia 180/2011, de 21 de noviembre de 2011

Recurso de amparo 9357-2006. Vulneración del derecho a la libertad personal: cómputo de plazos de la detención judicial que no se inicia desde el momento de su ejecución material por la policía. 1151

Sala Primera. Sentencia 181/2011, de 21 de noviembre de 2011

Recurso de amparo 2186-2009. Vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión: tramitación inaudita parte de la solicitud de ampliación de una orden europea de detención y entrega. 1159

Sala Segunda. Sentencia 182/2011, de 21 de noviembre de 2011

Recurso de amparo 1463-2010. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (motivación): aplicación analógica del régimen legal de la subasta sin postor que irrazonablemente asimila la figura del cónyuge que solicita la liquidación del bien común con la del acreedor y la de aquel que no tomó esa iniciativa con la del deudor. 1168

Sala Primera. Sentencia 183/2011, de 21 de noviembre de 2011

Recurso de amparo 7264-2010. Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: resolución judicial que, de manera motivada y razonable, concluye que la denominación del título universitario de graduado en ingeniería de edificación induce a confusión. Voto particular. 1182

Pleno. Sentencia 184/2011, de 23 de noviembre de 2011

Cuestión de inconstitucionalidad 2622-1999. Competencias en materia de hacienda general y régimen constitucional de los tributos locales: nulidad del precepto legal autonómico que establece una exención en el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, aplicable a las obras de conservación, mejora o rehabilitación de monumentos declarados de interés nacional. 1211

Pleno. Sentencia 185/2011, de 23 de noviembre de 2011

Recurso de inconstitucionalidad 1455-2002. Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011). 1228

Pleno. Sentencia 186/2011, de 23 de noviembre de 2011

Recurso de inconstitucionalidad 1461-2002. Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011). 1250

Pleno. Sentencia 187/2011, de 23 de noviembre de 2011

Recurso de inconstitucionalidad 1462-2002. Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011). 1272

Pleno. Sentencia 188/2011, de 23 de noviembre de 2011

Recurso de inconstitucionalidad 1473-2002. Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011). 1296

Pleno. Sentencia 189/2011, de 23 de noviembre de 2011

Recurso de inconstitucionalidad 1506-2002. Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011). 1318

Sala Primera. Sentencia 190/2011, de 12 de diciembre de 2011

Recurso de amparo 1506-2007. Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia penal): denegación de legitimación al cónyuge separado legalmente para el ejercicio de la acción que no resulta contraria al principio pro actione. 1337

Sala Primera. Sentencia 191/2011, de 12 de diciembre de 2011

Recurso de amparo 8617-2008 . Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (resolución fundada en Derecho): suspensión de la ejecución resuelta desatendiendo lo acordado por la Audiencia Provincial de Madrid al estimar la cuestión de competencia formulada por un Juzgado de lo Mercantil; inadmisión del recurso de amparo respecto de quienes lo promovieron sin ser titulares de un interés legítimo. 1346

Sala Segunda. Sentencia 192/2011, de 12 de diciembre de 2011

Recurso de amparo 5787-2010. Supuesta vulneración de los derechos al ejercicio del cargo parlamentario, a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a la legalidad sancionadora: resolución que motiva la imposición de la máxima sanción prevista por el reglamentario parlamentario a quien, al ser miembro de la Mesa de la Cámara, intervino activamente en el debate sobre los hechos que se le imputaban. 1364

Sala Segunda. Sentencia 193/2011, de 12 de diciembre de 2011

Recurso de amparo 6340-2010. Supuesta vulneración del derecho de reunión y manifestación: resolución gubernativa que motiva suficientemente las limitaciones al ejercicio del derecho por referencia a las concretas circunstancias temporales y espaciales de celebración de las concentraciones y en aras de la preservación de otros bienes y valores constitucionalmente protegidos. 1382

Pleno. Sentencia 194/2011, de 13 de diciembre de 2011

Conflicto positivo de competencia 6416-2000. Distribución de competencias en materia laboral: vulneración de las competencias ejecutivas autonómicas al asignarse a un órgano estatal la aplicación de las medidas administrativas que hubieran de adoptarse en relación con las empresas que contasen con centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma. 1402

Pleno. Sentencia 195/2011, de 13 de diciembre de 2011

Recurso de inconstitucionalidad 1460-2002. Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas y de los entes locales: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011). 1414

Pleno. Sentencia 196/2011, de 13 de diciembre de 2011

Recurso de inconstitucionalidad 1467-2002. Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas y de los entes locales: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011); integración del sistema de seguridad social en la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria que responde a una finalidad razonable. 1437

Pleno. Sentencia 197/2011, de 13 de diciembre de 2011

Recurso de inconstitucionalidad 1487-2002. Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas y de los entes locales: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011); atribución al Estado de la potestad para recabar información financiera de las entidades locales que resulta coherente con el ejercicio de su competencia sobre política presupuestaria. 1465

Pleno. Sentencia 198/2011, de 13 de diciembre de 2011

Recurso de inconstitucionalidad 1488-2002. Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas y de los entes locales: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011); previsión de un sistema de compensación interadministrativa en caso de responsabilidad financiera del Estado ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaría. 1491

Pleno. Sentencia 199/2011, de 13 de diciembre de 2011

Recurso de inconstitucionalidad 1505-2002. Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas y de los entes locales: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011). 1511

Pleno. Sentencia 200/2011, de 13 de diciembre de 2011

Cuestión de inconstitucionalidad 1524-2002. Régimen legal de subvenciones a partidos políticos, principio de seguridad jurídica y derecho a la tutela judicial efectiva: inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad al versar sobre un precepto legal que no es aplicable al caso que da lugar a su planteamiento. 1539

Pleno. Sentencia 201/2011, de 13 de diciembre de 2011

Cuestión de inconstitucionalidad 1525-2002. Régimen legal de subvenciones a partidos políticos, principio de seguridad jurídica y derecho a la tutela judicial efectiva: inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad al versar sobre un precepto legal que no es aplicable al caso que da lugar a su planteamiento. 1550

Pleno. Sentencia 202/2011, de 13 de diciembre de 2011

Cuestión de inconstitucionalidad 1878-2006 . Derecho a la tutela judicial efectiva, control judicial de la actividad administrativa y especialidad de la jurisdicción militar: nulidad del precepto legal que impide recurrir por el cauce ordinario militar las sanciones leves impuestas a los miembros de la Guardia Civil; pérdida de objeto en lo relativo a las disposiciones legales declaradas inconstitucionales y nulas por la STC 177/2011. 1560

Pleno. Sentencia 203/2011, de 14 de diciembre de 2011

Recurso de inconstitucionalidad 1463-2002. Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011). 1567

Pleno. Sentencia 204/2011, de 15 de diciembre de 2011

Recurso de inconstitucionalidad 1849-2002. Principios de seguridad jurídica, dispositivo y de lealtad constitucional, autonomía financiera y procedimiento legislativo: validez de los preceptos legales estatales que regulan el fondo de suficiencia y establecen el régimen de aplicación del nuevo sistema de financiación autonómica; vinculación de los medios de financiación a la titularidad de las competencias que no impone un determinado nivel competencial a las Comunidades Autónomas; valor de los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de las comisiones mixtas; enmiendas transaccionales que cumplen el requisito de la relación de homogeneidad con la iniciativa legislativa que se pretende modificar. 1588

Pleno. Sentencia 205/2011, de 15 de diciembre de 2011

Cuestión de inconstitucionalidad 6726-2009 y 6727-2009. Derecho a la igualdad en la ley y protección de la salud por el sistema de seguridad social: validez del precepto legal que reconoce únicamente a los pensionistas que ejerzan una actividad remunerada la posibilidad de revisar en cualquier momento el grado de invalidez permanente reconocido. 1621

Sala Segunda. Sentencia 206/2011, de 19 de diciembre de 2011

Recurso de amparo 10395-2009. Vulneración de la autonomía universitaria: interpretación de la legalidad aplicable que convierte a los convenios de colaboración de las universidades públicas con la Administración penitenciaria en condición de validez de las normas dictadas por aquéllas para la ordenación de la actividad docente. 1646

Pleno. Sentencia 207/2011, de 20 de diciembre de 2011

Conflicto positivo de competencia 3919-2000 y 2679-2001. Competencias en materia de ordenación general de la economía, ordenación territorial, agricultura, ganadería, sanidad y medio ambiente: validez de los preceptos reglamentarios estatales que definen distintos sistemas de explotación y las áreas de producción porcina, clasifican las explotaciones y establecen sus condiciones mínimas de funcionamiento (STC 158/2011). 1667

2. AUTOS: ATC 99/2011 A ATC 187/2011

Sección Tercera. Auto 99/2011, de 4 de julio de 2011. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 1171-2010, promovido en procedimiento de vigilancia penitenciaria. 1688

Sección Tercera. Auto 100/2011, de 4 de julio de 2011. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 1376-2011, promovido en causa penal. 1689

Pleno. Auto 101/2011, de 5 de julio de 2011. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 8940-2010, planteada por la Audiencia Nacional en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. 1690

Pleno. Auto 102/2011, de 5 de julio de 2011. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 8941-2010, planteada por la Audiencia Nacional en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. 1697

Pleno. Auto 103/2011, de 5 de julio de 2011. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 8942-2010, planteada por la Audiencia Nacional en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. 1703

Pleno. Auto 104/2011, de 5 de julio de 2011. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 554-2011, planteada por el Tribunal Superior de Justicia en Andalucía en relación con diversos preceptos del Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público andaluz. 1711

Pleno. Auto 105/2011, de 5 de julio de 2011. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 610-2011, planteada por la Audiencia Nacional en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. 1721

Pleno. Auto 106/2011, de 5 de julio de 2011. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 611-2011, planteada por la Audiencia Nacional en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. 1728

Pleno. Auto 107/2011, de 5 de julio de 2011. Levanta la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad 1008-2011, interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con el artículo 5.1 de la Ley de La Rioja 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de policías locales. 1735

Pleno. Auto 108/2011, de 5 de julio de 2011. Mantiene la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad 1528-2011, interpuesto por el Gobierno de la Nación en relación con el artículo 8.2 de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. 1743

Pleno. Auto 109/2011, de 5 de julio de 2011. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1748-2011, planteada por la Audiencia Nacional en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. 1754

Pleno. Auto 110/2011, de 5 de julio de 2011. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1789-2011, planteada por la Audiencia Nacional en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. 1761

Sección Primera. Auto 111/2011, de 11 de julio de 2011. Desestima el recurso de súplica del Fiscal en relación con la providencia de 24 de mayo de 2011 por la que se acordó la suspensión en el recurso de amparo 2939-2011, promovido por Caixa d’Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunya Caixa), al concurrir razones de urgencia excepcional. 1767

Sala Segunda. Auto 112/2011, de 18 de julio de 2011. Deniega la suspensión en el recurso de amparo 6157-2010, promovido por don Fernando Ariel Ávila frente a las resoluciones judiciales que le condenaron por diversos delitos. 1776

Pleno. Auto 113/2011, de 19 de julio de 2011. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 7223-2010, planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Sabadell en relación con los artículos 579, 695 y 698 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil. 1780

Pleno. Auto 114/2011, de 19 de julio de 2011. Mantiene la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad 1511-2011, interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski”. 1792

Pleno. Auto 115/2011, de 19 de julio de 2011. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1749-2011, planteada por la Audiencia Nacional en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. 1803

Sala Segunda. Auto 116/2011, de 12 de septiembre de 2011. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 2239-2009, promovido en contencioso-administrativo. 1810

Sección Primera. Auto 117/2011, de 14 de septiembre de 2011. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 673-2011, promovido en contencioso-administrativo. 1811

Sección Primera. Auto 118/2011, de 14 de septiembre de 2011. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 2356-2011, promovido en causa penal. 1812

Sección Primera. Auto 119/2011, de 14 de septiembre de 2011. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 2969-2011, promovido en pleito civil. 1813

Sección Primera. Auto 120/2011, de 19 de septiembre de 2011. Declara la falta de competencia del Tribunal Constitucional para conocer de la impugnación de resolución de la comisión de asistencia jurídica gratuita de Madrid dictada con ocasión del recurso de amparo 6300-2009, promovido por don Rafael Huertas Calzado. 1814

Sala Segunda. Auto 121/2011, de 26 de septiembre de 2011. Desestima el incidente de ejecución de la STC 86/2005, de 18 de abril, dictada en el recurso de amparo 3791-2000, promovido por don Tomás Cruz Cantero. 1818

Sala Primera. Auto 122/2011, de 26 de septiembre de 2011. Acuerda el desistimiento en el recurso de inconstitucionalidad 1470-2008, planteado por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley de Canarias 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del transporte por carretera. 1822

Pleno. Auto 123/2011, de 28 de septiembre de 2011. Aclara la Sentencia 118/2011, de 5 de julio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 488-2003, interpuesto por el Parlamento de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero. 1825

Pleno. Auto 124/2011, de 28 de septiembre de 2011. Rectifica un error material de la Sentencia 138/2011, de 14 de septiembre, en el recurso de inconstitucionalidad 845-2003, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso. 1827

Sección Cuarta. Auto 125/2011, de 3 de octubre de 2011. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 2292-2011, promovido en contencioso-administrativo. 1829

Sala Primera. Auto 126/2011, de 17 de octubre de 2011. Acuerda la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad 7754-2004, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en relación con la Ley del Parlamento de Galicia 5/1999, de 21 de mayo, de ordenación farmacéutica. 1830

Sección Tercera. Auto 127/2011, de 17 de octubre de 2011. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 6249-2010, promovido en procedimiento arbitral. 1833

Sección Cuarta. Auto 128/2011, de 17 de octubre de 2011. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 1792-2011, promovido en pleito civil. 1834

Sección Tercera. Auto 129/2011, de 17 de octubre de 2011. Desestima el recurso de súplica del Fiscal sobre inadmisión del recurso de amparo 2236-2011, promovido por don Eduardo Bautista Espinosa. 1835

Sección Cuarta. Auto 130/2011, de 17 de octubre de 2011. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 3517-2011, promovido en contencioso-administrativo. 1838

Pleno. Auto 131/2011, de 18 de octubre de 2011. Acepta una abstención en el recurso de inconstitucionalidad 71-2001, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental. 1839

Pleno. Auto 132/2011, de 18 de octubre de 2011. Deniega la suspensión de la Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo, solicitada en el recurso de inconstitucionalidad 825-2011, planteado por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados. 1841

Sala Primera. Auto 133/2011, de 31 de octubre de 2011. Acepta una abstención en el recurso de amparo electoral 5816-2011, promovido por don José Luis Mazón Cuesta y Soberanía de la democracia, Soberanid, partido político. 1845

Sala Primera. Auto 134/2011, de 3 de noviembre de 2011. Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5816-2011, promovido por doña Encarnación Martínez Segado, don José Luis Mazón Costa y el partido político Soberanía de la Democracia (Soberanid). 1847

Sala Primera. Auto 135/2011, de 3 de noviembre de 2011. Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5872-2011, promovido por el partido político Movimiento por la Unidad del Pueblo Canario. 1854

Sala Primera. Auto 136/2011, de 3 de noviembre de 2011. Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5873-2011, promovido por el partido político Movimiento por la Unidad del Pueblo Canario. 1859

Sala Primera. Auto 137/2011, de 3 de noviembre de 2011. Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5877-2011, promovido por el partido político Movimiento Ciudadano 15-M. 1865

Sala Primera. Auto 138/2011, de 3 de noviembre de 2011. Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5878-2011, promovido por Coalición Anticapitalista por la provincia de Pontevedra. 1871

Sala Primera. Auto 139/2011, de 3 de noviembre de 2011. Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5879-2011, promovido por Coalición Anticapitalista por la provincia de Valladolid. 1878

Sala Primera. Auto 140/2011, de 3 de noviembre de 2011. Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5880-2011, promovido por Coalición Anticapitalista por la provincia de Málaga. 1883

Sala Primera. Auto 141/2011, de 3 de noviembre de 2011. Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5881-2011, promovido por la coalición Hartos.org. 1888

Sala Primera. Auto 142/2011, de 3 de noviembre de 2011. Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5885-2011, promovido por la coalición Hartos.org. 1895

Sala Primera. Auto 143/2011, de 3 de noviembre de 2011. Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5886-2011, promovido por la coalición Hartos.org. 1900

Sala Primera. Auto 144/2011, de 3 de noviembre de 2011. Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5887-2011, promovido por el Partido Andalucista y doña Pilar González Modino. 1906

Sala Primera. Auto 145/2011, de 3 de noviembre de 2011. Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5918-2011, promovido por el Partido Familia y Vida. 1911

Sala Primera. Auto 146/2011, de 3 de noviembre de 2011. Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5919-2011, promovido por el partido político Centro Democrático Liberal. 1916

Sala Primera. Auto 147/2011, de 3 de noviembre de 2011. Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5929-2011, promovido por el partido político Unión Ciudadana por la Democracia. 1922

Pleno. Auto 148/2011, de 7 de noviembre de 2011. Acuerda la extinción del recurso de inconstitucionalidad 5040-2000, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con el artículo 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes. 1927

Pleno. Auto 149/2011, de 7 de noviembre de 2011. Acuerda la extinción del recurso de inconstitucionalidad 5051-2000, interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en relación con el artículo 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes. 1937

Pleno. Auto 150/2011, de 7 de noviembre de 2011. Acuerda la extinción del recurso de inconstitucionalidad 5099-2000, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en relación con el apartado 3 del artículo 1 y primer párrafo de la disposición final segunda del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes. 1947

Sala Primera. Auto 151/2011, de 7 de noviembre de 2011. Acuerda la extinción, por finalización del pleito civil, de la cuestión de inconstitucionalidad 5755-2010, planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Cáceres en relación con el artículo 92.8 del Código civil. 1953

Pleno. Auto 152/2011, de 7 de noviembre de 2011. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 6816-2010, planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 12 de Valladolid en relación con el artículo 109 del Código civil. 1957

Sección Tercera. Auto 153/2011, de 7 de noviembre de 2011. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 7949-2010, promovido en causa penal. 1964

Sección Primera. Auto 154/2011, de 8 de noviembre de 2011. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 2496-2011, promovido en litigio social. 1965

Sala Primera. Auto 155/2011, de 8 de noviembre de 2011. Desestima el recurso de súplica del Fiscal sobre inadmisión del recurso de amparo electoral 5920-2011, promovido por el partido político Los Verdes Ecopacifistas. 1966

Sección Tercera. Auto 156/2011, de 21 de noviembre de 2011. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 8903-2006, promovido causa penal. 1970

Sala Primera. Auto 157/2011, de 21 de noviembre de 2011. Acuerda la acumulación del recurso de amparo 4829-2009 al 4821-2009, promovidos ambos en pleito civil. 1971

Sala Segunda. Auto 158/2011, de 21 de noviembre de 2011. Acuerda la extinción de la pieza separada de suspensión en el recurso de amparo 2343-2010, promovido por don Joan Puigcercós Boixassa, don Josep Lluis Carod Rovira y Esquerra Republicana de Catalunya. 1972

Sección Cuarta. Auto 159/2011, de 21 de noviembre de 2011. Declara la pérdida de objeto en el recurso de amparo 7557-2010, promovido por don Roberto García Martín y doña María del Prado Iñigo Gil. 1974

Pleno. Auto 160/2011, de 22 de noviembre de 2011. Desestima el recurso de súplica formulado por el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra frente al ATC 108/2011, de 5 de julio, que mantiene la suspensión de la norma foral impugnada en el recurso de inconstitucionalidad 1528-2011, promovido por el Presidente del Gobierno. 1977

Pleno. Auto 161/2011, de 22 de noviembre de 2011. Levanta la suspensión de la Ley de la Comunidad Valenciana 5/2011, de 1 de abril, de relaciones familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven, impugnada por el Presidente del Gobierno en el recurso de inconstitucionalidad 3859-2011. 1988

Sección Primera. Auto 162/2011, de 23 de noviembre de 2011. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 4574-2011, promovido en pleito civil. 2003

Sección Primera. Auto 163/2011, de 2 de noviembre de 2011. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 1723-2011, promovido en pleito civil. 2004

Sección Primera. Auto 164/2011, de 7 de diciembre de 2011. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 4906-2011, promovido en causa penal. 2005

Sala Segunda. Auto 165/2011, de 12 de diciembre de 2011. Estima el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal sobre inadmisión del recurso de amparo 10268-2009, promovido por don Carlos Luis Trujillo Abreu en procedimiento de vigilancia penitenciaria. 2006

Sala Primera. Auto 166/2011, de 12 de diciembre de 2011. Acuerda la acumulación del recurso de amparo 5673-2010 al 5267-2010, promovidos ambos en pleito civil. 2010

Sección Cuarta. Auto 167/2011, de 12 de diciembre de 2011. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 4273-2011, promovido en causa penal. 2011

Pleno. Auto 168/2011, de 13 de diciembre de 2011. Acuerda la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad 4204-2003, planteada por la Sala de lo Contencioso Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en A Coruña, en relación con los artículos 453.2 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar. 2012

Pleno. Auto 169/2011, de 13 de diciembre de 2011. Acuerda la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad 5219-2003, planteada por la Sala de lo Contencioso Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en A Coruña, en relación con los artículos 453.2 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar. 2016

Pleno. Auto 170/2011, de 13 de diciembre de 2011. Acuerda la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad 3658-2004, planteada por la Sala de lo Contencioso Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en A Coruña, en relación con los artículos 453.2 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar. 2020

Pleno. Auto 171/2011, de 13 de diciembre de 2011. Acuerda la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad 6503-2005, planteada por el Tribunal Militar Territorial Segundo, con sede en Sevilla, en relación con los artículos 453.2 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar. 2024

Pleno. Auto 172/2011, de 13 de diciembre de 2011. Acuerda la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad 1096-2006, planteada por la Sala de lo Contencioso Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en A Coruña, en relación con los artículos 453.2 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar. 2028

Pleno. Auto 173/2011, de 13 de diciembre de 2011. Acuerda la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad 8783-2006, planteada por la Sala de lo Contencioso Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en A Coruña, en relación con los artículos 453.2 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar. 2032

Pleno. Auto 174/2011, de 13 de diciembre de 2011. Acuerda la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad 9156-2006, planteada por la Sala de lo Contencioso Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Segundo, con sede en Sevilla, en relación con los artículos 453.2 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar. 2036

Pleno. Auto 175/2011, de 13 de diciembre de 2011. Acuerda la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad 10204-2006, planteada por la Sala de lo Contencioso Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en A Coruña, en relación con los artículos 453.2 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar. 2039

Pleno. Auto 176/2011, de 13 de diciembre de 2011. Acuerda la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad 10205-2006, planteada por la Sala de lo Contencioso Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en A Coruña, en relación con los artículos 453.2 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar. 2043

Pleno. Auto 177/2011, de 13 de diciembre de 2011. Acuerda la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad 11075-2006, planteada por el Tribunal Militar Territorial Segundo, con sede en Sevilla, en relación con los artículos 453.2 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar. 2047

Pleno. Auto 178/2011, de 13 de diciembre de 2011. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1781-2011, planteada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Valladolid) en relación con el artículo 96.2 de la Ley 7/2007, reguladora del estatuto básico del empleado público. 2051

Pleno. Auto 179/2011, de 13 de diciembre de 2011. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 2298-2011, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Badajoz en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. 2062

Pleno. Auto 180/2011, de 13 de diciembre de 2011. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 3067-2011, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Badajoz en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, y de la Ley de la Asamblea de Extremadura 6/2010, de 23 de junio, de medidas urgentes y complementarias para la reducción del déficit público en la Comunidad Autónoma de Extremadura. 2081

Pleno. Auto 181/2011, de 13 de diciembre de 2011. Levanta la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad 4308-2011, interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a diversos apartados de la Ley 9/2011, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura. 2102

Sección Primera. Auto 182/2011, de 14 de diciembre de 2011. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 3965-2011, promovido en pleito civil. 2116

Pleno. Auto 183/2011, de 14 de diciembre de 2011. Acuerda la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad 4460-2011, interpuesto por el Presidente del Gobierno, en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán. 2117

Pleno. Auto 184/2011, de 20 de diciembre de 2011. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 3837-2011, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Las Palmas de Gran Canaria, en relación con el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. 2129

Sección Tercera. Auto 185/2011, de 21 de diciembre de 2011. Estima el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal sobre inadmisión del recurso de amparo 3464-2009, promovido por don Mohamed Ami Ali, en causa penal. 2138

Sala Segunda. Auto 186/2011, de 22 de diciembre de 2011. Estima el incidente de ejecución de la STC 195/2009, de 28 de septiembre, dictada en el recurso de amparo 8817-2006, promovido por don Juan José Folchi Bonafonte. 2142

Sección Cuarta. Auto 187/2011, de 12 de diciembre de 2011. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 3841-2011, promovido en causa penal. 2154

SENTENCIAS

SENTENCIA 111/2011, de 4 de julio de 2011

Sala Segunda

("BOE" núm. 184, de 2 de agosto de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:111

Recurso de amparo 6974-2004. Promovido por don José María Rodríguez Colorado respecto a las Sentencias de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y de la Audiencia Provincial de Madrid que le condenaron por un delito continuado de malversación de caudales públicos.

Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, a un proceso con todas las garantías, a la prueba y a la presunción de inocencia: condena penal fundada en declaraciones de quien había sido condenado por los mismos hechos en un proceso distinto corroboradas.

1. Aplica la doctrina sobre las vulneraciones de los derechos fundamentales de participación política, reconocidos en el art. 23 CE, derivadas de la privación a los concejales no adscritos del derecho al voto en las comisiones informativas, con íntegra remisión a la fundamentación jurídica de la STC 20/2011, que se remite a la doctrina establecida por la STC 169/2009 [FJ 2].

2. La decisión de permitir a los concejales no adscritos la asistencia y la participación en las deliberaciones de las comisiones informativas, pero no el derecho a votar, entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas en las deliberaciones y la votación de los asuntos en el Pleno, e incide en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de concejal, lo que lesiona sus derechos de participación política *ex* art. 23 CE (SSTC 169/2009, 20/2011) [FJ 2].

3. De la lesión de los derechos de participación política derivada de la decisión de excluir del derecho a voto en las comisiones informativas a los concejales no adscritos no se deriva que estos tengan derecho a que su voto compute en los mismos términos que el de los miembros adscritos a grupo, ya que si así fuera, teniendo en cuenta que la comisión informativa es una división interna del Pleno de la corporación, los miembros no adscritos disfrutarían en su seno de una posición de sobrerrepresentación (SSTC 169/2009, 20/2011) [FJ 2].

4. Para evitar la materialización del riesgo de sobrerrepresentación de la minoría que se deriva del derecho de participación directa en las comisiones informativas que corresponde a los miembros no adscritos de la corporación resulta necesario que se adopten las disposiciones organizativas que procedan para garantizar que el derecho de los concejales no adscritos a participar en las deliberaciones y a votar en las comisiones informativas no altere la exigencia de proporcionalidad (SSTC 169/2009, 20/2001) [FJ 2].

5. Procede declarar la lesión del derecho fundamental de los recurrentes a la participación política en condiciones de igualdad y la nulidad del acto de la corporación municipal que impidió su ejercicio, sin necesidad de adoptar una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado, toda vez que ha finalizado ya el mandato para el que los recurrentes fueron elegidos y en el que se adoptó la decisión municipal de privarles de derecho al voto en la comisión informativa (STC 20/2011) [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugeni Gay Montalvo, Vicepresidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6974-2004, promovido por don José María Rodríguez Colorado, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Teresa Uceda Blasco y asistido por el Letrado don Víctor Moreno Catena, contra la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 2004, que desestimó respecto del recurrente el recurso de casación núm. 717-2002, interpuesto contra la Sentencia de la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Madrid de 21 de enero de 2002, que le condenó como autor de un delito continuado de malversación de caudales públicos, en el procedimiento abreviado núm. 34-2000. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y han comparecido el Abogado del Estado y don Rafael Vera Fernández-Huidobro, representado por el Procurador don Álvaro de Luis Otero y asistido por el letrado don Manuel Cobo del Rosal. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 22 de noviembre de 2004, la Procuradora de los Tribunales, doña Teresa Uceda Blasco, en nombre y representación de don José María Rodríguez Colorado, interpuso recurso de amparo contra las Sentencias indicadas en el encabezamiento.

2. Los hechos relevantes para el examen de la pretensión de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) La Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Madrid por Sentencia de 21 de enero de 2002, dictada en el procedimiento abreviado núm. 34-2000, procedente de las diligencias previas núm. 5150-1994 del Juzgado de Instrucción núm. 5 de Madrid, condenó al ahora recurrente en amparo, como autor de un delito continuado de malversación de caudales públicos, a la pena de seis años de prisión con la accesoria de inhabilitación absoluta por tiempo de quince años y al pago de una novena parte de las costas del juicio. En concepto de responsabilidad civil se le condenaba a restituir a la Administración del Estado la cantidad de 534.900,77 €, de la que habría de responder solidariamente don Rafael Vera Fernández- Huidobro. Tal era la suma dineraria que estimaba el Tribunal había recibido el acusado para su beneficio personal, durante su mandato como Director General de la Policía, entregada irregularmente por don Rafael Vera Fernández- Huidobro, entonces Secretario de Estado para la Seguridad, previa sustracción de los fondos asignados a gastos reservados del Ministerio del Interior.

b) Contra la indicada Sentencia don José María Rodríguez Colorado interpuso recurso de casación, articulando en el mismo cinco motivos de impugnación:

En el primero citaba como infringidos los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) y a la igualdad (art. 14 CE). El fundamento de dicha impugnación era que en la causa seguida contra él mismo no se había dictado un específico Auto de “imputación judicial” durante la instrucción, iniciativa que sí se había adoptado respecto de los demás acusados, por lo que éstos últimos pudieron llevar su queja en alzada ante un Tribunal Superior. Además, al recurrente se le habría citado indebidamente como testigo por el Juzgado de Instrucción, pues después de esta primera declaración se le volvió a citar posteriormente en calidad de imputado.

Como segundo motivo, invoca como vulnerados los derechos a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), en cuanto se habría utilizado prueba ilícita para su condena por parte del Tribunal. Así, la incorporación a los autos de los cheques correspondientes a los pagos realizados a cargo de la cuenta de la Secretaría de Estado de Interior infringía el derecho a un proceso con todas las garantías y el principio de legalidad al haberse quebrantado la Ley de secretos oficiales. En efecto, los talones incorporados al proceso, representativos de los supuestos pagos irregulares, no habían sido desclasificados previamente por el Gobierno, a solicitud del instructor de la causa.

En tercer lugar, refiere el recurrente la lesión del derecho a la presunción de inocencia, al no existir actividad probatoria de cargo válidamente practicada en que basar la condena, practicada en el juicio conforme a las normas legales y constitucionales. Éste, además, ha negado los hechos por los que se le acusaba, no pudiendo servir a estos efectos el resto de las pruebas practicadas, testifical y documental que obra en la causa, fundamentalmente la declaración de don Luis Roldán (Director General de la Guardia Civil), por su falta de credibilidad y al haber incurrido en numerosas contradicciones.

El cuarto motivo del recurso de casación considera infringido el derecho a la tutela judicial efectiva, en su aspecto del derecho a los recursos, al no haber tenido el condenado el derecho a una segunda instancia efectiva con doble grado de jurisdicción, en relación con el art. 14.5 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos.

En el quinto motivo se invocan como vulnerados el principio de legalidad penal (art. 25.1 CE) y el derecho a la igualdad, así como el derecho a un proceso con todas las garantías, al llegar la Sala a la conclusión de que ciertos sobresueldos percibidos por determinados funcionarios en algunos departamentos del Ministerio el Interior eran atípicos, integrando, no obstante, el tipo penal de malversación las gratificaciones supuestamente recibidas en este caso, a pesar de ser todos los elementos de la acción idénticos.

c) Finalmente, el recurso de casación fue desestimado en su totalidad, respecto del ahora demandante, por Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 2004, notificada el día 21 del mismo mes y año.

3. El demandante de amparo solicita en su recurso la nulidad de las Sentencias impugnadas, tanto de la Audiencia Provincial de Madrid como del Tribunal Supremo, declarando la ausencia de responsabilidad del mismo por el expresado tipo de malversación, al haberse vulnerado los derechos fundamentales a obtener la tutela judicial efectiva de Jueces y Tribunales en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión (art. 24.1 CE), a un proceso con todas las garantías, a la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa y a la presunción de inocencia (estos últimos consagrados en el art. 24.2 CE). En la demanda también se solicita, por otrosí, la suspensión de la ejecución de la condena impuesta al recurrente, en particular de la pena privativa de libertad y accesoria de inhabilitación absoluta, solicitud que es reiterada tras la presentación por el recurrente de un nuevo escrito registrado el 23 de diciembre de 2004.

Respecto del primer motivo, concurre, según el recurrente, una evidente falta de motivación en las resoluciones impugnadas, resultando ésta, además, “contradictoria”, “arbitraria”, y “no razonable”. Así, se le considera al mismo como “instigador o generador” del delito cuando es evidente que no tenía “capacidad ni título para poder disponer de cantidad alguna de los fondos reservados”. Por otra parte, se aprecian “lagunas lógicas en el razonamiento que los órganos judiciales han expresado en sus resoluciones de tal entidad que las hacen incurrir en una evidente falta de motivación y, con ello, en la infracción del derecho fundamental a obtener una resolución fundada”. Así, concurre una falta de explicación y razonamiento congruente por parte del Juzgador sobre los supuestos acuerdos habidos entre don Rafael Vera, don Luis Roldán y el recurrente para la sustracción, para su beneficio personal, de ciertas cantidades asignadas a los fondos reservados. La motivación de dichas resoluciones, a los efectos de considerar que el demandante participaba de una idea criminal, resulta “contradictoria y aparente”, si se tiene en cuenta que no coinciden las cantidades entregadas (fruto de dichos acuerdos), ni los momentos de las entregas, no produciéndose, en ningún caso, ingreso de cantidad dineraria en alguna cuenta del recurrente.

Como segundo motivo, se invoca en la demanda la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías, al haberse incorporado a la causa la documentación relativa a los pagos realizados por don Rafael Vera, contra la cuenta corriente de los fondos reservados del Banco de España, sin haber obtenido previamente la Juez instructora su desclasificación. Se infringió, así, la Ley de secretos oficiales (Ley 9/1968, de 5 de abril, modificada por Ley 48/1978, de 7 de octubre), ya que la información bancaria sobre las cuentas correspondientes a los fondos reservados del Ministerio del Interior era una información clasificada como secreto, que no podía ser facilitada sino en virtud de un acuerdo expreso del Consejo de Ministros. Con esta previsión legislativa, el Ordenamiento trata de preservar una serie de valores constitucionales, como la seguridad y defensa del Estado, no pudiendo tener acceso a esta información, sin cumplir estas formalidades, incluso los órganos judiciales en el proceso penal. Pero, además, no se puede permitir, se argumenta en la demanda, “que se produzca un quebranto de las garantías del acusado”, “en aras de una más eficaz persecución penal”, originándose, con esta conducta, infracciones que “afectan de algún modo, bien a las garantías procesales, bien al derecho de defensa”. En consecuencia, al haberse producido en este caso por el Juzgado una infracción grave de la legalidad, la documental obtenida (y la prueba derivada por efecto de la denominada “conexión de antijuridicidad”) ha de reputarse prueba ilícita por vulneración de las garantías del proceso, no pudiéndose ser tenida en cuenta por los órganos judiciales para dictar sus pronunciamientos condenatorios.

Respecto de la infracción del derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa, se argumenta en la demanda que el Juzgado instructor, una vez llegó a su conocimiento la información procedente del Banco de España y en particular todos los cheques emitidos con cargo a la cuenta de los fondos reservados del Ministerio del Interior (Secretaría de Estado de Seguridad), realizó él mismo una “labor de depuración” de dicha documental, llevando a cabo una suerte de “selección” de la información, sin que el recurrente haya podido, en ese momento ni con posterioridad, “acceder al material y a los datos que el órgano judicial ha manejado según su propio y particular criterio”. Para ello se declaró por la instructora lo que se denominó por los órganos judiciales “un secreto reforzado del sumario” (fundamento jurídico 4 de la Sentencia de la Audiencia Provincial). Tal actuación del Juzgado en la instrucción ha impedido al recurrente disponer de aquellos elementos probatorios que se hubieran podido desprender de esta información del Banco de España sobre la expresada cuenta, que hubieran podido servir para articular su defensa. Así, se ha incorporado a la causa exclusivamente la información relevante que incriminaba al acusado, no teniendo éste la oportunidad de incorporar “los elementos probatorios en descargo que lograran destruir o desvirtuar la información parcial y fragmentaria” incorporada por el Juzgado. Ello implica la vulneración del derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa del recurrente, pues, según las directrices que proporciona la doctrina constitucional (se cita la STC 74/2004, de 22 de abril), la prueba en cuestión guardaba relación con el objeto del proceso (pues, la aportación documental del Banco de España ha sido el elemento clave para la resolución del proceso), pretendiendo con tales diligencias el acusado demostrar una serie de datos de importancia para la decisión del mismo (como la propia dinámica de funcionamiento de quienes legalmente podrían disponer de la cuenta o la distribución de los cheques o cantidades en determinadas épocas), originándosele, en definitiva, “una situación de indefensión” al haberse amparado la aportación del material inculpatorio y prohibido utilizar los elementos de exculpación que se contenían en los datos bancarios.

Finalmente, se alega por el recurrente la infracción de su derecho a la presunción de inocencia, por cuanto en el proceso no existen pruebas de cargo, válidamente practicadas, que acrediten su culpabilidad. Así, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (cuyo criterio es luego ratificado por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo) se basa para su condena en una serie de hechos probados que obtiene, exclusivamente, de dos fuentes: por una parte, de los extractos facilitados por el Banco de España, respecto de la cuenta de fondos reservados de la Secretaría de Estado, prueba que se ha considerado anteriormente ilícita al obtenerse con vulneración de la Ley de secretos oficiales; y, por otra, de las declaraciones de don Luis Roldán Ibáñez y de su esposa, doña Blanca Rodríguez Porto. Respecto de estos testimonios, no sólo los propios órganos judiciales intervinientes los ponen en entredicho, al dudar de su fiabilidad (aunque, luego los utilizan como prueba de cargo incriminatoria), sino que además están incursos en numerosas contradicciones y están influenciados por la animadversión hacia los imputados.

De manera particular, se refiere en la demanda que “no consta en las actuaciones ni se justifica en ninguna de las dos Sentencias” el supuesto acuerdo habido entre Rafael Vera con Luis Roldán y el recurrente, en el verano de 1988, “para hacerse con determinadas cantidades de dinero destinado a gastos reservados ante el cese del señor Barrionuevo”. Tampoco resulta acreditado que hubiera existido un acuerdo entre las mismas personas en febrero de 1990, celebrado en sendas reuniones en las localidades de Moralzarzal y Algete, donde “Roldán y Rodríguez Colorado llegaron al acuerdo con Vera de recibir mensualmente cinco millones de pesetas a modo de gratificación o sobresueldo”, preocupados por “su porvenir económico al abandonar el Ministerio del Interior”. Resulta contradictorio, según la demanda, dar por acreditada la existencia de estos acuerdos entre los citados, por cuanto las cantidades recibidas por los beneficiarios, según los hechos probados de la Sentencia condenatoria, no coinciden. Antes de febrero de 1990, según ésta, Rodríguez Colorado había recibido de Rafael Vera 24 millones y Roldán 38 millones de pesetas; después de esa fecha, en la que se acordó que cada uno recibiera mensualmente cinco millones de pesetas, “no se entiende que esto no acontezca, pues Rodríguez Colorado recibe 65 millones de pesetas y Roldán 355 millones de pesetas, de modo que o bien hay que concluir que el acuerdo no existió, o que fue incumplido”. Lo cierto, según la demanda, es que las cantidades que fueron entregadas lo eran para las actividades propias de los fondos reservados, no habiéndose apropiado el recurrente de dinero alguno ni realizado ingreso de ninguna cantidad en cuenta suya.

4. La Sección Cuarta de este Tribunal, mediante providencia de 31 de mayo de 2005, acordó conceder al demandante de amparo y al Ministerio Fiscal, con base en lo dispuesto en el entonces vigente art. 50.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), el plazo común de diez días para que formularan las alegaciones que estimaren pertinentes, en relación con la carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda [art. 50.1c) LOTC].

5. El recurrente, mediante escrito registrado el 20 de junio de 2005, dio por reproducidas las alegaciones y peticiones contenidas en su escrito de demanda, reiterando la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, a un proceso con todas las garantías, a la utilización de los medios de prueba pertinentes y a la presunción de inocencia.

6. El Ministerio Fiscal cumplimentó el trámite conferido por escrito registrado el 22 de junio de 2005, en el que interesa la inadmisión de la demanda por carecer los motivos alegados manifiestamente de fundamento.

Comienza el Fiscal razonando que el primer motivo sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, ha de analizarse al estudiar el resto de las impugnaciones, fundamentalmente la que se refiere al derecho a la presunción de inocencia, pues cuando el recurrente alega falta de motivación de las Sentencias impugnadas, en realidad está rebatiendo los hechos probados que figuran en las mismas, llegando a la conclusión de que no ha sido practicada verdadera prueba de cargo.

Respecto de la falta de desclasificación previa de los fondos reservados, entiende el Fiscal que el motivo no puede prosperar porque lo que plantea el recurrente no rebasa los límites de la mera legalidad ordinaria y de la interpretación que se pueda hacer respecto de la normativa que regula estos fondos. Por otra parte, no resulta irrazonable la interpretación realizada por los órganos judiciales intervinientes, en el sentido de que el carácter de secreto o reservado no se predica de los fondos en sí mismos considerados, sino más bien de los fines y objetivos señalados en la ley que aquéllos deben cumplir, por lo que su utilización desviada a fines estrictamente privados en ningún caso puede estar apoyada por la normativa de secretos oficiales. Además, en el presente caso, con la conducta del Juzgado no se incumplió el conjunto de fines que persigue la normativa sobre los secretos oficiales, pues, como argumenta el Tribunal de instancia “ningún perjuicio se ha producido para la defensa y la seguridad del Estado, ni para los intereses de la Nación, ni se ha revelado secreto alguno que afecte al procedimiento de aplicación y control de los fondos reservados”.

En relación a la queja sobre la lesión relativa a los medios de prueba, respecto de la documentación del Banco de España remitida al Juzgado, entiende el Fiscal que concurre el óbice procesal de falta de invocación de dicha queja en la vía judicial previa, pues la misma no fue argumentada en el juicio oral, no haciéndose eco de la misma la Sentencia de instancia, ni tampoco integrada por el acusado como motivo de casación ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo, por lo que se trae ahora per saltum al conocimiento del Tribunal Constitucional. En todo caso, carece de modo manifiesto de fundamento, toda vez que la queja realizada es tan genérica en su ámbito, en su contenido y en su fundamentación, que el demandante no ha justificado racionalmente en qué medida el órgano judicial ha afectado con su actuación a su derecho a la proposición de medios de prueba y a la práctica de los mismos.

Finalmente, el Fiscal no comparte la tesis del recurrente sobre la lesión de su derecho a la presunción de inocencia, pues tanto la Sentencia de instancia como la dictada por el Tribunal Supremo ponen de manifiesto los abundantes elementos probatorios de cargo que han quedado acreditados. Así, refiere el Ministerio Fiscal, “en primer lugar, el testimonio del Sr. Roldan que ha sido objeto de detallada valoración y motivación en lo que atañe a su credibilidad, por el Tribunal de instancia y posteriormente en el recurso de casación; en segundo término, por el concienzudo análisis de los trece cheques que, por importe de cinco millones de pesetas cada uno, fueron ingresados en la cuenta del Sr. Jaquotot y que en la forma en que se describe en las resoluciones judiciales pasaron después a poder del recurrente, la cantidad que el propio Sr. Rodríguez Colorado reconoce haber recibido del fallecido Sr. Jaquotot para sufragar el colegio de sus hijos, la abundante testifical que ha acreditado la estrecha relación de amistad que el actor sostenía con dicha persona, son datos, junto con otros complementarios (las reuniones en las que participó el recurrente en unos restaurantes de localidades aledañas a Madrid, que aparecen reflejados en el relato de hechos probados de la Sentencia de la Audiencia) que han permitido la realización de un juicio de inferencia lógico que ha llevado al pronunciamiento condenatorio”. Por lo que el presente motivo de amparo, no está sustentado en la inexistencia de prueba de cargo, sino en “la particular visión analítica” del recurrente sobre la misma, que lógicamente no coincide con el criterio de los órganos judiciales.

7. La Sala Segunda de este Tribunal, mediante providencia de 21 de julio de 2005, acordó la admisión a trámite de la presente demanda de amparo. Obrando ya en esta Sala las actuaciones correspondientes al rollo núm. 34-2000 de la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Madrid y del recurso de casación núm. 717-2002 de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, se dirigió atenta comunicación a la mencionada Sección Quinta a fin de que, con base en el art. 51 LOTC, emplazara a quienes hubieran sido parte en el procedimiento a excepción de la parte recurrente en amparo, para que, si lo desean, comparezcan en el plazo de diez días en el presente recurso de amparo.

Mediante resolución de la misma fecha, se acordó formar la oportuna pieza separada para la tramitación del incidente de suspensión y conceder, conforme a lo dispuesto en el art. 56 LOTC, un plazo común de tres días al recurrente y al Ministerio Fiscal para que alegaran lo pertinente sobre dicha medida cautelar. Este incidente fue resuelto por la Sala Segunda de este Tribunal mediante Auto núm. 369/2005, de 24 de octubre, en el sentido de denegar la suspensión solicitada por el recurrente, conforme a lo solicitado por el Ministerio Fiscal.

8. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal, de 31 de octubre de 2005, se acordó tener por personado y parte al Abogado del Estado y al Procurador don Álvaro de Luis Otero, en nombre y representación de don Rafael Vera Fernández-Huidobro, acordándose dar vista de las actuaciones recibidas a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52.1 LOTC.

9. El Abogado del Estado formuló su escrito de alegaciones con fecha de entrada en el Registro General de este Tribunal el 1 de diciembre de 2005, solicitando la denegación del amparo pretendido. No obstante, solicita que las actuaciones sean completadas, dado que no se ha remitido el tomo 51, en el que deben figurar los escritos de defensa y proposición de prueba de los acusados, cuyo estudio es necesario para la correcta elaboración de su informe.

Seguidamente, el Abogado del Estado analiza el segundo motivo de la demanda, razonando que no se habría originado lesión constitucional alguna al no haberse desclasificado por el Gobierno los movimientos de la cuenta de fondos reservados abierta en el Banco de España a disposición de la Secretaría de Estado para la Seguridad. En primer lugar, porque no se trata de una materia que pudiera catalogarse como “clasificada”. En efecto, la investigación judicial ha alcanzado, exclusivamente, a la primera fase de circulación de los fondos, la que va del ordenante o disponente de los fondos a unas dependencias o centros directivos, no resultando afectados por esta investigación los medios o procedimientos específicos de los servicios de información, por lo que “no requerían desclasificación o cancelación de la clasificación (art. 7 de la Ley de secretos oficiales 9/1968, de 5 de abril) los movimientos de la cuenta bancaria y los cheques incorporados a las actuaciones penales”. Este parece haber sido el criterio del propio Gobierno, órgano que había adoptado el acuerdo de clasificación en fecha 28 de diciembre de 1986, al no tomar medida alguna para “velar por el efectivo cumplimiento” de dicho acuerdo, ni promover acciones penales o disciplinarias contra los responsables del Banco de España (que, en todo momento, atendieron a los correspondientes requerimientos del Juzgado). Por ello, aun en la hipótesis, meramente dialéctica, de que los movimientos bancarios en cuestión hubieran de entenderse dentro de las materias clasificadas por el mencionado acuerdo de 28 de noviembre de 1986, la conducta del Gobierno, “no oponiéndose a la pública y notoria investigación judicial” sobre los mismos, equivale “al otorgamiento de una autorización implícita de acceso a los datos clasificados”. En todo caso, nos encontraríamos ante una “simple e hipotética” infracción de la Ley de secretos oficiales, sin que se haya razonado en la demanda “porqué ha de entenderse que el no haber solicitado el órgano instructor la desclasificación (art. 7 de la Ley de secretos oficiales) supone indefensión o privación de una garantía fundamental incluida en el art. 24.2 CE”. Además, la clasificación no puede transformarse en fuente de inmunidad procesal o de impunidad sustantiva para las personas a las que fundadamente se investiga como autores de un delito de malversación de caudales públicos, más si son desviados para su enriquecimiento personal.

El motivo referente a la no incorporación al proceso de los posibles elementos exculpatorios derivados de dicha cuenta, con la consiguiente lesión del derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes, es inadmisible, según el Abogado del Estado, al no haberse agotado la vía judicial, no habiéndose invocado por el acusado dicho motivo de impugnación al comienzo del juicio oral o en el recurso de casación [art. 44.1 a) y c) LOTC], por lo que no se dio ocasión ni a la Audiencia Provincial ni al Tribunal Supremo de reparar la supuesta lesión que ahora se denuncia. Por otra parte, no se habría acreditado convenientemente por el recurrente la pertinencia de dicha prueba sobre el destino de la totalidad de los cheques librados de la cuenta en cuestión ni que aquélla hubiera sido decisiva en términos de su defensa.

El mismo óbice procesal concurre, continúa el Abogado del Estado, respecto de la supuesta falta de motivación de la Sentencia condenatoria, porque en ningún motivo de casación se afirma “que exista motivación insuficiente o contradictoria en la Sentencia de la Audiencia, razón por la que al vicio de motivación es un novum radical de la demanda de amparo”. No obstante, procede al análisis de dicho motivo en relación con el derecho a la presunción de inocencia, porque esta perspectiva de la motivación insuficiente, más bien parece una crítica del recurrente a las inferencias en que se sustenta su condena, concluyendo que en estas no se evidencia falta de lógica o razonabilidad. Así, el acuerdo para malversar de 1988, con ocasión del cese del Ministro Barrionuevo, se infiere por el Tribunal de la proximidad con la fecha del cese del Ministro con el primer pago, “lo que hace creíble el testimonio de Roldán”, la coincidencia de cantidades y fechas de los tres pagos que se realizan y “el contraindicio de las falsas explicaciones de Rodríguez Colorado”. Por su parte, el acuerdo de Moralzarzal y Algete de enero de 1990, se constata por la declaración de uno de los intervinientes, don Luis Roldán, resultando que “revisar la credibilidad dada a su testimonio queda más allá de las posibilidades de control de la jurisdicción de este Tribunal”, así como de la existencia de una serie de actos acreditados de ejecución del convenio criminoso, como “el impresionante paralelismo del calendario de entregas de cheques en ambas Direcciones Generales” y “el posterior ingreso de las cantidades en la cuenta de Jaquotot”, cuyo “único vínculo con la Dirección General de la Policía era el derivado de su amistad con Rodríguez Colorado”.

10. Mediante escrito registrado el 9 de diciembre de 2005 la representación procesal de don Rafael Vera Fernández-Huidobro cumplimentó el trámite de alegaciones conferido, expresando “su adhesión al recurso en todo aquello que suponga solicitud de nulidad de la Sentencia contra la que ha recurrido el Sr. Rodríguez Colorado, a mayor abundamiento de lo expresado en nuestro escrito de amparo de fecha 19 de noviembre de 2004”, presentado también ante este Tribunal Constitucional contra las mismas resoluciones judiciales.

11. El demandante presentó su escrito de alegaciones con fecha de entrada en el Registro General de este Tribunal de 9 de diciembre de 2005, limitándose a ratificar íntegramente el contenido de su recurso de amparo.

12. El Ministerio Fiscal, mediante escrito de alegaciones registrado el 19 de diciembre de 2005, interesó la desestimación de la demanda, reproduciendo, esencialmente, los razonamientos ya efectuados en su escrito relativo al trámite previsto en el art. 50.3 LOTC, cuyo texto ha sido resumido con anterioridad.

13. Una vez recibidas las actuaciones solicitadas por el Abogado del Estado en el recurso de amparo núm. 6988-2004, que también se tramita en esta Sala Segunda, el Secretario Judicial, mediante diligencia de ordenación de 20 de enero de 2006, acordó dar vista de las nuevas actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que formularan nuevas alegaciones o se ratificaran en las ya presentadas, conforme al art. 52.1 LOTC.

El Abogado del Estado, mediante escrito de 7 de febrero de 2006, se ratificó en su anterior escrito de alegaciones, añadiendo, respecto al motivo articulado en la demanda sobre los medios de prueba, que la Audiencia Provincial por Auto de 23 de abril de 2001 (folios 221 y ss. del rollo de la Audiencia) sólo admitió parcialmente la prueba documental relativa a los movimientos de cuentas propuestos por el recurrente (pues, se solicitaban datos ajenos a la causa). Con esta decisión del Tribunal, el recurrente se conformó (a diferencia, del otro coimputado, señor Vera, quien solicitó la modificación del Auto de admisión y denegación de las pruebas precisamente en este punto).

El demandante presentó su nuevo escrito de alegaciones con fecha de entrada en el Registro General de este Tribunal de 15 de febrero de 2006, añadiendo que, a la vista del tomo 51 del sumario ahora remitido, se ratifica en la vulneración acaecida sobre los medios de prueba, al no haber podido tener a su disposición fuentes de prueba de carácter exculpatorio en relación a los documentos y cheques que fueron proporcionados al instructor. En este sentido, se alega que en dicho tomo (folios 21204 y 21205) figura un escrito de su representación procesal de 23 de marzo de 2000, donde se advierte al órgano judicial que para calificar falta la certificación acreditativa del Sr. Secretario “de todos y cada uno de los cheques que bajo su custodia penden, en la que se haga constar: cuenta corriente de la que dimanan, forma de libramiento, número de cheque, importe, fecha de libramiento y trayectoria bancaria del mismo en su caso”. En el propio escrito de defensa (folios 21398 y ss.), su representación también pidió “que se interese del Banco de España, la remisión para su unión al presente procedimiento, de los cheques y documentos a que se refieren las resoluciones judiciales de fecha 15-4-95 y 6-2-96”. En consecuencia, a pesar de la solicitud del recurrente de recuperar la información facilitada por el Banco de España al Juzgado de Instrucción, “no ha podido lograr que se incorporen al proceso elementos probatorios de descargo que lograran destruir o desvirtuar la información parcial y fragmentaria” utilizada por el Juzgado.

La representación procesal de don Rafael Vera Fernández-Huidobro cumplimentó el nuevo trámite conferido por escrito registrado el 20 de febrero de 2006, limitándose a reproducir el contenido de su escrito de alegaciones anterior.

Por su parte, el Fiscal, por medio de escrito de 21 de febrero de 2006, ratificó también su anterior escrito de alegaciones, y, por tanto, interesó la desestimación de la demanda de amparo.

14. Por providencia de 30 de junio de 2011 se señaló para la deliberación y fallo el día 4 de julio del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Es objeto de impugnación en este recurso de amparo la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 2004, que desestimó el recurso de casación interpuesto por el demandante contra la Sentencia de la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Madrid de 21 de enero de 2002, dictada en el procedimiento abreviado núm. 34-2000, que le condenó como autor de un delito continuado de malversación de caudales públicos, a las penas de seis años de prisión e inhabilitación absoluta por tiempo de quince años, además del abono por vía de responsabilidad civil a favor de la Administración del Estado de 534.900,77 €, cantidad que se entendía en dichas resoluciones habría recibido irregularmente el acusado de los fondos asignados a gastos reservados del Ministerio del Interior. El recurrente considera que las resoluciones impugnadas han vulnerado sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por la deficiente motivación de las mismas, a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), al haberse incorporado a la causa información sobre los fondos reservados clasificada como secreto, a la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa (art. 24.2 CE), por no haber podido disponer el recurrente de parte de esta documentación en su estrategia procesal, y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), al no existir en el proceso pruebas de cargo, válidamente practicadas, que acrediten su culpabilidad.

Tanto el Ministerio Fiscal como el Abogado del Estado interesan, desde un punto de vista formal, la inadmisión de alguno de los motivos del presente recurso por incumplir determinados presupuestos procesales y, en cuanto al fondo, la desestimación total de la demanda de amparo en virtud de las argumentaciones que constan en los antecedentes de esta Sentencia. La representación procesal de don Rafael Vera Fernández- Huidobro, también condenado en esta causa, se ha adherido íntegramente al recurso de amparo interpuesto por el Sr. Rodríguez Colorado, interesando la nulidad de las Sentencias impugnadas.

2. Con carácter previo al estudio de la cuestión de fondo planteada en la demanda es preciso analizar las objeciones de carácter procesal formuladas por las partes, debiendo reseñarse que es doctrina reiterada de este Tribunal que los defectos insubsanables de que pueda estar afectada la demanda de amparo no resultan subsanados porque haya sido inicialmente admitida a trámite, pudiendo abordarse por este Tribunal, incluso de oficio, el examen de los presupuestos de viabilidad de la demanda en fase de Sentencia para llegar, en su caso, y si tales motivos son apreciados, a la declaración de inadmisión del recurso o del motivo del recurso afectado por ellos (entre otras, SSTC 85/2004, de 10 de mayo, FJ 2 y 76/2009, de 23 de marzo, FJ 2).

En este sentido, tanto el Ministerio Fiscal como el Abogado del Estado coinciden en defender la inadmisibilidad del tercer motivo articulado en la demanda, sobre la supuesta lesión sobrevenida al recurrente en relación a los medios de prueba, al no haberse agotado por éste previamente la vía judicial para su reparación, no siendo invocado “formalmente en el proceso el derecho constitucional vulnerado, tan pronto como, una vez conocida la violación, hubiere lugar para ello” ni habiéndose “agotado todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial” [art. 44.1 c) y a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), según redacción anterior, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo]. Conviene recordar que estos requisitos tienen su razón de ser, según la doctrina constitucional, en la necesidad de salvaguardar la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo, “siendo lo esencial el que queden expuestos adecuadamente los hechos y los fundamentos de derecho en la vía judicial correspondiente, de forma que pueda debatirse y resolverse sobre el 'tema constitucional' y que la pretensión luego deducida en amparo no tenga un contenido distinto al que se hizo valer ante los órganos judiciales” (STC 27/2009, de de 26 de enero, FJ 2). Por ello, es preciso que “se apuren las posibilidades que los cauces procesales ofrecen en la vía judicial para la reparación del derecho fundamental que se estima lesionado, de suerte que cuando aquellas vías no han sido recorridas, el recurso de amparo resulta inadmisible” (entre otras, SSTC 288/2005, de 7 de noviembre, FJ 1 y 144/2007, de 18 de junio, FJ 2).

Desde esta perspectiva, observamos que en el presente caso el demandante no planteó convenientemente en la vía judicial previa la queja que ahora articula en este proceso constitucional, sobre la indefensión que se la habría originado por no haber podido disponer de los elementos probatorios convenientes, derivados de la información proporcionada por el Banco de España sobre la expresada cuenta de fondos reservados. En efecto, alega que se le ha vulnerado su derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes para su defensa (art. 24.2 CE), por cuanto se ha incorporado a la causa, respecto de dicha documental, la información relevante que incrimina al acusado, no teniendo oportunidad de incorporar “los elementos probatorios de descargo que lograran destruir o desvirtuar la información parcial y fragmentaria” incorporada por el Juzgado. Pero, no obstante la manifestación que efectúa el recurrente en su demanda de que, a pesar de la solicitud de recuperar toda la información facilitada por el Banco de España al órgano de instrucción con esta finalidad, “no ha tenido oportunidad de acceder a dicha información”, especificando en su escrito de alegaciones de 15 de febrero de 2006 que dicha pretensión “se desprende de una forma meridianamente clara” de su escrito remitido al Juzgado de 23 de marzo de 2000 (donde advertía que para calificar le era necesaria una certificación del Secretario acreditativa de todos y cada uno de los cheques que bajo su custodia penden), lo cierto es que, como advierte el Abogado del Estado, después se conformó con la documental admitida por la Audiencia Provincial de Madrid en su Auto de 23 de abril de 2001, donde el Tribunal tan solo admitió parcialmente la prueba documental relativa a los movimientos de cuentas propuestos por el recurrente. Tampoco expuso esta supuesta lesión constitucional como cuestión previa al inicio de las sesiones del juicio oral (19 de septiembre de 2001), manifestando durante su desarrollo que no tenía otras pruebas que proponer que no fueran las admitidas por la Sala (acta de la sesión de 20 de septiembre de 2001, folio 1003 del rollo de la Audiencia), ni en sus conclusiones definitivas, donde la defensa del recurrente se limitó a invocar “la discriminación procesal” que había sufrido respecto de otros acusados por no haberse dictado contra él un Auto de imputación, a negar “la legalidad de la investigación sobre fondos reservados” por no haberse desclasificado previamente esta materia, solicitando finalmente su libre absolución “por entender que no se habían probado en absoluto las imputaciones contra su defendido” (antecedente de hecho décimo de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid). Finalmente, el demandante tampoco articuló esta queja en alguno de los cinco motivos de su recurso de casación, tal como se desprende de los antecedentes de la presente Sentencia (2, b), limitándose a añadir a las tres reclamaciones antes expuestas la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, en relación con el art. 14.5 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos, por no haber tenido el condenado el derecho a una segunda instancia efectiva, y la vulneración del principio de legalidad penal, en relación con el derecho de igualdad, al llegar la Sala a la convicción de que otros sobresueldos percibidos en el Ministerio del Interior eran atípicos, a pesar de su semejanza con el caso de autos.

Por lo anterior, el presente motivo sobre los medios de prueba ha de ser inadmitido, porque no “se ha invocado formalmente en el proceso el derecho constitucional vulnerado, tan pronto como, una vez conocida la violación hubiere lugar para ello” art. 44.1 c) LOTC, que era fundamentalmente al comienzo de la vista oral máxime cuando alegaba el recurrente que no había podido articular convenientemente su escrito de defensa. Procede recordar, como hacemos en la STC 344/2006, de 11 de diciembre (FJ 2) que este Tribunal reserva su actuación “a aquellos supuestos en los que el interesado ha procurado diligente y exhaustivamente la satisfacción de su pretensión ante la jurisdicción ordinaria y prontamente ante la constitucional” (STC 240/2005, de 10 de octubre, FJ 2) y que ello es necesario para hacer posible “la inmediata e idónea reparación” del derecho vulnerado (STC 190/2006, de 19 de julio, FJ 2) y para procurar “una adecuada articulación institucional en la defensa de los derechos fundamentales” y “la propia funcionalidad de la jurisdicción constitucional” (STC 168/1995, de 20 de noviembre, FJ único).

3. A conclusión distinta ha de llegarse respecto a la existencia del mismo óbice procesal, invocado por el Abogado del Estado, al no haberse alegado por el recurrente en ningún motivo de casación “que exista motivación insuficiente o contradictoria en la Sentencia de la Audiencia, razón por lo que el vicio de motivación es un novum radical en la demanda de amparo”. Ello nos llevaría a declarar también inadmisible el motivo expuesto en la demanda sobre la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, al no haberse utilizado tampoco por el condenado todos los medios disponibles para su impugnación en la vía judicial previa.

No obstante, tal conclusión no es aceptable porque, como este Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de declarar, la alegación de la violación del derecho a la tutela judicial efectiva, sustentada, como en este caso, en la falta de explicación por los órganos judiciales del proceso deductivo que a partir de las pruebas practicadas ha determinado la condena del recurrente de amparo, carece de “entidad autónoma” (así, STC 111/2008, de 22 de septiembre, FJ 2). De forma que, como es doctrina constitucional consolidada, “en la medida en que toda condena ha de asentarse en pruebas de cargo validas, suficientes y concluyentes, tal suficiencia incriminatoria ha de ser racionalmente apreciada por el Juez y explicada en la Sentencia, de forma que el déficit de motivación o los errores en la motivación o su incoherencia interna, puestos en relación con la valoración de la prueba y, por tanto, con la existencia de prueba de cargo, supondrían, de ser estimados, la quiebra del derecho a la presunción de inocencia, más aún si lo que se cuestiona en el fondo es la vulneración de nuestra doctrina sobre la prueba indiciaria” (SSTC 186/2005, de 4 de julio, FJ 4 y 300/2005, de 21 de noviembre, FJ 2, por todas), prueba que, además, ha sido utilizada en este caso, junto a otros elementos probatorios, para la condena del recurrente.

Por lo anterior, este motivo de amparo del recurrente, sobre la lesión del derecho reconocido en el art. 24.1 CE, ha de ser reconducido y analizado conjuntamente desde el prisma de la presunción de inocencia, como, por otra parte, realiza el Abogado del Estado después de plantear el óbice procesal expuesto.

4. Una vez despejados los óbices procesales, debemos entrar en el estudio del fondo del recurso, analizando en primer lugar la queja sobre la supuesta vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías, por haberse incorporado al proceso la documentación de la cuenta de los fondos reservados sin desclasificar.

Argumenta el demandante de amparo que la incorporación a la causa de los cheques correspondientes a los pagos realizados a cargo de la cuenta de la Secretaría de Estado de Interior, sin haberse realizado una previa desclasificación por el Gobierno, vulnera el derecho fundamental a un proceso con todas las garantías e infringe el principio de legalidad al haberse quebrantado la Ley de secretos oficiales. En este sentido, su art. 2 establece la posibilidad de declarar materias clasificadas “los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos” cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado, debiendo reseñarse que en el presente caso existía un acuerdo específico del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, que en su apartado 1.4 atribuía el carácter de materia clasificada a toda la relacionada con “la estructura, organización, medios y procedimientos operativos específicos de los servicios de información, así como sus fuentes y cuantas informaciones o datos puedan revelarlas”. Además, al no haberse seguido estas formalidades por el Juzgado, se habría originado una merma de las garantías procesales del recurrente, afectando a su derecho de defensa. En su virtud, dicha prueba debería haber sido calificada como ilícita, teniendo que ser expulsada del acervo probatorio utilizado para su condena.

Ha de rechazarse que se hayan infringido en este caso los derechos y garantías constitucionales antes señalados. Tal como pone de relieve este Tribunal en su STC 69/2001, de 17 de marzo, “la interdicción de la prueba ilícitamente obtenida hace referencia exclusiva a la imposibilidad de admitir en el proceso una prueba obtenida violentando un derecho o libertad fundamental”. En efecto, “desde la STC 114/1984, de 29 de noviembre, este Tribunal ha afirmado la prohibición absoluta de valoración de las pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales a través de una abundantísima serie de pronunciamientos que han declarado, en esencia, que los medios de prueba no pueden hacerse valer, ni pueden ser admitidos, si se han obtenido con violación de derechos fundamentales (SSTC 114/1984, de 29 de noviembre; 107/1985, de 7 de octubre; 64/1986, de 21 de mayo; 80/1991, de 15 de abril; 85/1994, de 14 de marzo; 181/1995, de 11 de diciembre; 49/1996, de 26 de marzo; 81/1998, de 2 de abril, y 49/1999, de 5 de abril). La interdicción de la admisión de la prueba prohibida por vulneración de derechos fundamentales deriva directamente de la Constitución, por la colisión que dicha admisión entrañaría con el derecho a un proceso con todas las garantías y a la igualdad de las partes (arts. 24.2 y 14 CE), y se basa, asimismo, en la posición preferente de los derechos fundamentales en el Ordenamiento y de su afirmada condición de inviolables (art. 10.1 CE). Para decirlo con las palabras expresadas en la STC 114/1984, antes citada, constatada la inadmisibilidad de las pruebas obtenidas con violación de derechos fundamentales, su recepción procesal implica una ignorancia de las garantías propias al proceso (art. 24.2 CE) implicando también una inaceptable confirmación institucional de la desigualdad entre las partes en el juicio (art. 14 de la Constitución), desigualdad que se ha procurado antijurídicamente en su provecho quien ha recabado instrumentos probatorios en desprecio a los derechos fundamentales de otro.” (FJ 26).

En este supuesto cabe observar, en primer lugar, que las Sentencias que se impugnan no consideraron la expresada cuenta bancaria y los cheques librados contra ella como la única fuente de convicción en que fundamentan su decisión, lo que ya viene a excluir una relación indubitada y exclusiva de causalidad entre estos documentos y la condena. Pero es que, además, la interdicción de la prueba ilícitamente obtenida hace referencia exclusiva a la imposibilidad de admitir en el proceso una prueba obtenida violentando un derecho o libertad fundamental. En este caso, la impugnación que se realiza en la demanda, como también afirmábamos en la citada STC 69/2001 “no conecta la obtención de los indicados documentos con derecho fundamental alguna del recurrente o de otra persona que impida su ingreso en el proceso y su valoración probatoria” (mismo FJ 26). Por lo que resulta de plena aplicación al caso la doctrina constitucional sentada en nuestra STC 114/1984, según la cual “puede sostenerse la inadmisibilidad en el proceso de pruebas obtenidas con violación de derechos fundamentales sustantivos, pero ello no basta para apreciar la relevancia constitucional del problema, a no ser que se aprecie una ligazón entre la posible ignorancia jurisdiccional de tal principio y un derecho o libertad de los que resultan amparables en vía constitucional. Si tal afectación de un derecho fundamental no se produce…, habrá que concluir en que la cuestión carece de transcendencia constitucional a efectos del proceso de amparo” (FJ 5).

En el caso objeto de análisis la censura a la prueba que ahora examinamos se hace descansar esencialmente en el modo irregular en el que pretendidamente fue obtenida, por no haber existido un acto previo de desclasificación del carácter secreto de la documentación remitida al órgano judicial. Nos encontraríamos entonces, no ante un supuesto de infracción de derechos fundamentales o de alguna garantía procesal esencial recogida en el art. 24.2 CE, sino ante una hipotética infracción de ciertos artículos de la Ley de secretos oficiales, en particular sus arts. 3, 4 y 7, que constituiría, en el caso de admitirse la tesis que propone el demandante, una infracción de carácter procesal, al unirse a la causa tal documental por el Juzgado sin cumplimentarse los requisitos exigibles. En esta línea, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo hace referencia en su resolución a la alegación por parte del recurrente de una supuesta “inobservancia de una condición objetiva de procedibilidad consistente en la previa desclasificación de la materia relativa al uso y destino de los fondos reservados, dado su carácter secreto, con infracción de los preceptos de la Ley de secretos oficiales sobre la materia”. Supuesta irregularidad sobre los presupuestos procesales que, en todo caso, no tendría relevancia constitucional, conforme a nuestra doctrina (por todas, STC 174/2003, de 29 de septiembre, FJ 4), al no observarse que, con su conducta, el órgano judicial hubiera producido una consecuencia de indefensión material, tal como se propone en la demanda, al ahora recurrente.

En efecto, en el presente caso el Juez de Instrucción interviniente incorporó a las actuaciones tal documental proveniente del Banco de España, una vez recibidos por éste los correspondientes requerimientos judiciales. La incorporación de estos datos por el Juzgado, según se observa en las actuaciones, se hizo precisamente tras la declaración del “secreto” de las mismas, por los bienes e intereses jurídicos implicados. Posteriormente, una vez levantado, se dio a las partes la oportunidad de defenderse frente a las pruebas obtenidas durante esta fase procesal. Por lo que el demandante de amparo tuvo la oportunidad de rebatir la información procedente de la mencionada cuenta de fondos reservados, haciendo las oportunas precisiones en su descargo sobre la naturaleza y finalidad de los cheques que obraban en la misma y proponiendo las pruebas pertinentes que interesaban a su estrategia procesal.

Continuando el análisis, conviene ahora subrayar que, bajo la alegación por el demandante de la vulneración por parte del órgano judicial de ciertos derechos fundamentales, subyace, en definitiva, su discrepancia con la interpretación jurídica que éste realiza al entender que no era precisa la desclasificación de la expresada documentación por no tratarse de materia reservada. Desde esta perspectiva es suficientemente conocida la doctrina de este Tribunal Constitucional sobre que la interpretación y aplicación de la legalidad procesal-penal es una cuestión de legalidad ordinaria, que corresponde, por ello, resolver en exclusiva a los órganos judiciales en el ejercicio de la función que tienen constitucionalmente asignada. Además, no son irrazonables o arbitrarios los argumentos utilizados en este supuesto por los órganos judiciales intervinientes al pronunciarse sobre el tema objeto de estudio.

En efecto, la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Madrid pone de relieve que la Ley de secretos oficiales no puede haber incluido estos gastos como materia clasificada cuando “no son el medio de pago de actividades reservadas, sino, presuntamente, el objeto material de un delito de malversación”; estando la decisión de la Juez instructora reforzada por una serie de datos objetivos (la Administración del Estado ha colaborado en la investigación, también el Parlamento, no habiendo planteado ninguno de los Gobiernos que se han ido sucediendo conflicto alguno de jurisdicción, sin que el Abogado del Estado haya expuesto objeción alguna a su desarrollo); finalmente, no puede decirse que “se ha comprometido la seguridad del Estado, los intereses de la Nación, ni aún que se ha revelado secreto alguno digno de tal nombre” (fundamento jurídico 4 de su Sentencia). La Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, por su parte, confirma esta valoración, reseñando que “el derecho no puede amparar el delito, pues otra interpretación haría depender de una autorización del ejecutivo la competencia de los jueces y tribunales para la investigación y persecución de los mismos (art. 117.3 CE), lo que supondría una alteración fundamental del marco constitucional”, debiendo “la Ley de Secretos Oficiales, así como las normas y acuerdos complementarios en esta específica materia, ser interpretados conforme a principios constitucionales. Si los gastos reservados, lo son por estar destinados a una finalidad concreta, apartados de esa finalidad, queda sin justificación la protección especial dispensada. La desvirtuación de la ratio legis de la norma, hace que cualquier actuación desviada, de naturaleza delictiva, quede al margen de la propia ley y desprovista de su protección” (fundamento jurídico tercero, 4, de la Sentencia de casación). En definitiva, subraya la Sala, “siendo uno de los valores del Estado de Derecho la Justicia, no puede una ley (de Secretos Oficiales) servir de escudo protector para la comisión de delitos que nada tienen que ver con el cumplimiento de los objetivos que la propia ley establece. La ley no puede negarse a si misma; pretender que la reserva no tenga límites sería tanto como crear injustificables espacios de impunidad, si sólo el Consejo de Ministros puede desclasificar una materia que, de hecho descubría la comisión de presuntos delitos por algunos de los miembros del Gabinete (Interior) o altos cargos dependientes del mismo” (fundamento jurídico décimo octavo, 2, de la misma Sentencia).

Con estos antecedentes, podemos concluir que los órganos judiciales han resuelto la cuestión planteada de una manera en la que no se aprecian signos de arbitrariedad o manifiesta irrazonabilidad, de forma motivada y congruente con las pretensiones de las partes, debiendo quedar en este punto nuestro control, pues, como reiteradamente hemos afirmado, no corresponde a este Tribunal “ni constatar el acierto de una determinada resolución, ni indicar la interpretación que haya de darse a la legalidad ordinaria, función ésta última que se atribuye en exclusiva a los Tribunales del orden judicial correspondiente” (STC 198/2000, de 24 de julio, FJ 2, por todas).

En cuanto a la fiabilidad de la documental aportada, es un problema que se traslada al órgano sentenciador, el cual, en virtud del principio de libre valoración de la prueba (art. 741 de la Ley de enjuiciamiento criminal), será el encargado de pronunciarse sobre su eficacia. El actor ha podido suscitar ante el Tribunal sentenciador, como antes hemos señalado, sus dudas sobre la eficacia probatoria de los documentos, ha sido oído y ha podido proponer los medios de prueba necesarios para sostener dicha pretensión, obteniendo respuesta fundada y motivada sobre tales extremos. La fiabilidad o no de la citada prueba, y, en definitiva, su eficacia probatoria, escapan al control de este Tribunal, por no ser misión suya, sino de los Jueces y Tribunales, en virtud de lo dispuesto en el art. 117.3 CE, efectuar los correspondientes pronunciamientos al respecto.

5. Como cuarto motivo invoca el recurrente la violación de su derecho fundamental a la presunción de inocencia al no constar en el proceso pruebas de cargo, válidamente practicadas, en que basar su culpabilidad por el delito de malversación de caudales públicos por el que se le condena. Así, no pueden servir a estos efectos ni la documentación recibida por el Juzgado desde el Banco de España referente a la cuenta de los fondos reservados, por tratarse de una prueba ilícita (impugnación que hemos tratado de manera específica en el apartado anterior), ni las declaraciones de don Luis Roldan Ibáñez y su esposa, doña Blanca Rodríguez Porto, por carecer de credibilidad, al estar influenciadas por la animadversión existente hacia el acusado e incurrir en numerosas contradicciones. Junto a esta queja ha de analizarse la que también se articula en la demanda sobre la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, por falta de motivación de las resoluciones judiciales dictadas, puesto que, como hemos subrayado con anterioridad, este motivo tiene un carácter accesorio e instrumental respecto del referente al derecho a la presunción de inocencia. Según el demandante, no se habría constatado debidamente por el juzgador los supuestos acuerdos habidos entre don Rafael Vera, don Luis Roldan y él mismo para la sustracción, en su beneficio personal, de ciertas cantidades correspondientes a los expresados fondos, ni, en definitiva, que se hubiera apropiado de suma dineraria alguna, siendo, además, la motivación contenida en dichas resoluciones, respecto de estos extremos, “arbitraria” y “no razonable”. De manera particular, se consigna en la demanda que resulta “contradictorio” que al recurrente se le considere como “instigador o generador del delito” cuando no tenía “capacidad ni título para poder disponer de cantidad alguna de los fondos reservados”.

6. El examen de la denunciada vulneración requiere traer a colación, aun sucintamente, la consolidada doctrina de este Tribunal Constitucional sobre el derecho a la presunción de inocencia, sobre la validez constitucional de la condena basada en las declaraciones de los coimputados, siempre que concurran ciertas garantías, así como sobre las condiciones que han de acompañar a la denominada prueba indiciaria para poder sustentar en ella un pronunciamiento de condena.

a) Respecto de la primera, venimos afirmando desde la STC 31/1981, de 28 de julio, que el derecho a la presunción de inocencia se configura, en tanto que regla de juicio y desde la perspectiva constitucional, como el derecho a no ser condenado sin pruebas de cargo válidas, lo que implica que exista una mínima actividad probatoria realizada con las garantías necesarias, referida a todos los elementos esenciales del delito, y que de la misma quepa inferir razonablemente los hechos y la participación del acusado en los mismos. De modo que, como se declara en la STC 189/1998, de 28 de septiembre, “sólo cabrá constatar la vulneración del derecho a la presunción de inocencia cuando no haya pruebas de cargo válidas, es decir, cuando los órganos judiciales hayan valorado una actividad probatoria lesiva de otros derechos fundamentales o carente de garantías, o cuando no se motive el resultado de dicha valoración, o, finalmente, por ilógico o por insuficiente no sea razonable el iter discursivo que conduce de la prueba al hecho probado” (FJ 2). Constituye también doctrina consolidada de este Tribunal que “no le corresponde revisar la valoración de las pruebas a través de las cuales el órgano judicial alcanza su íntima convicción, sustituyendo de tal forma a los jueces y tribunales ordinarios en la función exclusiva que les atribuye el art. 117.3 CE, sino únicamente controlar la razonabilidad del discurso que une la actividad probatoria y el relato fáctico que de ella resulta, porque el recurso de amparo no es un recurso de apelación, ni este Tribunal una tercera instancia” (por todas, STC 137/2005, de 23 de mayo, FJ 2). De este modo hemos declarado con especial contundencia que el examen de la vulneración del derecho a la presunción de inocencia “ha de partir de la radical falta de competencia de esta jurisdicción de amparo para la valoración de la actividad probatoria practicada en un proceso penal y para la evaluación de dicha valoración conforme a criterios de calidad o de oportunidad” [entre otras, SSTC 111/2008, de 22 de septiembre, FJ 3, a) y 68/2010, de 18 de octubre, FJ 4], advirtiendo que esta supervisión externa que hemos de realizar para apreciar la razonabilidad del expresado discurso ha de ser “extraordinariamente cautelosa”, pues, en rigor, “la función de este Tribunal no consiste en enjuiciar el resultado alcanzado, sino el control externo del razonamiento lógico seguido para llegar a él” (STC 66/2009, de 9 de marzo, FJ 6). Esta imposibilidad de revisar por parte de este Tribunal Constitucional los diferentes elementos probatorios en que los Tribunales penales basan su convicción, en la forma expuesta, resulta fundamentada, además, tanto por la prohibición legal de que el Tribunal Constitucional entre a valorar los hechos del proceso [art. 44.1 b) LOTC], como por la imposibilidad material de que los procesos constitucionales puedan contar con las garantías de oralidad, inmediación y contradicción que deben rodear a la valoración probatoria.

b) Por otra parte, en relación con la suficiencia de las declaraciones de los coimputados para enervar la presunción de inocencia, hemos resaltado (entre otras, SSTC 34/2006, de 13 de febrero, FJ 2 y 102/2008, de 28 de julio, FJ 3) que éstas no poseen solidez plena como prueba de cargo suficiente cuando, siendo únicas, no están mínimamente corroboradas por algún hecho, dato o circunstancia externa, y ello porque el imputado, a diferencia del testigo, no tiene la obligación de decir la verdad sino que, por el contrario, le asiste el derecho a guardar silencio total o parcialmente y no está sometido a la obligación jurídica de decir la verdad (SSTC 147/2004, de 13 de septiembre, FJ 2; 312/2005, de 12 de diciembre, FJ 1; 170/2006, de 5 de junio, FJ 4 y 198/2006, de 3 de julio, FJ 4). Esta exigencia de refuerzo, por otra parte, no está prefijada en términos generales, sino que se deja a la casuística la determinación de los casos en que puede estimarse que existe esa mínima corroboración, por lo que ha de atenderse a las circunstancias presentes en cada supuesto particular. Según esta doctrina, además, esa mínima corroboración ha de recaer, precisamente, sobre la participación del acusado en los hechos punibles que el órgano judicial hubiera considerado probados (SSTC 340/2005, de 20 de diciembre, FJ 2 y 277/2006, de 25 de septiembre, FJ 2), resultando que los elementos de corroboración han de hallarse expuestos en las resoluciones judiciales recurridas como fundamentos probatorios de la condena (SSTC 91/2008, de 21 de julio, FJ 3 y 102/2008, de 28 de julio, FJ 3).

c) Sin que se pueda afirmar que en el presente caso no resulta de aplicación la referida doctrina sobre la necesidad de esta corroboración de la declaración del coimputado por el hecho de que don Luis Roldán, cuyo testimonio incriminatorio se pondera como elemento de prueba para la condena del recurrente, no haya sido enjuiciado en esta causa al haber sido ya condenado por Sentencia firme en un procedimiento anterior.

En efecto, nuestra doctrina ha venido considerando la declaración de un coimputado en la causa como “una prueba sospechosa” (entre otras, SSTC 30/2005, de 14 de febrero, FJ 4 y 102/2008, de 28 de julio, FJ 3), que despierta una “desconfianza intrínseca” (STC 233/2002, de 9 de diciembre, FJ 5), por lo que hemos venido disponiendo una serie de cautelas, como ya hemos dicho, para que esta declaración alcance virtualidad probatoria, en concreto “un plus probatorio consistente en la necesidad de una corroboración mínima de la misma” (STC 142/2006, de 8 de mayo, FJ 3). De esta forma, la problemática de este tipo de declaraciones ha sido abordada por este Tribunal Constitucional desde el trascendental aspecto de su credibilidad y eficacia probatoria como prueba de cargo para desvirtuar el derecho constitucional a la presunción de inocencia, cuidando de garantizar los derechos del acusado que podría ser condenado en base al contenido de las mismas.

Desde esta perspectiva, la cuestión nuclear que ha de resolverse, conforme con los valores y principios constitucionales a cuya preservación se dirige la anterior doctrina, no es tanto si la persona citada a declarar por el Tribunal ha sido o no parte en la causa que entonces se enjuicia, sino si ésta fue o no partícipe en los hechos, pues es evidente que la coparticipación en el delito (por los sentimientos e intereses que pueden haber surgido desde su comisión) es un dato relevante a tener en cuenta para ponderar la credibilidad de su testimonio. En consecuencia, aun cuando una mera concepción formal de la condición de coimputado conllevaría que la exigencia de la mínima corroboración de su declaración sólo fuese aplicable a quien fuese juzgado simultáneamente en el mismo proceso, esto es, a quien tiene la condición formal de coacusado, hemos de extender esta garantía de la mínima corroboración de la declaración incriminatoria también a los supuestos en los que tal declaración se presta por quien fue acusado de los mismos hechos en un proceso distinto y que, por esta razón, comparece como testigo en un proceso posterior en el que se juzga a otra persona por su participación en la totalidad o parte de estos hechos, como ocurre en el caso sometido a nuestra consideración.

d) Igualmente, hemos sostenido, desde la STC 174/1985, de 17 de diciembre, que también la prueba indiciaria puede sustentar un pronunciamiento de condena, sin menoscabo del derecho a la presunción de inocencia, habiendo afirmado este Tribunal, entre otras STC 111/2008, de 22 de septiembre, FJ 3, que el control de constitucionalidad de la racionalidad y solidez de la inferencia en que se sustenta esta prueba puede efectuarse tanto desde el canon de su lógica o cohesión (de modo que será irrazonable si los indicios acreditados descartan el hecho que se hace desprender de ellos o no llevan naturalmente a él), como desde su suficiencia o calidad concluyente (no siendo, pues, razonable la inferencia cuando sea excesivamente abierta, débil o imprecisa), si bien en este último caso el Tribunal Constitucional ha de ser especialmente prudente, puesto que son los órganos judiciales quienes, en virtud del principio de inmediación, tienen un conocimiento cabal, completo y obtenido con todas las garantías del acervo probatorio. Por ello se afirma que sólo se considera vulnerado el derecho a la presunción de inocencia en este ámbito de enjuiciamiento “cuando la inferencia sea ilógica o tan abierta que en su seno quepa tal pluralidad de conclusiones alternativas que ninguna de ellas pueda darse por probada” (STC 229/2003, de 18 de diciembre, FJ 24).

7. Continuando en el análisis, conviene ahora referirse los hechos que la Audiencia Provincial de Madrid declara probados en su Sentencia, respecto del recurrente, don José María Rodríguez Colorado, Director General de la Policía desde el 27 de octubre de 1986 hasta el 27 de julio de 1991, para después analizar los elementos probatorios que ha utilizado la Sala para deducir los mismos.

a) Así, en el hecho probado núm. 6, de la Sentencia de la Audiencia Provincial, se significa que “puesto de acuerdo Rafael Vera con Luis Roldán y José María Rodríguez Colorado, decidieron hacerse con determinadas cantidades de dinero destinado a gastos reservados ante el cese del señor Barrionuevo y la llegada del señor Corcuera. Así, Rafael Vera entregó el día 11 de julio de 1988 a cada uno de ellos, contra la cuenta de la Secretaría de Estado de Interior en el Banco de España, los cheques con numeración…y..., respectivamente, por importe de 10.000.000 de pesetas cada uno. Meses más tarde, el 12 de diciembre de 1988, Vera entregó los cheques números… (Roldán) y… (Rodríguez Colorado), ambos por importe de 7 millones de pesetas. Roldán ingresó este cheque y el anterior en sus cuentas particulares y Rodríguez Colorado los entregó a su amigo Mariano Jaquotot Saénz de Miera, que los ingresó en una cuenta que tenía abierta a su nombre en la sucursal núm. 1 en Madrid de Bankinter. Igualmente, el día 9 de enero de 1990 Rafael Vera entregó otros dos cheques del Banco de España por importe cada uno de 7.000.000 de pesetas a José María Rodríguez Colorado y Roldán, numerados respectivamente como… y…, que siguieron el mismo camino de los anteriores”.

Según el hecho probado núm. 7 “preocupados por su porvenir económico al abandonar el Ministerio, Roldán y José María Rodríguez Colorado celebraron otras reuniones con Rafael Vera, de las que son conocidas las que tuvieron lugar en el 'Cenador de Salvador' de la localidad madrileña de Moralzarzal y en el restaurante 'El Molino' de Algete. En esta última, Roldán y Rodríguez Colorado llegaron al acuerdo con Vera de recibir mensualmente cinco millones de pesetas a modo de gratificación o sobresueldo”. “En ejecución de lo acordado, a partir del mes de febrero de 1990 la Secretaría de Estado para la Seguridad remitía a cada una de las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil dos cheques en lugar de uno. El primero…. era destinado a gastos reservados; el segundo se destinaba a enriquecimiento personal de los señores Rodríguez Colorado y Roldán, quienes en ese concepto y como mínimo recibieron los cheques que seguidamente se relacionan, todos ellos por un importe de cinco millones de pesetas”. “Por su parte, Rodríguez Colorado entregaba los cheques a su amigo Mariano Jaquotot que los ingresaba en la cuenta citada de Bankinter”. “Las cantidades recibidas de Rafael Vera, después del mes de enero de 1990, fueron de, al menos, 65 millones por Rodríguez Colorado y 355 millones por Roldán.”.

b) Respecto de los ingresos apropiados ilícitamente por el recurrente a partir de febrero de 1990, la Sentencia de la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Madrid, partiendo del dato no controvertido de que dichas reuniones en los citados restaurantes se produjeron en enero del mismo año, infiere la existencia de un acuerdo de voluntades entre don Rafael Vera, don José María Rodríguez Colorado y don Luis Roldán, para que estas dos personas recibieran mensualmente cinco millones de pesetas, de la declaración en el juicio efectuada por este último, así como de su esposa doña Blanca Rodríguez Porto, corroborados estos testimonios por una serie de elementos indiciarios, que se desprenden de la documental recibida sobre los cheques emitidos, de la prueba pericial y de ciertas testificales, ponderándose igualmente por la Sala la propia declaración exculpatoria realizada por el ahora demandante de amparo.

En relación al testimonio incriminatorio de don Luis Roldán, observamos que el Tribunal de instancia dedica un único fundamento jurídico, el decimotercero, a replicar las razones de la defensa de los acusados sobre su falta de credibilidad, al estar influenciado, entre otros motivos, por su animadversión hacia los mismos. Así, el Tribunal, respecto de su invocada “enemistad” con los acusados en la presente causa, razona que, aunque “no está claro que ésta sea anterior a sus declaraciones sumariales”, “después de que se negó a tener la exclusiva de la corrupción… hay enemistad y por eso han de medirse con cuidado sus declaraciones en juicio precedidas de aviso a sus antiguos compañeros”. Por ello, sólo se ha de “prestar oído a sus declaraciones cuando vienen de algún modo reforzadas por datos objetivos o por otras declaraciones”, siendo “absurdo afirmar a priori que el solo hecho de proceder de Roldán es condición suficiente para tachar de falsa cualquier afirmación”. En este sentido, la Sala refiere que “Roldán ha dicho muchas verdades en torno al destino del dinero destinado a gastos reservados”, poniendo como ejemplo una serie de datos por él descritos, que habían sido contrastados convenientemente.

Por otra parte, los elementos indiciarios utilizados por la Audiencia Provincial para reforzar los testimonios inculpatorios antes mencionados, una vez ordenado el contenido del fundamento jurídico decimosexto de su Sentencia, fueron los siguientes: “la coincidencia absoluta entre las reuniones de Vera, Roldán y Rodríguez Colorado y el comienzo de los pagos a Roldán”; “los cheques de cinco millones que mensualmente se entregan a Roldán tienen su paralelo en 13 ocasiones, de febrero de 1990 a febrero de 1991, con cheques por igual importe, librados en igual fecha o en fecha muy próxima (de las 13 veces, nunca hay más de 9 días entre un cheque y otro y coinciden exactamente las fechas en nueve ocasiones), e ingresados por Jaquotot. También los números de los cheques son consecutivos en ocho ocasiones y casi consecutivos, separados por cinco unidades o menos, en las restantes”; “estos cheques iban a la Dirección General de la Policía como ha declarado en juicio el General Seivane, y como ha declarado el propio Vera” (aunque dando este una versión distinta de la que dio Roldán sobre su finalidad). No obstante, “Rodríguez Colorado niega simplemente que se recibieran esos cheques en la Dirección General de la Policía. Lo hace en todas las declaraciones y por supuesto en el acto del juicio oral”; también “afirma que se ha enterado durante el proceso de que Jaquotot ingresara dinero de cheques de la cuenta de la Secretaría de Estado, explica que esos cheques se remitían desde la propia Secretaría de Estado y los justifica por los suministros facilitados por Jaquotot…”; según el Tribunal, “estas afirmaciones son falsas” porque “los únicos cheques que, según el extracto de la cuenta del Banco de España y el informe de los peritos de Hacienda, coinciden con los cobrados por Roldán en cantidad, consecución numérica y ritmo de pago son los ingresados en su cuenta por Jaquotot. Y es absurdo que desde la Secretaría de Estado para la Seguridad se pague a Jaquotot al ritmo y en las cuantías que a Roldán …. Es más que prácticamente no hay otros cheques por importe de 5 millones de pesetas a lo largo de 1990. Por tanto la única forma de que ingresaran los cheques en la cuenta de Jaquotot era por conducto de la Dirección General de la Policía, el administrador de esos cheques y el único de esa Dirección General que era íntimo amigo de Jaquotot era Rodríguez Colorado”; respecto de la manifestación que hace el acusado sobre la posibilidad de que estos pagos a Jaquotot se debieran a sus servicios prestados al Ministerio del Interior, la Sala afirma que concurren una serie de “hechos especialmente relevantes” para desmentir esta afirmación. En efecto, de la expresada cuenta “salió al menos en una ocasión dinero para Rodríguez Colorado mediante un cheque al portador con el que éste pago el colegio de sus hijos”. Además, de la prueba testifical practicada no se desprendería esa supuesta condición de agente secreto de Jaquotot, en particular de las declaraciones del Comisario Jefe del Gabinete de Información de la Secretaría de Estado para la Seguridad, del Subdirector de la Policía, del Comisario General de Información, del sucesor de Rodríguez Colorado en la Dirección General de la Policía, incluso de las manifestaciones de su padre y esposa, quienes relataron que no sabían que Jaquotot trabajara para el Ministerio del Interior.

c) En cuanto a las cantidades apropiadas por el recurrente previamente al acuerdo principal con Vera de enero de 1990, en concreto tres cheques ingresados en la expresada cuenta de Jaquotot de 11 de julio de 1988 (librado por 10 millones), de 12 de diciembre del mismo año (7 millones) y 9 de enero de 1990 (7 millones), la Audiencia Provincial de Madrid se sirve, de igual forma, de la prueba indiciaria, como complemento de las declaraciones de Luis Roldán. Así, en el fundamento jurídico decimosexto de su Sentencia tiene en cuenta las siguientes circunstancias: “la coincidencia en fechas y cantidades con los cheques recibidos por Roldán”, que hace igualmente impensable que sean pagos a Jaquotot; “el contraindicio de las falsas explicaciones de Rodríguez Colorado es extensible a estos cheques”; Además, la Sala advierte, en el fundamento jurídico decimoquinto, que las cantidades ingresadas a Roldán los expresados días 11 y 12 por cantidades de 10 y 7 millones, “son cifras exactamente coincidentes con las ingresadas en la cuenta de Jaquotot y se hacen al cese del Ministro Barrionuevo. Igualmente ha de decirse del cheque correspondiente en las Navidades 89-90 y librado el 9-1-90 en la misma fecha en el que acaba ingresado en la cuenta de Jaquotot y por la tradicional cifra navideña de 7 millones”.

8. Por su parte, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en el fundamento jurídico decimonoveno de su Sentencia confirma, también de forma motivada, la resolución dictada en la instancia, entendiendo que ha concurrido, respecto del recurrente, actividad probatoria de cargo, practicada en el juicio conforme a las garantías legales y constitucionales. Comienza por afirmar que, no obstante la limitación que tiene el Alto Tribunal para revalorar la prueba por cuanto la Sala de casación no ha gozado de inmediación, lo cierto es que la convicción alcanzada por la Audiencia Provincial respecto del valor de las declaraciones de Luis Roldan “es inatacable en esta instancia dada su razonabilidad”. En efecto, “la Audiencia ya puso en entredicho muchas de las manifestaciones de este testigo y fue escrupulosa al adoptar las pertinentes cautelas para extraer las dosis de credibilidad que pudieran merecer sus manifestaciones, porque, como muy bien apuntó, todo lo depuesto no debía calificarse de falso”, teniendo cuidado en asegurarse de que “ciertos pasajes o aspectos de las declaraciones del Sr. Roldán no estuvieran guiados por odio personal, obediencia a tercera persona, soborno policial o promesa de trato procesal más favorable”.

Pero además, según la Sala de casación, la Audiencia Provincial se ha valido de tal testimonio, con otras pruebas de signo incriminatorio, especialmente testificales y documentales que garantizan el acierto del juicio de culpabilidad, entendido como participación en el hecho del recurrente. Así, “los cheques de cuyos importes se ha lucrado el impugnante son cheques que iban a la Dirección General de la Policía, como han declarado el propio Vera y el General Seivane en el juicio; son cheques que se entregaron en paralelo en trece ocasiones y por el mismo importe de cinco millones de pesetas, a Roldán y al acusado; y son cheques con números consecutivos a los de Roldan en ocho ocasiones y casi consecutivos, separados por cinco unidades menos, en los restantes. Es más, los únicos cheques que, según el extracto de la cuenta del Banco de España y el informe de los peritos de Hacienda, coinciden con los cobrados por Roldán en cantidad, consecución numérica y ritmo de pago son los ingresados en su cuenta por Jaquotot”. Por ello, continua el Tribunal, “la única forma de que se ingresaran esos cheques en esa cuenta era por conducto de la Dirección General de la Policía y el administrador de esos cheques y el único en esa Dirección General íntimo amigo de Jaquotot era Rodríguez Colorado: este hecho esta corroborado por el testimonio de varias personas que manifiestan que han visto en alguna ocasión a Jaquotot en la Dirección General de la Policía y siempre con Rodríguez Colorado”.

A estos hechos, el Tribunal Supremo añade otros que considera relevantes, que entiende correctamente ponderados por el Tribunal de instancia, como el constatado de la extracción de la cuenta del tan nombrado Jaquotot del numerario necesario para pagar el colegio de los hijos del recurrente, así como la circunstancia de que no existe prueba alguna en la causa que acredite la condición de agente secreto de Jaquotot, no deduciéndose esta condición de la múltiple prueba testifical practicada y sosteniéndose tan sólo por Rafael Vera y Rodríguez Colorado, es decir “sólo manifiestan este hecho aquellos a quienes compromete el dinero ingresado en las cuentas”. Finalmente, entiende la Sala, respondiendo a la defensa del recurrente, que el argumento por ella utilizado según el cual “de la cuenta de Bankinter no se ha acreditado que haya vuelto a salir dinero en su beneficio, no constituye una razón de peso que desvirtúe la lógica del resto de los argumentos”; entre otras razones porque no se ha podido seguir la pista de todos los cheques al portador ni de las extracciones en metálico de dicha cuenta, existiendo un altísimo grado de probabilidad de que Jaquotot tuviera más de una cuenta corriente.

9. De lo expuesto se desprende que la participación del recurrente en el delito de malversación de caudales públicos, por el que se le condena, ha quedado acreditado por los órganos judiciales intervinientes, de manera ampliamente motivada, a través de un nutrido elenco de elementos probatorios, no siendo irrazonables los argumentos empleados en sus resoluciones.

En primer lugar, por la declaración incriminatoria efectuada en el juicio por un coimputado, en el sentido material, don Luis Roldán, dedicando la Audiencia Provincial de Madrid un único fundamento jurídico de su Sentencia, como hemos visto, a analizar los argumentos de los acusados sobre su supuesta falta de credibilidad, al estar influenciada por la animadversión hacia ellos, otorgándole la Sala esta virtualidad tan sólo en aquellos aspectos en que venía de algún modo reforzado dicho testimonio “por datos objetivos o por otras declaraciones”. Por este motivo, el Tribunal Supremo entendió, precisamente, que la convicción del Tribunal de instancia sobre la ponderación de esta declaración no estaba exenta de razonabilidad, reseñando que la Audiencia “fue escrupulosa al adoptar las pertinentes cautelas para extraer las dosis de credibilidad que pudieran merecer sus manifestaciones”. Sin que se pueda extender el control de este Tribunal Constitucional, una vez comprobado que no existe déficit de motivación alguno ni irracionalidad en la argumentación empleada en este caso por los órganos judiciales, a constatar, como se pretende en la demanda, el grado de verosimilitud o credibilidad que pueda merecer dicha declaración, pues no nos corresponde “el enjuiciamiento de la valoración de las declaraciones vertidas en el proceso y la prevalencia del contenido de unas frente a otras” (STC 80/2003, de 28 de abril, FJ 8), debiendo ser en definitiva el órgano judicial, con la debida inmediación, “quien, apreciando libremente la prueba, en el ejercicio exclusivo de la potestad jurisdiccional que le atribuye el art. 117.3 CE, ha de resolver finalmente acerca de la eficacia probatoria de aquel testimonio para enervar la presunción de inocencia” (STC 142/2006, de 8 de mayo, FJ 3).

Por otra parte, los órganos judiciales han hecho patente en sus resoluciones la existencia de esos factores externos de corroboración de dicha declaración, necesarios, según hemos visto, para que alcance eficacia probatoria. Así, han tenido en cuenta la también declaración inculpatoria de su esposa, doña Blanca Rodríguez Porto, si bien, adecuadamente, se le ha otorgado a la misma una reducida eficacia por dichos órganos, al tratarse de un mero testigo de referencia. Así, la Sentencia de la Audiencia Provincial razona que “su esposa cuenta lo que ha oído a su marido” (fundamento jurídico 13.4), no haciendo mención a este testimonio la Sentencia de casación al analizar el motivo sobre la presunción de inocencia articulado por el ahora recurrente. Fundamentalmente, esos factores externos de corroboración han consistido en la concurrencia de una serie de indicios convergentes deducidos por el Tribunal, de la amplia prueba documental, pericial y testifical practicada, elementos probatorios que, una vez engarzados convenientemente con la declaración del citado coimputado, le permiten inferir la participación del recurrente en los hechos declarados probados. Estos indicios, como hemos visto, consisten en la coincidencia de las citadas reuniones entre los coacusados o la producción de ciertos acontecimientos (como el cese del Ministro Barrionuevo) con la recepción de los referidos fondos; la también coincidencia de algunas características de los cheques que se iban remitiendo, como fecha de libramiento, ritmo de pago, numeración consecutiva, idéntico importe, tanto a la Dirección General de la Guardia Civil como a la Dirección General de la Policía; respecto de la afirmación que hace el recurrente sobre que estos pagos pudieran obedecer a servicios prestados por el Ministerio del Interior a Jaquotot, en cuya cuenta se ingresaban los referidos cheques, el Tribunal se apoya también en una serie de datos contrastados para desmentirla (como el hecho de haber salido dinero de la misma para el pago del colegio de sus hijos del recurrente o no desprenderse en modo alguno de la amplia testifical practicada la supuesta condición de agente secreto que se atribuía a Jaquotot); finalmente, el órgano judicial utiliza también como contraindicio el que algunas manifestaciones efectuadas por el demandante se hubiera acreditado que “eran falsas” (por ejemplo, que no se recibían estos cheques en la Dirección General de la Policía, como había confirmado el propio señor Vera y el General Seivane). En este sentido, este Tribunal Constitucional ha sostenido (Así, STC 55/2005, de 17 de marzo, FJ 5) que “la futilidad del relato alternativo del acusado, aunque no puede sustituir la ausencia de prueba de cargo, so pena de asumir el riesgo de invertir la carga de la prueba, sí puede servir como contraindicio o como elemento de corroboración de los indicios a partir de los cuales inferir la culpabilidad, tanto en relación con supuestos de pruebas de indicios, (SSTC, 220/1998, de 16 de noviembre, FJ 6; 155/2002, de 22 de julio, FJ 15; 135/2003, de 30 de junio, FJ 3), como haciéndolo extensivo a los supuestos de corroboración de las declaraciones de los coimputados (STC 147/2004, de 13 de septiembre, FJ 6)”. En definitiva, nos encontramos, como decíamos en la STC 68/2001, de 17 de marzo, ante un conjunto de hechos y datos, “que no afectan meramente a la coherencia de las declaraciones de los coimputados, sino que atañen también a su correspondencia con lo que el Tribunal apreció como realmente ocurrido”. De forma que, “dejando a un lado la virtualidad en orden a la corroboración que quepa atribuir a cada uno de ellos considerado aisladamente, mal puede negarse que, en este caso, tomados en conjunto, constituyan esa corroboración mínima que nuestra Jurisprudencia exige” [FJ 5 b)].

10. Por todo lo anterior, extensamente analizados los hechos declarados probados y los argumentos de las Sentencias dictadas por la jurisdicción ordinaria, ha de concluirse que la condena del demandante de amparo se sustenta en pruebas de cargo válidamente practicadas (la declaración inculpatoria de un coimputado, corroborada por una serie de datos o elementos indiciarios, que se desprenden de una amplia prueba documental, pericial y testifical), a partir de las cuales se infiere por los órganos judiciales la existencia de sendos acuerdos para malversar en los que interviene (motivo por el cual se le considera “instigador o generador del delito”) y la percepción por su parte de las cantidades consignadas en los hechos probados, y, por ello, su autoría en un delito continuado de malversación de caudales públicos, todo ello mediante un razonamiento debidamente explicitado en las resoluciones judiciales, como hemos expuesto anteriormente, que no cabe calificar de irrazonable, ni desde el punto de vista de su lógica o coherencia, ni desde la óptica del grado de solidez requerido, puesto que los datos tenidos en cuenta resultan suficientemente concluyentes, sin que a este Tribunal le competa ningún otro juicio, ni entrar a examinar otras inferencias propuestas por quien solicita el amparo (SSTC 239/2006, de 17 de julio, FJ 7; 206/2007, de 24 de septiembre, FJ 9 y 219/2009, de 21 de diciembre, FJ 9, entre otras).

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional,

Ha decidido

POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por don José María Rodríguez Colorado.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a cuatro de julio de dos mil once.

SENTENCIA 112/2011, de 4 de julio de 2011

Sección Cuarta

("BOE" núm. 184, de 2 de agosto de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:112

Recurso de amparo 11464-2006. Promovido por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso frente a las Sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid que desestimaron su demanda contra el Ayuntamiento de Majadahonda sobre concejales declarados miembros no adscritos a ningún grupo municipal.

Vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos: STC 20/2011.

1. Reitera la STC 54/2011 que aplica la doctrina de la STC 20/2011.

La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Elisa Pérez Vera, Presidenta, don Ramón Rodríguez Arribas y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 11464-2006 promovido por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso, representados por el Procurador de los Tribunales don Luis José García Barrenechea y asistidos por el Abogado don Ángel Galindo Álvarez, contra la Sentencia de 27 de julio de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 27 de Madrid recaída en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 2-2006 y contra la Sentencia de 7 de diciembre de 2006 de la Sección octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por la que se desestima el recurso de apelación núm. 504-2006 interpuesto contra la anterior. Ha comparecido y formulado alegaciones el Ayuntamiento de Majadahonda, representado por el Procurador de los Tribunales don David García Riquelme y asistido por la Abogada doña María Isabel Conde Bueso. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez quien expresa el parecer de la Sección.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 21 de diciembre de 2006, don Luis José García Barrenechea, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales a las que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso y que resultan relevantes para su resolución son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) En las elecciones locales de mayo de 2003, don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso fueron elegidos concejales del Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid) por las listas del Partido Popular, integrándose en el Grupo Municipal Popular una vez constituida la corporación municipal de Majadahonda. En la sesión plenaria de dicha corporación del 27 de septiembre de 2005 se dio cuenta de un acuerdo adoptado por los concejales del Grupo Municipal Popular -excluidos los señores Peña y Moreno- por el que expulsaban de dicho grupo político a los recurrentes en amparo y por el que, en consecuencia, la composición del mismo se reducía a trece concejales.

Ese mismo día los dos concejales expulsados presentaron en la Secretaría General del Ayuntamiento de Majadahonda un escrito por el que manifestaban su pretensión de constituirse en grupo mixto, del que se nombraba portavoz al concejal señor Moreno y suplente al concejal señor Peña, y solicitando que se diese cuenta de ello al Pleno a efectos del cumplimiento de los requisitos para entender constituido el grupo mixto, constando en el acta de la sesión plenaria de la corporación municipal celebrada en la misma fecha que dicha dación de cuenta se produjo efectivamente.

b) El Secretario General del Ayuntamiento de Majadahonda dirigió a los Secretarios de las comisiones informativas una circular núm. 1/05 de fecha 7 de octubre de 2005 en la que se comunicaba que, habiendo dejado de pertenecer al Grupo Municipal Popular los concejales señores Peña y Moreno, estos concejales debían ser convocados a las sesiones que celebrasen las distintas comisiones informativas a efectos de su asistencia a las mismas con voz pero sin voto, conforme a lo dispuesto en el art. 4.1 b) del Reglamento orgánico de la corporación municipal, a cuyo tenor los miembros de la corporación tienen “derecho de asistencia y voto en las sesiones del Pleno y de las comisiones informativas de las que formen parte. Asimismo podrán asistir a las sesiones de las comisiones informativas de las que no formen parte con voz pero sin voto”.

c) El Presidente de la comisión informativa de vigilancia de contratación del Ayuntamiento de Majadahonda convocó a los concejales señores Peña y Moreno a la sesión ordinaria de la referida comisión informativa a celebrar el día 15 de marzo de 2006, con voz pero sin voto.

d) Los demandantes de amparo interpusieron recurso contencioso-administrativo por el procedimiento de protección de derechos fundamentales contra la referida convocatoria, así como frente a los acuerdos adoptados por la comisión informativa de vigilancia de contratación del Ayuntamiento de Majadahonda en la sesión celebrada el 15 de marzo de 2006 por presunta vulneración de los derechos fundamentales a acceder en condiciones de igualdad a cargos públicos y participar en los asuntos públicos (art. 23 CE). Los recurrentes rechazaban su calificación como concejales no adscritos y sostenían su derecho a estar adscritos a un grupo político, que en su caso habría de ser el grupo mixto, con el consiguiente derecho a participar en las comisiones informativas municipales con voz y voto.

e) El recurso contencioso-administrativo de los demandantes fue desestimado por Sentencia de 27 de julio de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 27 de Madrid (procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 2-2006). Se razona en la Sentencia que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre (en adelante LBRL) y en el art. 32 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid, ha de entenderse que los concejales expulsados de un grupo deben ser considerados como “concejales no adscritos” y por tanto no pueden constituirse en grupo mixto ni integrarse en ningún otro grupo político, de suerte que no tienen derecho a formar parte de las comisiones informativas, por lo que sólo procede convocarles a dichas comisiones con voz pero sin voto. En consecuencia, la convocatoria impugnada no ha vulnerado los derechos de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y participar en los asuntos públicos (art. 23 CE), siendo válida, por tanto, su celebración y los acuerdos adoptados en la comisión informativa.

f) Contra esta Sentencia interpusieron los demandantes recurso de apelación, que fue desestimado por Sentencia de 7 de diciembre de 2006 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso de apelación núm. 504-2006), que reitera los razonamientos de la Sentencia de instancia.

3. Los recurrentes alegan en su demanda de amparo la vulneración del derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE) y del derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE). Sostienen los recurrentes que la interpretación literal, finalista y sistemática del art. 73.3 LBRL conduce a la conclusión de que los concejales expulsados de un grupo político no pasan a tener la condición de concejales no adscritos, sino que conservan su derecho a quedar integrados en un grupo político, con todos los derechos inherentes, incluido el de participar en las comisiones informativas municipales no sólo con voz, sino también con voto, por lo que el Ayuntamiento de Majadahonda vulneró los derechos de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad, al convocarles a la comisión informativa de vigilancia de contratación en calidad de concejales no adscritos, con voz pero sin voto.

Asimismo alegan los recurrentes en amparo la lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), porque entienden que las Sentencias impugnadas realizan una interpretación contraria a la literalidad y finalidad del art. 73.3 LBRL que vulnera los derechos garantizados por el art. 23 CE.

4. Por providencia de 29 de noviembre de 2010 la Sala Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación a la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y al Juzgado de lo Contencioso- Administrativo núm. 27 de Madrid a fin de que en el plazo de diez días remitieran certificación o copia adverada de las actuaciones respectivas, correspondientes al recurso de apelación núm. 504-2006 y al procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 2-2006, con emplazamiento a quienes hubieran sido parte en ese procedimiento, para comparecer en el plazo de diez días, si así lo estiman oportuno, en el presente proceso constitucional.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 22 de diciembre de 2010 se personó en el presente recurso de amparo el Procurador de los Tribunales don David García Riquelme, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda.

6. Mediante diligencia de ordenación de 2 de marzo de 2011 el Secretario de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal acordó tener por recibidos los testimonios de actuaciones remitidos por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 27 de Madrid, y tener por personado y parte al Procurador de los Tribunales don David García Riquelme, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda. Y asimismo acordó dar vista de las actuaciones recibidas a las partes y al Ministerio Fiscal para presentar alegaciones en plazo común de veinte días, conforme a lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

7. La representación procesal de los recurrentes en amparo presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el 23 de marzo de 2011, resumiendo las contenidas en la demanda y manifestando su discrepancia con la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, en cuanto a que el derecho de los concejales a quedar integrados en un grupo político municipal no pertenece al núcleo de la función representativa garantizado por el art. 23.2 CE. A juicio de los recurrentes, si la STC 141/2007, de 18 de junio, ha reconocido que el derecho de los miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas a quedar integrados en grupos políticos parlamentarios es un derecho que pertenece al núcleo de la función representativa, no existe ninguna razón objetiva que justifique que este mismo derecho no se reconozca a los concejales. Asimismo afirman que la reforma introducida por la Ley 57/2003 en el art. 73.3 LBRL se hizo para sancionar los casos de “transfuguismo”, de forma que quedan en situación de concejales no adscritos y no tienen, por tanto, derecho a quedar integrados en un grupo político municipal (por lo que no pueden participar en las comisiones informativas), aquellos concejales que decidan no integrarse en ningún grupo al constituirse la corporación y aquellos concejales que abandonen el grupo al que pertenecían, si bien estos concejales no adscritos sí tienen a derecho a participar en las comisiones informativas municipales no sólo con voz sino también con voto, como ha venido a reconocerlo la citada STC 169/2009.

A juicio de los recurrentes en amparo, la condición de concejales no adscritos no les resulta de aplicación porque ninguna de las circunstancias previstas para ello en el art. 73.3 LBRL concurre en su caso, pues se integraron en el Grupo Municipal Popular al constituirse la corporación, siendo posteriormente expulsados de dicho grupo político, por lo que no puede afirmarse que lo abandonaran, toda vez que el abandono ha de entenderse como una decisión voluntaria de los propios concejales. En consecuencia, según los recurrentes, tras la reforma operada por la citada Ley 57/2003 debe concluirse que los concejales expulsados de un grupo político municipal mantienen el derecho a integrarse en el grupo mixto.

No obstante, advierten los recurrentes que aun si se entendiera correcta la calificación de concejales no adscritos, con la que fueron convocados a la sesión ordinaria de la comisión informativa de vigilancia de contratación del Ayuntamiento de Majadahonda que se celebró el 15 de marzo de 2006, con voz pero sin voto, ha de concluirse que, conforme al criterio sentado por la citada STC 169/2009, al privarles de su derecho de voto se vulneraron sus derechos fundamentales garantizados por el art. 23 CE.

8. El Procurador don David García Riquelme, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda, formuló alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 4 de abril de 2011. Tras resumir los antecedentes del asunto y con cita de doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales garantizados por el art. 23 CE, particularmente la STC 169/2009, de 9 de julio, sostiene esta parte que las disposiciones legales vigentes (art. 73.3 LBRL y art. 32 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid), determinan la adquisición de la condición de concejales no adscritos de quienes, como sucede en el caso de los recurrentes, hayan sido expulsados del grupo político municipal en el que estaban integrados. Y la consideración de los recurrentes como concejales no adscritos, con las consecuencias jurídicas que de ello se derivan, no vulnera sus derechos fundamentales a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad (art. 23 CE). Ciertamente, la condición de concejal no adscrito limita, por la propia configuración legal, los derechos que pueden corresponderles. Así, tienen los derechos que individualmente les correspondan como miembros de la corporación municipal, pero no los derivados con carácter exclusivo de su pertenencia a un grupo político. Por ello, al no pertenecer a ningún grupo político municipal, los recurrentes no tenían derecho a integrarse en las comisiones informativas municipales, sino únicamente a asistir a las mismas con voz pero sin voto, y en tal calidad fueron efectivamente convocados a la sesión ordinaria de la comisión informativa de vigilancia de contratación del Ayuntamiento de Majadahonda que se celebró el 15 de marzo de 2006.

A su vez -continúa la representación procesal del Ayuntamiento de Majadahonda- las comisiones informativas municipales tienen, conforme a la normativa vigente, carácter meramente consultivo y no decisorio, como lo confirma la STC 30/1993, de 25 de enero, de forma que los dictámenes que se emitan por estas comisiones tienen carácter preceptivo pero no vinculante para el Pleno. Por otra parte, con anterioridad a su expulsión del Grupo Municipal Popular, los recurrentes no eran miembros de dicha Comisión, por lo que, en aplicación del art. 4.1 b) del Reglamento orgánico de la corporación municipal, tanto antes de su expulsión como después tenían el mismo derecho: asistir a la comisión con voz pero sin voto. Por tanto, en el ejercicio individual de sus derechos como miembros de la corporación municipal, que son los que les correspondían por su condición de concejales no adscritos, los recurrentes pudieron ejercer sus funciones de control de la gestión municipal presentando las mociones y escritos que tuvieron por conveniente; asimismo pudieron participar en el Pleno, interviniendo en sus deliberaciones y ejerciendo su derecho al voto; además, se garantizó su derecho a asistir a las comisiones informativas pudiendo hacer uso de la palabra, esto es, en idénticas condiciones que las que disfrutaban con anterioridad a su expulsión del Grupo Municipal Popular. En consecuencia, no se ha lesionado el derecho a la participación política de los recurrentes, por lo que esta queja por vulneración del art. 23 CE ha de ser desestimada.

Por último, la representación procesal del Ayuntamiento de Majadahonda sostiene que la queja referida a la pretendida lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) también debe ser rechazada, porque entiende que las Sentencias impugnadas se encuentran razonable y suficientemente fundadas en Derecho, sin que proceda discutir su fundamentación jurídica en el recurso de amparo ante este Tribunal.

9. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 12 de mayo de 2011. Tras resumir los antecedentes del caso, el Fiscal interesa el otorgamiento del amparo en los mismos términos de la STC 20/2011, de 14 de marzo, que resuelve un recurso de amparo promovido por los mismos recurrentes con idéntica fundamentación y sobre la misma cuestión, y en la que, partiendo de la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, se otorga el amparo a los recurrentes en cuanto se admite la asistencia y participación de los concejales no adscritos en las comisiones informativas, pero negándoles su derecho a votar, lo que determina que se haya producido la lesión de sus derechos de participación política reconocidos por el art. 23 CE.

10. Por providencia de 6 de junio de 2011, la Sala Segunda acordó deferir la resolución del presente recurso de amparo a la Sección Cuarta, de acuerdo con lo previsto en el art. 52.2 LOTC y en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, al resultar aplicable al mismo doctrina consolidada de este Tribunal.

11. Por providencia de 30 de junio de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 de julio del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo consiste en determinar si la decisión del Presidente de la comisión informativa de vigilancia de contratación del Ayuntamiento de Majadahonda de convocar a los recurrentes a la sesión ordinaria de dicha comisión que se celebró el 15 de marzo de 2006 en calidad de concejales no adscritos, con derecho a intervenir haciendo uso de la palabra, pero sin voto, siguiendo las instrucciones previamente impartidas en este sentido por el Secretario General del Ayuntamiento de la corporación en su circular núm. 1/05, de 7 de octubre de 2005, ha vulnerado los derechos de participación política de los recurrentes reconocidos en el art. 23 CE.

La también alegada lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) carece de sustantividad propia, porque con esta invocación los recurrentes se limitan en realidad a denunciar que las Sentencias recurridas, al validar la actuación municipal a la que se vincula directamente la vulneración de los derechos de participación política que garantiza el art. 23 CE, no les han otorgado la tutela judicial efectiva pretendida, lo que, en definitiva, reconduce la cuestión al análisis de la lesión de los derechos fundamentales sustantivos del art. 23 CE.

2. Las vulneraciones de los derechos fundamentales de participación política reconocidos en el art. 23 CE denunciadas en la presente demanda de amparo han sido ya analizadas por este Tribunal en su reciente STC 20/2011, de 14 de marzo, resolviendo una demanda de amparo formulada por los mismos demandantes de amparo con idéntica fundamentación y sobre la misma cuestión, esto es, su convocatoria a comisiones informativas municipales en calidad de concejales no adscritos, con voz pero sin voto.

En la STC 20/2011, de 14 de marzo, con apoyo en la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, este Tribunal otorgó el amparo a los demandantes por entender que la decisión de permitir a los concejales no adscritos la asistencia y la participación en las deliberaciones de las comisiones informativas, pero no el derecho a votar, entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en las deliberaciones y la votación de los asuntos en el Pleno, e incide por ello en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de concejal, lo que determina que se haya producido la lesión de los derechos de participación política ex art. 23 CE alegada por los recurrentes.

En efecto, en nuestra STC 20/2011, tras advertir que “ni la consideración como concejales no adscritos, con la consiguiente imposibilidad de formar parte de ningún grupo político municipal, ni las consecuencias que de ello se derivan, vulneran el derecho de los recurrentes a ejercer su ius in officium, por lo que, en este punto, ha de rechazarse la pretendida lesión de los derechos garantizados por el art. 23 CE” (STC 20/2011, FJ 4), precisamos seguidamente “en sintonía con lo declarado en STC 169/2009, FJ 4, que la decisión de permitir a los concejales no adscritos la asistencia y la participación en las deliberaciones de las comisiones informativas, pero no el derecho a votar, entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en las deliberaciones y la votación de los asuntos en el Pleno, e incide por ello en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de concejal, lo que determina que se haya producido la lesión de los derechos de participación política ex art. 23 CE alegada por los recurrentes” (STC 20/2011, FJ 5).

No obstante, “como también se advirtió en la STC 169/2009, FJ 4, de lo anterior no se deriva que los concejales no adscritos tengan derecho a que su voto compute en los mismos términos que el de los miembros de la comisión informativa adscritos a grupo. Si así fuera, teniendo en cuenta que la comisión informativa es una división interna del Pleno de la corporación, sus miembros no adscritos disfrutarían en su seno de una posición de sobrerrepresentación”. Por ello, “para evitar la materialización del riesgo de sobrerrepresentación de la minoría que se deriva del derecho de participación directa en las comisiones informativas que corresponde a los miembros no adscritos de la corporación” resulta necesario que, “ya sea a través de las normas que regulen la organización y funcionamiento de la corporación, o del propio acuerdo a través del cual se materialice lo dispuesto en el art. 73.3 LBRL”, se adopten “las disposiciones organizativas que procedan para garantizar que el derecho de los concejales no adscritos a participar en las deliberaciones y a votar en las comisiones informativas no altere la citada exigencia de proporcionalidad” (STC 20/2011, FJ 6).

En suma, con íntegra remisión a la fundamentación jurídica de la STC 20/2011, de 14 de marzo, debemos otorgar igualmente el amparo en el presente supuesto, que guarda con el allí resuelto una identidad sustancial, declarando la lesión del derecho fundamental de los recurrentes a la participación política en condiciones de igualdad (art. 23 CE) y la nulidad del acto de la corporación municipal que impidió su ejercicio y de las Sentencias recaídas en vía contencioso-administrativa que lo confirman, sin que proceda adoptar en el fallo de esta Sentencia una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado, toda vez que en la fecha en que pronunciamos esta Sentencia ha finalizado ya el mandato para el que los recurrentes fueron elegidos y en el que se adoptó la decisión municipal de privarles de derecho al voto en la comisión informativa a que se refiere el presente recurso de amparo (STC 20/2011, FJ 8).

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso y, en su virtud:

1º Reconocer su derecho a la participación política en condiciones de igualdad (art. 23 CE).

2º Declarar la nulidad de la convocatoria a la sesión ordinaria de la comisión informativa de vigilancia de contratación del Ayuntamiento de Majadahonda que se celebró el 15 de marzo de 2006, así como de la Sentencia de 27 de julio de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 27 de Madrid dictada en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 2-2006 y de la Sentencia de 7 de diciembre de 2006 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid recaída en el recurso de apelación núm. 504-2006, en lo que respecta a la privación a los recurrentes del derecho a votar en las comisiones informativas.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a cuatro de julio de dos mil once.

SENTENCIA 113/2011, de 4 de julio de 2011

Sección Primera

("BOE" núm. 184, de 2 de agosto de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:113

Recurso de amparo 73-2007. Promovido por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso frente a las Sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid que desestimaron su demanda contra el Ayuntamiento de Majadahonda sobre concejales declarados miembros no adscritos a ningún grupo municipal.

Vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos: STC 20/2011.

1. Reitera la STC 54/2011 que aplica la doctrina de la STC 20/2011.

La Sección Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Manuel Aragón Reyes y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 73-2007, promovido por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso, representados por el Procurador de los Tribunales don Luis José García Barrenechea y asistidos por el Abogado don Ángel Galindo Álvarez, contra la Sentencia de 19 de junio de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid recaída en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 3-2005, y contra la Sentencia de 30 de noviembre de 2006 de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por la que se desestima el recurso de apelación núm. 412-2006 interpuesto contra la anterior. Ha comparecido y formulado alegaciones el Ayuntamiento de Majadahonda, representado por el Procurador de los Tribunales don David García Riquelme y asistido por la Abogada doña María Isabel Conde Bueso. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Presidente don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer de la Sección.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el día 3 de enero de 2007, don Luis José García Barrenechea, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales a las que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso y que resultan relevantes para su resolución son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) En las elecciones locales de mayo de 2003, don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso fueron elegidos concejales del Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid) por las listas del Partido Popular, integrándose en el Grupo Municipal Popular una vez constituida la corporación municipal de Majadahonda. En la sesión plenaria de dicha corporación del 27 de septiembre de 2005 se dio cuenta de un acuerdo adoptado por los concejales del Grupo Municipal Popular -excluidos los señores Peña y Moreno- por el que expulsaban de dicho grupo político a los recurrentes en amparo y por el que, en consecuencia, la composición del mismo se reducía a trece concejales.

Ese mismo día los dos concejales expulsados presentaron en la Secretaría General del Ayuntamiento de Majadahonda un escrito por el que manifestaban su pretensión de constituirse en grupo mixto, del que se nombraba portavoz al concejal señor Moreno y suplente al concejal señor Peña, y solicitando que se diese cuenta de ello al Pleno a efectos del cumplimiento de los requisitos para entender constituido el grupo mixto, constando en el acta de la sesión plenaria de la corporación municipal celebrada en la misma fecha que dicha dación de cuenta se produjo efectivamente.

b) El Secretario General del Ayuntamiento de Majadahonda dirigió a los Secretarios de las comisiones informativas una circular núm. 1/05 de fecha 7 de octubre de 2005 en la que se comunicaba que, habiendo dejado de pertenecer al Grupo Municipal Popular los concejales señores Peña y Moreno, estos concejales debían ser convocados a las sesiones que celebrasen las distintas comisiones informativas a efectos de su asistencia a las mismas con voz pero sin voto, conforme a lo dispuesto en el art. 4.1 b) del Reglamento orgánico de la corporación municipal, a cuyo tenor los miembros de la corporación tienen “derecho de asistencia y voto en las sesiones del Pleno y de las comisiones informativas de las que formen parte. Asimismo podrán asistir a las sesiones de las comisiones informativas de las que no formen parte con voz pero sin voto”.

c) El Presidente de la comisión informativa de régimen interior del Ayuntamiento de Majadahonda convocó a los concejales señores Peña y Moreno a la sesión ordinaria de la referida comisión informativa a celebrar el día 17 de octubre de 2005, con voz pero sin voto.

d) Los demandantes de amparo interpusieron recurso contencioso-administrativo por el procedimiento de protección de derechos fundamentales contra la referida convocatoria, así como frente a los acuerdos adoptados por la comisión informativa de régimen interior del Ayuntamiento de Majadahonda en la sesión celebrada el 17 de octubre de 2005, por presunta vulneración de los derechos fundamentales a acceder en condiciones de igualdad a cargos públicos y participar en los asuntos públicos (art. 23 CE). Los recurrentes rechazaban su calificación como concejales no adscritos y sostenían su derecho a estar adscritos a un grupo político, que en su caso habría de ser el grupo mixto, con el consiguiente derecho a participar en las comisiones informativas municipales con voz y voto.

e) El recurso contencioso-administrativo de los demandantes fue desestimado por Sentencia de 19 de junio de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid (procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 3-2005). Se razona en la Sentencia que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre (en adelante LBRL) y en el art. 32 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid, ha de entenderse que los concejales expulsados de un grupo deben ser considerados como “concejales no adscritos” y por tanto no pueden constituirse en grupo mixto ni integrarse en ningún otro grupo político, de suerte que no tienen derecho a formar parte de las comisiones informativas, por lo que sólo procede convocarles a dichas comisiones con voz pero sin voto. En consecuencia, la convocatoria impugnada no ha vulnerado los derechos de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y participar en los asuntos públicos (art. 23 CE), siendo válida, por tanto, su celebración y los acuerdos adoptados en la comisión informativa.

f) Contra esta Sentencia interpusieron los demandantes recurso de apelación, que fue desestimado por Sentencia de 30 de noviembre de 2006 de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso de apelación núm. 412-2006), que reitera los razonamientos de la Sentencia de instancia.

3. Los recurrentes alegan en su demanda de amparo la vulneración del derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE) y del derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE). Sostienen los recurrentes que la interpretación literal, finalista y sistemática del art. 73.3 LBRL conduce a la conclusión de que los concejales expulsados de un grupo político no pasan a tener la condición de concejales no adscritos, sino que conservan su derecho a quedar integrados en un grupo político, con todos los derechos inherentes, incluido el de participar en las comisiones informativas municipales no sólo con voz, sino también con voto, por lo que el Ayuntamiento de Majadahonda vulneró los derechos de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad, al convocarles a la comisión informativa de régimen interior en calidad de concejales no adscritos, con voz pero sin voto.

Asimismo alegan los recurrentes en amparo la lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), porque entienden que las Sentencias impugnadas realizan una interpretación contraria a la literalidad y finalidad del art. 73.3 LBRL que vulnera los derechos garantizados por el art. 23 CE.

4. Por providencia de 15 de noviembre de 2010 la Sala Primera de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación a la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y al Juzgado de lo Contencioso- Administrativo núm. 1 de Madrid a fin de que en el plazo de diez días remitieran certificación o copia adverada de las actuaciones respectivas, correspondientes al recurso de apelación núm. 412-2006 y al procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 3-2005, con emplazamiento a quienes hubieran sido parte en ese procedimiento, para comparecer en el plazo de diez días, si así lo estiman oportuno, en el presente proceso constitucional.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 22 de diciembre de 2010 se personó en el presente recurso de amparo el Procurador de los Tribunales don David García Riquelme, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda.

6. Mediante diligencia de ordenación de 31 de marzo de 2011 el Secretario de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal acordó tener por recibidos los testimonios de actuaciones remitidos por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid, y tener por personado y parte al Procurador de los Tribunales don David García Riquelme, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda. Y asimismo acordó dar vista de las actuaciones recibidas a las partes y al Ministerio Fiscal para presentar alegaciones en plazo común de veinte días, conforme a lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

7. El Procurador don David García Riquelme, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda, formuló alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 5 de mayo de 2011. Tras resumir los antecedentes del asunto y con cita de doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales garantizados por el art. 23 CE, particularmente la STC 169/2009, de 9 de julio, sostiene esta parte que las disposiciones legales vigentes (art. 73.3 LBRL y art. 32 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid), determinan la adquisición de la condición de concejales no adscritos de quienes, como sucede en el caso de los recurrentes, hayan sido expulsados del grupo político municipal en el que estaban integrados. Y la consideración de los recurrentes como concejales no adscritos, con las consecuencias jurídicas que de ello se derivan, no vulnera sus derechos fundamentales a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad (art. 23 CE). Ciertamente, la condición de concejal no adscrito limita, por la propia configuración legal, los derechos que pueden corresponderles. Así, tienen los derechos que individualmente les correspondan como miembros de la corporación municipal, pero no los derivados con carácter exclusivo de su pertenencia a un grupo político. Por ello, al no pertenecer a ningún grupo político municipal, los recurrentes no tenían derecho a integrarse en las comisiones informativas municipales, sino únicamente a asistir a las mismas con voz pero sin voto, y en tal calidad fueron efectivamente convocados a la sesión ordinaria de la comisión informativa de régimen interior del Ayuntamiento de Majadahonda que se celebró el 17 de octubre de 2005.

A su vez -continúa la representación procesal del Ayuntamiento de Majadahonda- las comisiones informativas municipales tienen, conforme a la normativa vigente, carácter meramente consultivo y no decisorio, como lo confirma la STC 30/1993, de 25 de enero, de forma que los dictámenes que se emitan por estas comisiones tienen carácter preceptivo pero no vinculante para el Pleno. Por otra parte, con anterioridad a su expulsión del Grupo Municipal Popular, los recurrentes no eran miembros de la comisión informativa de régimen interior, por lo que, en aplicación del art. 4.1 b) del Reglamento orgánico de la corporación municipal, tanto antes de su expulsión como después tenían el mismo derecho: asistir a la comisión con voz pero sin voto. Por tanto, en el ejercicio individual de sus derechos como miembros de la corporación municipal, que son los que les correspondían por su condición de concejales no adscritos, los recurrentes pudieron ejercer sus funciones de control de la gestión municipal presentando las mociones y escritos que tuvieron por conveniente; asimismo pudieron participar en el Pleno, interviniendo en sus deliberaciones y ejerciendo su derecho al voto; además, se garantizó su derecho a asistir a las comisiones informativas pudiendo hacer uso de la palabra, esto es, en idénticas condiciones que las que disfrutaban con anterioridad a su expulsión del Grupo Municipal Popular. En consecuencia, no se ha lesionado el derecho a la participación política de los recurrentes, por lo que esta queja por vulneración del art. 23 CE ha de ser desestimada.

Por último, la representación procesal del Ayuntamiento de Majadahonda sostiene que la queja referida a la pretendida lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) también debe ser rechazada, porque entiende que las Sentencias impugnadas se encuentran razonable y suficientemente fundadas en Derecho, sin que proceda discutir su fundamentación jurídica en el recurso de amparo ante este Tribunal.

8. La representación procesal de los recurrentes en amparo presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el 8 de abril de 2011, resumiendo las contenidas en la demanda y manifestando su discrepancia con la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, en cuanto a que el derecho de los concejales a quedar integrados en un grupo político municipal no pertenece al núcleo de la función representativa garantizado por el art. 23.2 CE. A juicio de los recurrentes, si la STC 141/2007, de 18 de junio, ha reconocido que el derecho de los miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas a quedar integrados en grupos políticos parlamentarios es un derecho que pertenece al núcleo de la función representativa, no existe ninguna razón objetiva que justifique que este mismo derecho no se reconozca a los concejales. Asimismo afirman que la reforma introducida por la Ley 57/2003 en el art. 73.3 LBRL se hizo para sancionar los casos de “transfuguismo”, de forma que quedan en situación de concejales no adscritos y no tienen, por tanto, derecho a quedar integrados en un grupo político municipal (por lo que no pueden participar en las Comisiones informativas), aquellos concejales que decidan no integrarse en ningún grupo al constituirse la corporación y aquellos concejales que abandonen el grupo al que pertenecían, si bien estos concejales no adscritos sí tienen derecho a participar en las comisiones informativas municipales no sólo con voz sino también con voto, como ha venido a reconocerlo la citada STC 169/2009.

A juicio de los recurrentes en amparo, la condición de concejales no adscritos no les resulta de aplicación porque ninguna de las circunstancias previstas para ello en el art. 73.3 LBRL concurre en su caso, pues se integraron en el Grupo Municipal Popular al constituirse la corporación, siendo posteriormente expulsados de dicho grupo político, por lo que no puede afirmarse que lo abandonaran, toda vez que el abandono ha de entenderse como una decisión voluntaria de los propios concejales. En consecuencia, según los recurrentes, tras la reforma operada por la citada Ley 57/2003 debe concluirse que los concejales expulsados de un grupo político municipal mantienen el derecho a integrarse en el grupo mixto.

No obstante, advierten los recurrentes que aun si se entendiera correcta la calificación de concejales no adscritos, con la que fueron convocados a la sesión ordinaria de la comisión informativa de régimen interior del Ayuntamiento de Majadahonda que se celebró el 17 de octubre de 2005, con voz pero sin voto, ha de concluirse que, conforme al criterio sentado por la citada STC 169/2009, al privarles de su derecho de voto se vulneraron sus derechos fundamentales garantizados por el art. 23 CE.

9. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 25 de mayo de 2011. Tras resumir los antecedentes del caso, el Fiscal interesa el otorgamiento del amparo en los mismos términos de la STC 20/2011, de 14 de marzo, que resuelve un recurso de amparo promovido por los mismos recurrentes con idéntica fundamentación y sobre la misma cuestión, y en la que, partiendo de la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, se otorga el amparo a los recurrentes en cuanto se admite la asistencia y participación de los concejales no adscritos en las comisiones informativas, pero negándoles su derecho a votar, lo que determina que se haya producido la lesión de sus derechos de participación política reconocidos por el art. 23 CE.

10. Por providencia de 20 de junio de 2011, la Sala Primera acordó deferir la resolución del presente recurso de amparo a la Sección Primera, de acuerdo con lo previsto en el art. 52.2 LOTC y en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, al resultar aplicable al mismo doctrina consolidada de este Tribunal.

11. Por providencia de 30 de junio de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 de julio del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo consiste en determinar si la decisión del presidente de la comisión informativa de régimen interior del Ayuntamiento de Majadahonda de convocar a los recurrentes a la sesión ordinaria de dicha comisión que se celebró el 17 de octubre de 2005 en calidad de concejales no adscritos, con derecho a intervenir haciendo uso de la palabra, pero sin voto, siguiendo las instrucciones previamente impartidas en este sentido por el Secretario General del Ayuntamiento de la corporación en su circular núm. 1/05, de 7 de octubre de 2005, ha vulnerado los derechos de participación política de los recurrentes reconocidos en el art. 23 CE.

La también alegada lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) carece de sustantividad propia, porque con esta invocación los recurrentes se limitan en realidad a denunciar que las Sentencias recurridas, al validar la actuación municipal a la que se vincula directamente la vulneración de los derechos de participación política que garantiza el art. 23 CE, no les han otorgado la tutela judicial efectiva pretendida, lo que, en definitiva, reconduce la cuestión al análisis de la lesión de los derechos fundamentales sustantivos del art. 23 CE.

2. Las vulneraciones de los derechos fundamentales de participación política reconocidos en el art. 23 CE denunciadas en la presente demanda de amparo han sido ya analizadas por este Tribunal en su reciente STC 20/2011, de 14 de marzo, resolviendo una demanda de amparo formulada por los mismos demandantes de amparo con idéntica fundamentación y sobre la misma cuestión, esto es, su convocatoria a comisiones informativas municipales en calidad de concejales no adscritos, con voz pero sin voto.

En la STC 20/2011, de 14 de marzo, con apoyo en la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, este Tribunal otorgó el amparo a los demandantes por entender que la decisión de permitir a los concejales no adscritos la asistencia y la participación en las deliberaciones de las comisiones informativas, pero no el derecho a votar, entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en las deliberaciones y la votación de los asuntos en el Pleno, e incide por ello en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de concejal, lo que determina que se haya producido la lesión de los derechos de participación política ex art. 23 CE alegada por los recurrentes.

En efecto, en nuestra STC 20/2011, tras advertir que “ni la consideración como concejales no adscritos, con la consiguiente imposibilidad de formar parte de ningún grupo político municipal, ni las consecuencias que de ello se derivan, vulneran el derecho de los recurrentes a ejercer su ius in officium, por lo que, en este punto, ha de rechazarse la pretendida lesión de los derechos garantizados por el art. 23 CE” (STC 20/2011, FJ 4), precisamos seguidamente “en sintonía con lo declarado en STC 169/2009, FJ 4, que la decisión de permitir a los concejales no adscritos la asistencia y la participación en las deliberaciones de las comisiones informativas, pero no el derecho a votar, entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en las deliberaciones y la votación de los asuntos en el Pleno, e incide por ello en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de concejal, lo que determina que se haya producido la lesión de los derechos de participación política ex art. 23 CE alegada por los recurrentes” (STC 20/2011, FJ 5).

No obstante, “como también se advirtió en la STC 169/2009, FJ 4, de lo anterior no se deriva que los concejales no adscritos tengan derecho a que su voto compute en los mismos términos que el de los miembros de la comisión informativa adscritos a grupo. Si así fuera, teniendo en cuenta que la comisión informativa es una división interna del Pleno de la corporación, sus miembros no adscritos disfrutarían en su seno de una posición de sobrerrepresentación”. Por ello, “para evitar la materialización del riesgo de sobrerrepresentación de la minoría que se deriva del derecho de participación directa en las comisiones informativas que corresponde a los miembros no adscritos de la corporación” resulta necesario que, “ya sea a través de las normas que regulen la organización y funcionamiento de la corporación, o del propio acuerdo a través del cual se materialice lo dispuesto en el art. 73.3 LBRL”, se adopten “las disposiciones organizativas que procedan para garantizar que el derecho de los concejales no adscritos a participar en las deliberaciones y a votar en las comisiones informativas no altere la citada exigencia de proporcionalidad” (STC 20/2011, FJ 6).

En suma, con íntegra remisión a la fundamentación jurídica de la STC 20/2011, de 14 de marzo, debemos otorgar igualmente el amparo en el presente supuesto, que guarda con el allí resuelto una identidad sustancial, declarando la lesión del derecho fundamental de los recurrentes a la participación política en condiciones de igualdad (art. 23 CE) y la nulidad del acto de la corporación municipal que impidió su ejercicio y de las Sentencias recaídas en vía contencioso-administrativa que lo confirman, sin que proceda adoptar en el fallo de esta Sentencia una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado, toda vez que en la fecha en que pronunciamos esta Sentencia ha finalizado ya el mandato para el que los recurrentes fueron elegidos y en el que se adoptó la decisión municipal de privarles de derecho al voto en la comisión informativa a que se refiere el presente recurso de amparo (STC 20/2011, FJ 8).

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso y, en su virtud:

1º Reconocer su derecho a la participación política en condiciones de igualdad (art. 23 CE).

2º Declarar la nulidad de la convocatoria a la sesión ordinaria de la comisión informativa de régimen interior del Ayuntamiento de Majadahonda que se celebró el 17 de octubre de 2005, así como de la Sentencia de 19 de junio de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid dictada en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 3-2005 y de la Sentencia de 30 de noviembre de 2006 de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid recaída en el recurso de apelación núm. 412-2006, en lo que respecta a la privación a los recurrentes del derecho a votar en las comisiones informativas.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a cuatro de julio de dos mil once.

SENTENCIA 114/2011, de 4 de julio de 2011

Sección Cuarta

("BOE" núm. 184, de 2 de agosto de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:114

Recurso de amparo 3291-2007. Promovido por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso frente a las Sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid que desestimaron su demanda contra el Ayuntamiento de Majadahonda sobre concejales declarados miembros no adscritos a ningún grupo municipal.

Vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos: STC 20/2011.

1. Reitera la STC 54/2011 que aplica la doctrina de la STC 20/2011.

La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Elisa Pérez Vera, Presidenta, don Ramón Rodríguez Arribas y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3291-2007 promovido por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso, representados por el Procurador de los Tribunales don Luis José García Barrenechea y asistidos por el Abogado don Ángel Galindo Álvarez, contra la Sentencia de 30 de octubre de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 27 de Madrid recaída en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm.4-2006, y contra la Sentencia de 28 de febrero de 2007 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por la que se desestima el recurso de apelación núm. 23-2007 interpuesto contra la anterior. Ha comparecido y formulado alegaciones el Ayuntamiento de Majadahonda, representado por el Procurador de los Tribunales don David García Riquelme y asistido por la Abogada doña María Isabel Conde Bueso. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez quien expresa el parecer de la Sección.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 11 de abril de 2007, don Luis José García Barrenechea, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales a las que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso y que resultan relevantes para su resolución son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) En las elecciones locales de mayo de 2003, don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso fueron elegidos concejales del Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid) por las listas del Partido Popular, integrándose en el Grupo Municipal Popular una vez constituida la corporación municipal de Majadahonda. En la sesión plenaria de dicha corporación del 27 de septiembre de 2005 se dio cuenta de un acuerdo adoptado por los concejales del Grupo Municipal Popular -excluidos los señores Peña y Moreno- por el que expulsaban de dicho grupo político a los recurrentes en amparo y por el que, en consecuencia, la composición del mismo se reducía a trece concejales.

Ese mismo día los dos concejales expulsados presentaron en la Secretaría General del Ayuntamiento de Majadahonda un escrito por el que manifestaban su pretensión de constituirse en grupo mixto, del que se nombraba portavoz al concejal señor Moreno y suplente al concejal señor Peña, y solicitando que se diese cuenta de ello al Pleno a efectos del cumplimiento de los requisitos para entender constituido el grupo mixto, constando en el acta de la sesión plenaria de la corporación municipal celebrada en la misma fecha que dicha dación de cuenta se produjo efectivamente.

b) El Secretario General del Ayuntamiento de Majadahonda dirigió a los Secretarios de las comisiones informativas una circular núm. 1/05 de fecha 7 de octubre de 2005 en la que se comunicaba que, habiendo dejado de pertenecer al Grupo Municipal Popular los concejales señores Peña y Moreno, estos concejales debían ser convocados a las sesiones que celebrasen las distintas comisiones informativas a efectos de su asistencia a las mismas con voz pero sin voto, conforme a lo dispuesto en el art. 4.1 b) del Reglamento orgánico de la corporación municipal, a cuyo tenor los miembros de la corporación tienen “derecho de asistencia y voto en las sesiones del Pleno y de las comisiones informativas de las que formen parte. Asimismo podrán asistir a las sesiones de las comisiones informativas de las que no formen parte con voz pero sin voto”.

c) El presidente de la comisión informativa de planeamiento urbanístico del Ayuntamiento de Majadahonda convocó a los concejales señores Peña y Moreno a la sesión ordinaria de la referida comisión informativa a celebrar el día 22 de junio de 2006, con voz pero sin voto.

d) Los demandantes de amparo interpusieron recurso contencioso-administrativo por el procedimiento de protección de derechos fundamentales contra la referida convocatoria, así como frente a los acuerdos adoptados por la comisión informativa de planeamiento urbanístico del Ayuntamiento de Majadahonda en la sesión celebrada el 22 de junio de 2006 por presunta vulneración de los derechos fundamentales a acceder en condiciones de igualdad a cargos públicos y participar en los asuntos públicos (art. 23 CE). Los recurrentes rechazaban su calificación como concejales no adscritos y sostenían su derecho a estar adscritos a un grupo político, que en su caso habría de ser el grupo mixto, con el consiguiente derecho a participar en las comisiones informativas municipales con voz y voto.

e) El recurso contencioso-administrativo de los demandantes fue desestimado por Sentencia de 30 de octubre de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 27 de Madrid (procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 4-2006). Se razona en la Sentencia que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre (en adelante LBRL) y en el art. 32 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid, ha de entenderse que los concejales expulsados de un grupo deben ser considerados como “concejales no adscritos” y por tanto no pueden constituirse en grupo mixto ni integrarse en ningún otro grupo político, de suerte que no tienen derecho a formar parte de las comisiones informativas, por lo que sólo procede convocarles a dichas comisiones con voz pero sin voto. En consecuencia, la convocatoria impugnada no ha vulnerado los derechos de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y participar en los asuntos públicos (art. 23 CE), siendo válida, por tanto, su celebración y los acuerdos adoptados en la comisión informativa.

f) Contra esta Sentencia interpusieron los demandantes recurso de apelación, que fue desestimado por 28 de febrero de 2007 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso de apelación núm. 23-2007), que reitera los razonamientos de la Sentencia de instancia.

3. Los recurrentes alegan en su demanda de amparo la vulneración del derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE) y del derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE). Sostienen los recurrentes que la interpretación literal, finalista y sistemática del art. 73.3 LBRL conduce a la conclusión de que los concejales expulsados de un grupo político no pasan a tener la condición de concejales no adscritos, sino que conservan su derecho a quedar integrados en un grupo político, con todos los derechos inherentes, incluido el de participar en las comisiones informativas municipales no sólo con voz, sino también con voto, por lo que el Ayuntamiento de Majadahonda vulneró los derechos de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad, al convocarles a la comisión informativa de planeamiento urbanístico en calidad de concejales no adscritos, con voz pero sin voto.

Asimismo alegan los recurrentes en amparo la lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), porque entienden que las Sentencias impugnadas realizan una interpretación contraria a la literalidad y finalidad del art. 73.3 LBRL que vulnera los derechos garantizados por el art. 23 CE.

4. Por providencia de 29 de noviembre de 2010 la Sala Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación a la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso- administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y al Juzgado de lo Contencioso- Administrativo núm. 27 de Madrid a fin de que en el plazo de diez días remitieran certificación o copia adverada de las actuaciones respectivas, correspondientes al recurso de apelación núm. 23-2007 y al procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 4-2006, con emplazamiento a quienes hubieran sido parte en ese procedimiento, para comparecer en el plazo de diez días, si así lo estiman oportuno, en el presente proceso constitucional.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 22 de diciembre de 2010 se personó en el presente recurso de amparo el Procurador de los Tribunales don David García Riquelme, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda.

6. Mediante diligencia de ordenación de 2 de marzo de 2011 el Secretario de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal acordó tener por recibidos los testimonios de actuaciones remitidos por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 27 de Madrid, y tener por personado y parte al Procurador de los Tribunales don David García Riquelme, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda. Y asimismo acordó dar vista de las actuaciones recibidas a las partes y al Ministerio Fiscal para presentar alegaciones en plazo común de veinte días, conforme a lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

7. El Procurador don David García Riquelme, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda, formuló alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 4 de abril de 2011. Tras resumir los antecedentes del asunto y con cita de doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales garantizados por el art. 23 CE, particularmente la STC 169/2009, de 9 de julio, sostiene esta parte que las disposiciones legales vigentes (art. 73.3 LBRL y art. 32 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid), determinan la adquisición de la condición de concejales no adscritos de quienes, como sucede en el caso de los recurrentes, hayan sido expulsados del grupo político municipal en el que estaban integrados. Y la consideración de los recurrentes como concejales no adscritos, con las consecuencias jurídicas que de ello se derivan, no vulnera sus derechos fundamentales a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad (art. 23 CE). Ciertamente, la condición de concejal no adscrito limita, por la propia configuración legal, los derechos que pueden corresponderles. Así, tienen los derechos que individualmente les correspondan como miembros de la corporación municipal, pero no los derivados con carácter exclusivo de su pertenencia a un grupo político. Por ello, al no pertenecer a ningún grupo político municipal, los recurrentes no tenían derecho a integrarse en las comisiones informativas municipales, sino únicamente a asistir a las mismas con voz pero sin voto, y en tal calidad fueron efectivamente convocados a la sesión ordinaria de la comisión informativa de planeamiento urbanístico del Ayuntamiento de Majadahonda que se celebró el 22 de junio de 2006.

A su vez -continúa la representación procesal del Ayuntamiento de Majadahonda- las comisiones informativas municipales tienen, conforme a la normativa vigente, carácter meramente consultivo y no decisorio, como lo confirma la STC 30/1993, de 25 de enero, de forma que los dictámenes que se emitan por estas comisiones tienen carácter preceptivo pero no vinculante para el Pleno. Por otra parte, con anterioridad a su expulsión del Grupo Municipal Popular, los recurrentes no eran miembros de la comisión informativa de planeamiento urbanístico, por lo que, en aplicación del art. 4.1 b) del Reglamento Orgánico de la corporación municipal, tanto antes de su expulsión como después tenían el mismo derecho: asistir a la comisión con voz pero sin voto. Por tanto, en el ejercicio individual de sus derechos como miembros de la corporación municipal, que son los que les correspondían por su condición de concejales no adscritos, los recurrentes pudieron ejercer sus funciones de control de la gestión municipal presentando las mociones y escritos que tuvieron por conveniente; asimismo pudieron participar en el Pleno, interviniendo en sus deliberaciones y ejerciendo su derecho al voto; además, se garantizó su derecho a asistir a las comisiones informativas pudiendo hacer uso de la palabra, esto es, en idénticas condiciones que las que disfrutaban con anterioridad a su expulsión del Grupo Municipal Popular. En consecuencia, no se ha lesionado el derecho a la participación política de los recurrentes, por lo que esta queja por vulneración del art. 23 CE ha de ser desestimada.

Por último, la representación procesal del Ayuntamiento de Majadahonda sostiene que la queja referida a la pretendida lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) también debe ser rechazada, porque entiende que las Sentencias impugnadas se encuentran razonable y suficientemente fundadas en Derecho, sin que proceda discutir su fundamentación jurídica en el recurso de amparo ante este Tribunal.

8. La representación procesal de los recurrentes en amparo presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el 23 de marzo de 2011, resumiendo las contenidas en la demanda y manifestando su discrepancia con la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, en cuanto a que el derecho de los concejales a quedar integrados en un grupo político municipal no pertenece al núcleo de la función representativa garantizado por el art. 23.2 CE. A juicio de los recurrentes, si la STC 141/2007, de 18 de junio, ha reconocido que el derecho de los miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas a quedar integrados en grupos políticos parlamentarios es un derecho que pertenece al núcleo de la función representativa, no existe ninguna razón objetiva que justifique que este mismo derecho no se reconozca a los concejales. Asimismo afirman que la reforma introducida por la Ley 57/2003 en el art. 73.3 LBRL se hizo para sancionar los casos de “transfuguismo”, de forma que quedan en situación de concejales no adscritos y no tienen, por tanto, derecho a quedar integrados en un grupo político municipal (por lo que no pueden participar en las comisiones informativas), aquellos concejales que decidan no integrarse en ningún grupo al constituirse la corporación y aquellos concejales que abandonen el grupo al que pertenecían, si bien estos concejales no adscritos sí tienen a derecho a participar en las comisiones informativas municipales no sólo con voz sino también con voto, como ha venido a reconocerlo la citada STC 169/2009.

A juicio de los recurrentes en amparo, la condición de concejales no adscritos no les resulta de aplicación porque ninguna de las circunstancias previstas para ello en el art. 73.3 LBRL concurre en su caso, pues se integraron en el Grupo Municipal Popular al constituirse la corporación, siendo posteriormente expulsados de dicho grupo político, por lo que no puede afirmarse que lo abandonaran, toda vez que el abandono ha de entenderse como una decisión voluntaria de los propios concejales. En consecuencia, según los recurrentes, tras la reforma operada por la citada Ley 57/2003 debe concluirse que los concejales expulsados de un grupo político municipal mantienen el derecho a integrarse en el grupo mixto.

No obstante, advierten los recurrentes que aun si se entendiera correcta la calificación de concejales no adscritos, con la que fueron convocados a la sesión ordinaria de la comisión informativa de planeamiento urbanístico del Ayuntamiento de Majadahonda que se celebró el 22 de junio de 2006, con voz pero sin voto, ha de concluirse que, conforme al criterio sentado por la citada STC 169/2009, al privarles de su derecho de voto se vulneraron sus derechos fundamentales garantizados por el art. 23 CE.

9. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 12 de mayo de 2011. Tras resumir los antecedentes del caso, el Fiscal interesa el otorgamiento del amparo en los mismos términos de la STC 20/2011, de 14 de marzo, que resuelve un recurso de amparo promovido por los mismos recurrentes con idéntica fundamentación y sobre la misma cuestión, y en la que, partiendo de la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, se otorga el amparo a los recurrentes en cuanto se admite la asistencia y participación de los concejales no adscritos en las comisiones informativas, pero negándoles su derecho a votar, lo que determina que se haya producido la lesión de sus derechos de participación política reconocidos por el art. 23 CE.

10. Por providencia de 6 de junio de 2011, la Sala Segunda acordó deferir la resolución del presente recurso de amparo a la Sección Cuarta, de acuerdo con lo previsto en el art. 52.2 LOTC y en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, al resultar aplicable al mismo doctrina consolidada de este Tribunal.

11. Por providencia de 30 de junio de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 de julio del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo consiste en determinar si la decisión del Presidente de la comisión informativa de planeamiento urbanístico del Ayuntamiento de Majadahonda de convocar a los recurrentes a la sesión ordinaria de dicha comisión que se celebró 22 de junio de 2006 en calidad de concejales no adscritos, con derecho a intervenir haciendo uso de la palabra, pero sin voto, siguiendo las instrucciones previamente impartidas en este sentido por el Secretario General del Ayuntamiento de la corporación en su circular núm. 1/05, de 7 de octubre de 2005, ha vulnerado los derechos de participación política de los recurrentes reconocidos en el art. 23 CE.

La también alegada lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) carece de sustantividad propia, porque con esta invocación los recurrentes se limitan en realidad a denunciar que las Sentencias recurridas, al validar la actuación municipal a la que se vincula directamente la vulneración de los derechos de participación política que garantiza el art. 23 CE, no les han otorgado la tutela judicial efectiva pretendida, lo que, en definitiva, reconduce la cuestión al análisis de la lesión de los derechos fundamentales sustantivos del art. 23 CE.

2. Las vulneraciones de los derechos fundamentales de participación política reconocidos en el art. 23 CE denunciadas en la presente demanda de amparo han sido ya analizadas por este Tribunal en su reciente STC 20/2011, de 14 de marzo, resolviendo una demanda de amparo formulada por los mismos demandantes de amparo con idéntica fundamentación y sobre la misma cuestión, esto es, su convocatoria a comisiones informativas municipales en calidad de concejales no adscritos, con voz pero sin voto.

En la STC 20/2011, de 14 de marzo, con apoyo en la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, este Tribunal otorgó el amparo a los demandantes por entender que la decisión de permitir a los concejales no adscritos la asistencia y la participación en las deliberaciones de las comisiones informativas, pero no el derecho a votar, entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en las deliberaciones y la votación de los asuntos en el Pleno, e incide por ello en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de concejal, lo que determina que se haya producido la lesión de los derechos de participación política ex art. 23 CE alegada por los recurrentes.

En efecto, en nuestra STC 20/2011, tras advertir que “ni la consideración como concejales no adscritos, con la consiguiente imposibilidad de formar parte de ningún grupo político municipal, ni las consecuencias que de ello se derivan, vulneran el derecho de los recurrentes a ejercer su ius in officium, por lo que, en este punto, ha de rechazarse la pretendida lesión de los derechos garantizados por el art. 23 CE” (STC 20/2011, FJ 4), precisamos seguidamente “en sintonía con lo declarado en STC 169/2009, FJ 4, que la decisión de permitir a los concejales no adscritos la asistencia y la participación en las deliberaciones de las comisiones informativas, pero no el derecho a votar, entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en las deliberaciones y la votación de los asuntos en el Pleno, e incide por ello en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de concejal, lo que determina que se haya producido la lesión de los derechos de participación política ex art. 23 CE alegada por los recurrentes” (STC 20/2011, FJ 5).

No obstante, “como también se advirtió en la STC 169/2009, FJ 4, de lo anterior no se deriva que los concejales no adscritos tengan derecho a que su voto compute en los mismos términos que el de los miembros de la comisión informativa adscritos a grupo. Si así fuera, teniendo en cuenta que la comisión informativa es una división interna del Pleno de la corporación, sus miembros no adscritos disfrutarían en su seno de una posición de sobrerrepresentación”. Por ello, “para evitar la materialización del riesgo de sobrerrepresentación de la minoría que se deriva del derecho de participación directa en las comisiones informativas que corresponde a los miembros no adscritos de la corporación” resulta necesario que, “ya sea a través de las normas que regulen la organización y funcionamiento de la corporación, o del propio acuerdo a través del cual se materialice lo dispuesto en el art. 73.3 LBRL”, se adopten “las disposiciones organizativas que procedan para garantizar que el derecho de los concejales no adscritos a participar en las deliberaciones y a votar en las comisiones informativas no altere la citada exigencia de proporcionalidad” (STC 20/2011, FJ 6).

En suma, con íntegra remisión a la fundamentación jurídica de la STC 20/2011, de 14 de marzo, debemos otorgar igualmente el amparo en el presente supuesto, que guarda con el allí resuelto una identidad sustancial, declarando la lesión del derecho fundamental de los recurrentes a la participación política en condiciones de igualdad (art. 23 CE) y la nulidad del acto de la corporación municipal que impidió su ejercicio y de las Sentencias recaídas en vía contencioso-administrativa que lo confirman, sin que proceda adoptar en el fallo de esta Sentencia una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado, toda vez que en la fecha en que pronunciamos esta Sentencia ha finalizado ya el mandato para el que los recurrentes fueron elegidos y en el que se adoptó la decisión municipal de privarles de derecho al voto en la comisión informativa a que se refiere el presente recurso de amparo (STC 20/2011, FJ 8).

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso y, en su virtud:

1º Reconocer su derecho a la participación política en condiciones de igualdad (art. 23 CE).

2º Declarar la nulidad de la convocatoria a la sesión ordinaria de la comisión informativa de planeamiento urbanístico del Ayuntamiento de Majadahonda que se celebró el 22 de junio de 2006, así como de la Sentencia de 30 de octubre de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 27 de Madrid dictada en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 4-2006 y de la Sentencia de 28 de febrero de 2007 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid recaída en el recurso de apelación núm. 23-2007, en lo que respecta a la privación a los recurrentes del derecho a votar en las comisiones informativas.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a cuatro de julio de dos mil once.

SENTENCIA 115/2011, de 4 de julio de 2011

Sección Tercera

("BOE" núm. 184, de 2 de agosto de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:115

Recurso de amparo 3293-2007. Promovido por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso frente a las Sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid que desestimaron su demanda contra el Ayuntamiento de Majadahonda sobre concejales declarados miembros no adscritos a ningún grupo municipal.

Vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos: STC 20/2011.

1. Reitera la STC 54/2011 que aplica la doctrina de la STC 20/2011.

La Sección Tercera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente, don Francisco José Hernando Santiago y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3293-2007, promovido por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso, representados por el Procurador de los Tribunales don Luis José García Barrenechea y asistidos por el Abogado don Ángel Galindo Álvarez, contra la Sentencia de 14 de marzo de 2007 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que desestimó el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo núm. 2 de Madrid de 21 de julio de 2006 recaída en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 1-2006. Ha comparecido y formulado alegaciones el Ayuntamiento de Majadahonda, representado por el Procurador de los Tribunales don David García Riquelme y asistido por la Abogada doña María Isabel Conde Bueso. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco José Hernando Santiago, quien expresa el parecer de la Sección.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 11 de abril de 2007, don Luis José García Barrenechea, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales a las que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso y que resultan relevantes para su resolución son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) En las elecciones locales de mayo de 2003, don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso fueron elegidos concejales del Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid) por las listas del Partido Popular, integrándose en el Grupo Municipal Popular una vez constituida la corporación municipal de Majadahonda. En su sesión plenaria del 27 de septiembre de 2005 se dio cuenta de un acuerdo adoptado por los concejales del Grupo Municipal Popular -excluidos los señores Peña y Moreno- por el que expulsaban de dicho grupo político a los recurrentes en amparo y por el que, en consecuencia, su composición se reducía a trece concejales.

Ese mismo día los dos concejales expulsados presentaron en la Secretaría General del Ayuntamiento un escrito por el que manifestaban su pretensión de constituirse en grupo mixto, designando portavoz al concejal señor Moreno y suplente al concejal señor Peña, y solicitando que se diese cuenta de ello al Pleno a efectos del cumplimiento de los requisitos necesarios para entender constituido el grupo mixto, constando en el acta de la sesión plenaria celebrada en la misma fecha que dicha dación de cuenta se produjo efectivamente.

b) El Secretario General del Ayuntamiento de Majadahonda dirigió a los Secretarios de las comisiones informativas la circular núm. 1/05, de fecha 7 de octubre de 2005, en la que se comunicaba que, habiendo dejado de pertenecer al Grupo Municipal Popular los concejales señores Peña y Moreno, los mismos debían ser convocados a las sesiones que celebrasen las distintas comisiones informativas a efectos de su asistencia a las mismas con voz pero sin voto, conforme a lo dispuesto en el art. 4.1 b) del Reglamento orgánico de la corporación municipal, a cuyo tenor los miembros de la misma tienen “derecho de asistencia y voto en las sesiones del Pleno y de las comisiones informativas de las que formen parte. Asimismo podrán asistir a las sesiones de las comisiones informativas de las que no formen parte con voz pero sin voto”.

c) El presidente de la comisión informativa de planeamiento urbanístico del Ayuntamiento convocó a los concejales señore Peña y Moreno a la sesión ordinaria a celebrar el día 27 de enero de 2006, con voz pero sin voto.

d) Los demandantes de amparo interpusieron recurso contencioso-administrativo, por el procedimiento de protección de derechos fundamentales, contra la referida convocatoria, así como frente a los acuerdos adoptados por la comisión informativa de planeamiento urbanístico en la sesión celebrada el 27 de enero de 2006, por presunta vulneración de los derechos fundamentales a acceder a los cargos públicos y participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad (art. 23 CE). Los recurrentes rechazaban su calificación como concejales no adscritos y sostenían su derecho a estarlo a un grupo político, que en su caso habría de ser el grupo mixto, con el consiguiente derecho a participar en las comisiones informativas municipales con voz y voto.

e) El recurso contencioso-administrativo de los demandantes fue desestimado por Sentencia de 21 de julio de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Madrid (procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 1-2006).

f) Contra esta Sentencia interpusieron recurso de apelación los demandantes de amparo, que fue desestimado por Sentencia de 14 de marzo de 2007 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso de apelación núm. 59- 2007).

3. Los recurrentes alegan en su demanda de amparo la vulneración del derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE) y del derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE). Sostienen que la interpretación literal, finalista y sistemática del art. 73.3 LBRL conduce a la conclusión de que los concejales expulsados de un grupo político no pasan a tener la condición de concejales no adscritos, sino que conservan su derecho a quedar integrados en un grupo político, con todos los derechos inherentes, incluido el de participar en las comisiones informativas municipales no sólo con voz, sino también con voto, por lo que el Ayuntamiento de Majadahonda vulneró los derechos de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad, al convocarles a la comisión informativa de planeamiento urbanístico en calidad de concejales no adscritos, con voz pero sin voto.

Asimismo alegan los recurrentes en amparo la lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) porque entienden que las Sentencias impugnadas realizan una interpretación del art. 73.3 LBRL, contraria a su literalidad y finalidad, que vulnera los derechos garantizados por el art. 23 CE.

4. Por providencia de 29 de noviembre de 2010 la Sala Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación a la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y al Juzgado de lo Contencioso- Administrativo núm. 2 de Madrid a fin de que en el plazo de diez días remitieran certificación o copia adverada de las actuaciones respectivas, correspondientes al recurso de apelación núm. 59-2007 y al procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 1-2006, con emplazamiento a quienes hubieran sido parte en ese procedimiento, para comparecer en el plazo de diez días, si así lo estiman oportuno, en el presente proceso constitucional.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 2 de febrero de 2011 se personó en el presente recurso de amparo el Procurador de los Tribunales don David García Riquelme, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda.

6. Mediante diligencia de ordenación de 8 de marzo de 2011 el Secretario de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal acordó tener por personado y parte al mencionado Procurador de los Tribunales, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda; así como dar vista de las actuaciones recibidas a las partes y al Ministerio Fiscal para presentar alegaciones en plazo común de veinte días, conforme a lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

7. La representación procesal del Ayuntamiento de Majadahonda, formuló alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 7 de abril de 2011. Tras resumir los antecedentes del asunto y con cita de doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales garantizados por el art. 23 CE, particularmente la STC 169/2009, de 9 de julio, sostiene que las disposiciones legales vigentes (art. 73.3 LBRL y art. 32 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid) determinan la adquisición de la condición de concejales no adscritos de quienes, como sucede en el caso de los recurrentes, hayan sido expulsados del grupo político municipal en el que estaban integrados. Y la consideración de los recurrentes como concejales no adscritos, con las consecuencias jurídicas que de ello se derivan, no vulnera sus derechos fundamentales a acceder a los cargos públicos y a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad (art. 23 CE). Ciertamente, la condición de concejal no adscrito limita, por la propia configuración legal, los derechos que pueden corresponderles; así, tienen los derechos que individualmente les correspondan como miembros de la corporación municipal, pero no los derivados con carácter exclusivo de su pertenencia a un grupo político. Por ello, al no pertenecer a ningún grupo político municipal, los recurrentes no tenían derecho a integrarse en las comisiones informativas municipales, sino únicamente a asistir a las mismas con voz pero sin voto, y en tal calidad fueron efectivamente convocados a la sesión ordinaria de la comisión informativa de planeamiento urbanístico que se celebró el 27 de enero de 2006.

A su vez -continúa la representación procesal del Ayuntamiento de Majadahonda- las comisiones informativas municipales tienen, conforme a la normativa vigente, carácter meramente consultivo y no decisorio, como lo confirma la STC 30/1993, de 25 de enero; de forma que los dictámenes que se emitan por estas comisiones tienen carácter preceptivo pero no vinculante para el Pleno. Por otra parte, con anterioridad a su expulsión del Grupo Municipal Popular, los recurrentes no eran miembros de la comisión informativa de planeamiento urbanístico, por lo que, en aplicación del art. 4.1 b) del Reglamento orgánico de la corporación municipal, tanto antes de su expulsión como después tenían el mismo derecho: asistir a la comisión con voz pero sin voto. Por tanto, en el ejercicio individual de sus derechos como miembros de la corporación municipal, que son los que les correspondían por su condición de concejales no adscritos, los recurrentes pudieron ejercer sus funciones de control de la gestión municipal presentando las mociones y escritos que tuvieron por conveniente; asimismo pudieron participar en el Pleno, interviniendo en sus deliberaciones y ejerciendo su derecho al voto; además, se garantizó su derecho a asistir a las comisiones informativas pudiendo hacer uso de la palabra, esto es, en idénticas condiciones que las que disfrutaban con anterioridad a su expulsión del Grupo Municipal Popular. En consecuencia, no se ha lesionado el derecho a la participación política de los recurrentes, por lo que esta queja por vulneración del art. 23 CE ha de ser desestimada.

Por último, el Ayuntamiento de Majadahonda sostiene que la queja referida a la pretendida lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) también debe ser rechazada porque las Sentencias impugnadas se encuentran razonable y suficientemente fundadas en Derecho, sin que proceda discutir su fundamentación jurídica en el recurso de amparo ante este Tribunal.

8. La representación procesal de los recurrentes en amparo presentó su escrito de alegaciones el 8 de abril de 2011, resumiendo las contenidas en la demanda y manifestando su discrepancia con la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, en cuanto a que el derecho de los concejales a quedar integrados en un grupo político municipal no pertenece al núcleo de la función representativa garantizado por el art. 23.2 CE. A juicio de los recurrentes, si la STC 141/2007, de 18 de junio, ha reconocido que el derecho de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas a quedar integrados en grupos políticos parlamentarios es un derecho que pertenece al núcleo de la función representativa, no existe ninguna razón objetiva que justifique que este mismo derecho no se reconozca a los concejales. Asimismo afirman que la reforma introducida por la Ley 57/2003 en el art. 73.3 LBRL se hizo para sancionar los casos de “transfuguismo”, de forma que queden en situación de concejales no adscritos y no tengan, por tanto, derecho a quedar integrados en un grupo político municipal (por lo que no pueden participar en las comisiones informativas), aquellos concejales que decidan no integrarse en ningún grupo al constituirse la corporación y aquellos concejales que abandonen el grupo al que pertenecían, si bien estos concejales no adscritos sí tienen a derecho a participar en las comisiones informativas municipales no sólo con voz sino también con voto, como ha venido a reconocerlo la citada STC 169/2009.

A juicio de los recurrentes, la condición de concejales no adscritos no les resulta de aplicación porque ninguna de las circunstancias previstas para ello en el art. 73.3 LBRL concurre en su caso, pues se integraron en el Grupo Municipal Popular al constituirse la corporación, siendo posteriormente expulsados de dicho grupo político, por lo que no puede afirmarse que lo abandonaran, toda vez que el abandono ha de entenderse como una decisión voluntaria de los propios concejales. En consecuencia, según los recurrentes, tras la reforma operada por la citada Ley 57/2003 debe concluirse que los concejales expulsados de un grupo político municipal mantienen el derecho a integrarse en el grupo mixto.

No obstante, advierten los recurrentes que aun si se entendiera correcta la calificación de concejales no adscritos con la que fueron convocados a la sesión ordinaria de la comisión informativa de planeamiento urbanístico que se celebró el 27 de enero de 2006, con voz pero sin voto, ha de concluirse que, conforme al criterio sentado por la citada STC 169/2009, al privarles de su derecho de voto se vulneraron sus derechos fundamentales garantizados por el art. 23 CE.

9. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 19 de mayo de 2011. Tras resumir los antecedentes del caso, el Fiscal considera que, a la vista de la reciente STC 20/2011, de 14 de marzo, procede otorgar el amparo a los demandantes por vulneración del art. 23 CE, exclusivamente en cuanto a la convocatoria a los mismos a la comisión informativa de planeamiento urbanístico celebrada el 27 de enero de 2006, declarando su nulidad, así como la de las Sentencias impugnadas, en lo que respecta a la privación a los recurrentes del derecho a votar en la mencionada comisión informativa.

10. Por providencia de 6 de junio de 2011, la Sala Segunda acordó deferir la resolución del presente recurso de amparo a la Sección Tercera, de acuerdo con lo previsto en el art. 52.2 LOTC y en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, al resultar aplicable al mismo doctrina consolidada de este Tribunal.

11. Por providencia de 30 de junio de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 de julio de 2011, trámite que ha finalizado en el día de hoy.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente demanda tiene por objeto determinar si la decisión del Presidente de la comisión informativa de planeamiento urbanístico del Ayuntamiento de Majadahonda de convocar a los recurrentes a la sesión ordinaria de dicha comisión que se celebró el 27 de enero de 2006, en calidad de concejales no adscritos, con derecho a intervenir haciendo uso de la palabra pero sin voto, ha vulnerado los derechos de participación política de los recurrentes reconocidos en el art. 23 CE.

Por el contrario, la también alegada lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) carece de sustantividad propia, porque con esta invocación los recurrentes se limitan en realidad a denunciar que las Sentencias recurridas, al validar la actuación municipal a la que se vincula directamente la vulneración de los derechos de participación política que garantiza el art. 23 CE, no les han otorgado la tutela judicial efectiva pretendida, lo que, en definitiva, reconduce la cuestión al análisis de la lesión de los derechos fundamentales sustantivos del art. 23 CE.

2. Las vulneraciones de los derechos fundamentales de participación política reconocidos en el art. 23 CE denunciadas en la presente demanda de amparo han sido ya analizadas por este Tribunal en su reciente STC 20/2011, de 14 de marzo, resolviendo una demanda de amparo formulada por los mismos demandantes con idéntica fundamentación y sobre la misma cuestión, esto es, su convocatoria a comisiones informativas municipales en calidad de concejales no adscritos, con voz pero sin voto.

En efecto, en nuestra STC 20/2011, de 14 de marzo, con apoyo en la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, este Tribunal otorgó el amparo a los demandantes tras advertir que “ni la consideración como concejales no adscritos, con la consiguiente imposibilidad de formar parte de ningún grupo político municipal, ni las consecuencias que de ello se derivan, vulneran el derecho de los recurrentes a ejercer su ius in officium, por lo que, en este punto, ha de rechazarse la pretendida lesión de los derechos garantizados por el art. 23 CE” (FJ 4). Pero precisamos seguidamente “en sintonía con lo declarado en STC 169/2009, FJ 4, que la decisión de permitir a los concejales no adscritos la asistencia y la participación en las deliberaciones de las comisiones informativas, pero no el derecho a votar, entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en las deliberaciones y la votación de los asuntos en el Pleno, e incide por ello en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de concejal, lo que determina que se haya producido la lesión de los derechos de participación política ex art. 23 CE alegada por los recurrentes” (FJ 5).

No obstante, “como también se advirtió en la STC 169/2009, FJ 4, de lo anterior no se deriva que los concejales no adscritos tengan derecho a que su voto compute en los mismos términos que el de los miembros de la comisión informativa adscritos a grupo. Si así fuera, teniendo en cuenta que la comisión informativa es una división interna del Pleno de la corporación, sus miembros no adscritos disfrutarían en su seno de una posición de sobrerrepresentación”. Por ello, “para evitar la materialización del riesgo de sobrerrepresentación de la minoría que se deriva del derecho de participación directa en las comisiones informativas que corresponde a los miembros no adscritos de la corporación” resulta necesario que, “ya sea a través de las normas que regulen la organización y funcionamiento de la corporación, o del propio acuerdo a través del cual se materialice lo dispuesto en el art. 73.3 LBRL”, se adopten “las disposiciones organizativas que procedan para garantizar que el derecho de los concejales no adscritos a participar en las deliberaciones y a votar en las comisiones informativas no altere la citada exigencia de proporcionalidad” (STC 20/2011, FJ 6).

En suma, con íntegra remisión a la fundamentación jurídica de la STC 20/2011, de 14 de marzo, debemos otorgar igualmente el amparo en el presente supuesto, que guarda con el allí resuelto una identidad sustancial, declarando la lesión del derecho fundamental de los recurrentes a la participación política en condiciones de igualdad (art. 23 CE) y la nulidad del acto de la corporación municipal que impidió su ejercicio, así como de las Sentencias recaídas en vía contencioso-administrativa que lo confirman, sin que proceda adoptar en el fallo de esta Sentencia una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado, toda vez que en la fecha en que la pronunciamos ha finalizado ya el mandato para el que los recurrentes fueron elegidos y en el que se adoptó la decisión municipal de privarles de derecho al voto en la comisión informativa a que se refiere el presente recurso de amparo (STC 20/2011, FJ 8).

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso y, en su virtud:

1º Declarar vulnerado su derecho a la participación política en condiciones de igualdad (art. 23 CE).

2º Restablecerles en su derecho y, a tal fin, anular la convocatoria a la sesión ordinaria de la comisión informativa de planeamiento urbanístico del Ayuntamiento de Majadahonda que se celebró el 27 de enero de 2006, así como la Sentencia de 14 de marzo de 2007 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recaída en el rollo núm. 59-2007) y la Sentencia de 21 de julio de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Madrid (recaída en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 1-2006), en lo que respecta a la privación a los recurrentes del derecho a votar en las comisiones informativas.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a cuatro de julio de dos mil once.

SENTENCIA 116/2011, de 4 de julio de 2011

Sección Cuarta

("BOE" núm. 184, de 2 de agosto de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:116

Recurso de amparo 4759-2007. Promovido por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso frente a las Sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid que desestimaron su demanda contra el Ayuntamiento de Majadahonda sobre concejales declarados miembros no adscritos a ningún grupo municipal.

Vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos: STC 20/2011.

1. Reitera la STC 54/2011 que aplica la doctrina de la STC 20/2011.

La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Elisa Pérez Vera, Presidenta, don Ramón Rodríguez Arribas y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4759-2007 promovido por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso, representados por el Procurador de los Tribunales don Luis José García Barrenechea y asistidos por el Abogado don Ángel Galindo Álvarez, contra la Sentencia de 11 de octubre de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 16 de Madrid recaída en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 3-2005, y contra la Sentencia de 12 de abril de 2007 de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por la que se desestima el recurso de apelación núm. 37-2007 interpuesto contra la anterior. Ha comparecido y formulado alegaciones el Ayuntamiento de Majadahonda, representado por el Procurador de los Tribunales don David García Riquelme y asistido por la Abogada doña María Isabel Conde Bueso. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez quien expresa el parecer de la Sección.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 24 de mayo de 2007, don Luis José García Barrenechea, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales a las que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso y que resultan relevantes para su resolución son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) En las elecciones locales de mayo de 2003, don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso fueron elegidos concejales del Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid) por las listas del Partido Popular, integrándose en el Grupo Municipal Popular una vez constituida la Corporación municipal de Majadahonda. En la sesión plenaria de dicha corporación del 27 de septiembre de 2005 se dio cuenta de un acuerdo adoptado por los concejales del Grupo Municipal Popular -excluidos los señores Peña y Moreno- por el que expulsaban de dicho grupo político a los recurrentes en amparo y por el que, en consecuencia, la composición del mismo se reducía a trece concejales.

Ese mismo día los dos concejales expulsados presentaron en la Secretaría General del Ayuntamiento de Majadahonda un escrito por el que manifestaban su pretensión de constituirse en grupo mixto, del que se nombraba portavoz al concejal señor Moreno y suplente al concejal señor Peña, y solicitando que se diese cuenta de ello al Pleno a efectos del cumplimiento de los requisitos para entender constituido el grupo mixto, constando en el acta de la sesión plenaria de la corporación municipal celebrada en la misma fecha que dicha dación de cuenta se produjo efectivamente.

b) El Secretario General del Ayuntamiento de Majadahonda dirigió a los Secretarios de las comisiones informativas una circular núm. 1/05 de fecha 7 de octubre de 2005 en la que se comunicaba que, habiendo dejado de pertenecer al Grupo Municipal Popular los concejales señores Peña y Moreno, estos concejales debían ser convocados a las sesiones que celebrasen las distintas comisiones informativas a efectos de su asistencia a las mismas con voz pero sin voto, conforme a lo dispuesto en el art. 4.1 b) del Reglamento orgánico de la corporación municipal, a cuyo tenor los miembros de la corporación tienen “derecho de asistencia y voto en las sesiones del Pleno y de las comisiones informativas de las que formen parte. Asimismo podrán asistir a las sesiones de las comisiones informativas de las que no formen parte con voz pero sin voto”.

c) El Presidente de la comisión informativa de vigilancia de contratación del Ayuntamiento de Majadahonda convocó a los concejales señores Peña y Moreno a la sesión ordinaria de la referida comisión informativa a celebrar el día 5 de octubre de 2005, con voz pero sin voto.

d) Los demandantes de amparo interpusieron recurso contencioso-administrativo por el procedimiento de protección de derechos fundamentales contra la referida convocatoria, así como frente a los acuerdos adoptados por la comisión informativa de vigilancia de la contratación del Ayuntamiento de Majadahonda en la sesión celebrada el 5 de octubre de 2005 presunta vulneración de los derechos fundamentales a acceder en condiciones de igualdad a cargos públicos y participar en los asuntos públicos (art. 23 CE). Los recurrentes rechazaban su calificación como concejales no adscritos y sostenían su derecho a estar adscritos a un grupo político, que en su caso habría de ser el grupo mixto, con el consiguiente derecho a participar en las comisiones informativas municipales con voz y voto.

e) El recurso contencioso-administrativo de los demandantes fue desestimado por Sentencia de 11 de octubre de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 16 de Madrid (procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 3-2005). Se razona en la Sentencia que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre (en adelante LBRL) y en el art. 32 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid, ha de entenderse que los concejales expulsados de un grupo deben ser considerados como “concejales no adscritos” y por tanto no pueden constituirse en grupo mixto ni integrarse en ningún otro grupo político, de suerte que no tienen derecho a formar parte de las comisiones informativas, por lo que sólo procede convocarles a dichas comisiones con voz pero sin voto. En consecuencia, la convocatoria impugnada no ha vulnerado los derechos de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y participar en los asuntos públicos (art. 23 CE), siendo válida, por tanto, su celebración y los acuerdos adoptados en la comisión informativa.

f) Contra esta Sentencia interpusieron los demandantes recurso de apelación, que fue desestimado por Sentencia de 12 de abril de 2007 de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso de apelación núm. 37-2007), que reitera los razonamientos de la Sentencia de instancia.

3. Los recurrentes alegan en su demanda de amparo la vulneración del derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE) y del derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE). Sostienen los recurrentes que la interpretación literal, finalista y sistemática del art. 73.3 LBRL conduce a la conclusión de que los concejales expulsados de un grupo político no pasan a tener la condición de concejales no adscritos, sino que conservan su derecho a quedar integrados en un grupo político, con todos los derechos inherentes, incluido el de participar en las comisiones informativas municipales no sólo con voz, sino también con voto, por lo que el Ayuntamiento de Majadahonda vulneró los derechos de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad, al convocarles a la comisión informativa de vigilancia de contratación en calidad de concejales no adscritos, con voz pero sin voto.

Asimismo alegan los recurrentes en amparo la lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), porque entienden que las Sentencias impugnadas realizan una interpretación contraria a la literalidad y finalidad del art. 73.3 LBRL que vulnera los derechos garantizados por el art. 23 CE.

4. Por providencia de 29 de noviembre de 2010 la Sala Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación a la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y al Juzgado de lo Contencioso- Administrativo núm. 16 de Madrid a fin de que en el plazo de diez días remitieran certificación o copia adverada de las actuaciones respectivas, correspondientes al recurso de apelación núm. 37-2007 y al procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 3-2005, con emplazamiento a quienes hubieran sido parte en ese procedimiento, para comparecer en el plazo de diez días, si así lo estiman oportuno, en el presente proceso constitucional.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 24 de febrero de 2011 se personó en el presente recurso de amparo el Procurador de los Tribunales don David García Riquelme, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda.

6. Mediante diligencia de ordenación de 22 de marzo de 2011 el Secretario de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal acordó tener por recibidos los testimonios de actuaciones remitidos por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 16 de Madrid, y tener por personado y parte al Procurador de los Tribunales don David García Riquelme, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda. Y asimismo acordó dar vista de las actuaciones recibidas a las partes y al Ministerio Fiscal para presentar alegaciones en plazo común de veinte días, conforme a lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

7. El Procurador don David García Riquelme, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda, formuló alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 13 de abril de 2011. Tras resumir los antecedentes del asunto y con cita de doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales garantizados por el art. 23 CE, particularmente la STC 169/2009, de 9 de julio, sostiene esta parte que las disposiciones legales vigentes (art. 73.3 LBRL y art. 32 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid), determinan la adquisición de la condición de concejales no adscritos de quienes, como sucede en el caso de los recurrentes, hayan sido expulsados del grupo político municipal en el que estaban integrados. Y la consideración de los recurrentes como concejales no adscritos, con las consecuencias jurídicas que de ello se derivan, no vulnera sus derechos fundamentales a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad (art. 23 CE). Ciertamente, la condición de concejal no adscrito limita, por la propia configuración legal, los derechos que pueden corresponderles. Así, tienen los derechos que individualmente les correspondan como miembros de la corporación municipal, pero no los derivados con carácter exclusivo de su pertenencia a un grupo político. Por ello, al no pertenecer a ningún grupo político municipal, los recurrentes no tenían derecho a integrarse en las comisiones informativas municipales, sino únicamente a asistir a las mismas con voz pero sin voto, y en tal calidad fueron efectivamente convocados a la sesión ordinaria de la comisión informativa de vigilancia de la contratación del Ayuntamiento de Majadahonda que se celebró el 5 de octubre de 2005.

A su vez -continúa la representación procesal del Ayuntamiento de Majadahonda- las comisiones informativas municipales tienen, conforme a la normativa vigente, carácter meramente consultivo y no decisorio, como lo confirma la STC 30/1993, de 25 de enero, de forma que los dictámenes que se emitan por estas comisiones tienen carácter preceptivo pero no vinculante para el Pleno. Por otra parte, con anterioridad a su expulsión del Grupo Municipal Popular, los recurrentes no eran miembros dicha comisión, por lo que, en aplicación del art. 4.1 b) del Reglamento orgánico de la corporación municipal, tanto antes de su expulsión como después tenían el mismo derecho: asistir a la comisión con voz pero sin voto. Por tanto, en el ejercicio individual de sus derechos como miembros de la corporación municipal, que son los que les correspondían por su condición de concejales no adscritos, los recurrentes pudieron ejercer sus funciones de control de la gestión municipal presentando las mociones y escritos que tuvieron por conveniente; asimismo pudieron participar en el Pleno, interviniendo en sus deliberaciones y ejerciendo su derecho al voto; además, se garantizó su derecho a asistir a las comisiones informativas pudiendo hacer uso de la palabra, esto es, en idénticas condiciones que las que disfrutaban con anterioridad a su expulsión del Grupo Municipal Popular. En consecuencia, no se ha lesionado el derecho a la participación política de los recurrentes, por lo que esta queja por vulneración del art. 23 CE ha de ser desestimada.

Por último, la representación procesal del Ayuntamiento de Majadahonda sostiene que la queja referida a la pretendida lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) también debe ser rechazada, porque entiende que las Sentencias impugnadas se encuentran razonable y suficientemente fundadas en Derecho, sin que proceda discutir su fundamentación jurídica en el recurso de amparo ante este Tribunal.

8. La representación procesal de los recurrentes en amparo presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el 8 de abril de 2011, resumiendo las contenidas en la demanda y manifestando su discrepancia con la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, en cuanto a que el derecho de los concejales a quedar integrados en un grupo político municipal no pertenece al núcleo de la función representativa garantizado por el art. 23.2 CE. A juicio de los recurrentes, si la STC 141/2007, de 18 de junio, ha reconocido que el derecho de los miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas a quedar integrados en grupos políticos parlamentarios es un derecho que pertenece al núcleo de la función representativa, no existe ninguna razón objetiva que justifique que este mismo derecho no se reconozca a los concejales. Asimismo afirman que la reforma introducida por la Ley 57/2003 en el art. 73.3 LBRL se hizo para sancionar los casos de “transfuguismo”, de forma que quedan en situación de concejales no adscritos y no tienen, por tanto, derecho a quedar integrados en un grupo político municipal (por lo que no pueden participar en las Comisiones informativas), aquellos concejales que decidan no integrarse en ningún grupo al constituirse la Corporación y aquellos concejales que abandonen el grupo al que pertenecían, si bien estos concejales no adscritos sí tienen a derecho a participar en las comisiones informativas municipales no sólo con voz sino también con voto, como ha venido a reconocerlo la citada STC 169/2009.

A juicio de los recurrentes en amparo, la condición de concejales no adscritos no les resulta de aplicación porque ninguna de las circunstancias previstas para ello en el art. 73.3 LBRL concurre en su caso, pues se integraron en el Grupo Municipal Popular al constituirse la corporación, siendo posteriormente expulsados de dicho grupo político, por lo que no puede afirmarse que lo abandonaran, toda vez que el abandono ha de entenderse como una decisión voluntaria de los propios concejales. En consecuencia, según los recurrentes, tras la reforma operada por la citada Ley 57/2003 debe concluirse que los concejales expulsados de un grupo político municipal mantienen el derecho a integrarse en el grupo mixto.

No obstante, advierten los recurrentes que aun si se entendiera correcta la calificación de concejales no adscritos, con la que fueron convocados a la sesión ordinaria de la comisión informativa de vigilancia de contratación del Ayuntamiento de Majadahonda que se celebró el 5 de octubre de 2005, con voz pero sin voto, ha de concluirse que, conforme al criterio sentado por la citada STC 169/2009, al privarles de su derecho de voto se vulneraron sus derechos fundamentales garantizados por el art. 23 CE.

9. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 19 de mayo de 2011. Tras resumir los antecedentes del caso, el Fiscal interesa el otorgamiento del amparo en los mismos términos de la STC 20/2011, de 14 de marzo, que resuelve un recurso de amparo promovido por los mismos recurrentes con idéntica fundamentación y sobre la misma cuestión, y en la que, partiendo de la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, se otorga el amparo a los recurrentes en cuanto se admite la asistencia y participación de los concejales no adscritos en las comisiones informativas, pero negándoles su derecho a votar, lo que determina que se haya producido la lesión de sus derechos de participación política reconocidos por el art. 23 CE.

10. Por providencia de 6 de junio de 2011, la Sala Segunda acordó deferir la resolución del presente recurso de amparo a la Sección Cuarta, de acuerdo con lo previsto en el art. 52.2 LOTC y en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, al resultar aplicable al mismo doctrina consolidada de este Tribunal.

11. Por providencia de 30 de junio de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 de julio del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo consiste en determinar si la decisión del Presidente de la comisión informativa de vigilancia de contratación del Ayuntamiento de Majadahonda de convocar a los recurrentes a la sesión ordinaria de dicha comisión que se celebró 5 de octubre de 2005 en calidad de concejales no adscritos, con derecho a intervenir haciendo uso de la palabra, pero sin voto, siguiendo las instrucciones previamente impartidas en este sentido por el Secretario General del Ayuntamiento de la corporación en su circular núm. 1/05, de 7 de octubre de 2005, ha vulnerado los derechos de participación política de los recurrentes reconocidos en el art. 23 CE.

La también alegada lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) carece de sustantividad propia, porque con esta invocación los recurrentes se limitan en realidad a denunciar que las Sentencias recurridas, al validar la actuación municipal a la que se vincula directamente la vulneración de los derechos de participación política que garantiza el art. 23 CE, no les han otorgado la tutela judicial efectiva pretendida, lo que, en definitiva, reconduce la cuestión al análisis de la lesión de los derechos fundamentales sustantivos del art. 23 CE.

2. Las vulneraciones de los derechos fundamentales de participación política reconocidos en el art. 23 CE denunciadas en la presente demanda de amparo han sido ya analizadas por este Tribunal en su reciente STC 20/2011, de 14 de marzo, resolviendo una demanda de amparo formulada por los mismos demandantes de amparo con idéntica fundamentación y sobre la misma cuestión, esto es, su convocatoria a comisiones informativas municipales en calidad de concejales no adscritos, con voz pero sin voto.

En la STC 20/2011, de 14 de marzo, con apoyo en la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, este Tribunal otorgó el amparo a los demandantes por entender que la decisión de permitir a los concejales no adscritos la asistencia y la participación en las deliberaciones de las comisiones informativas, pero no el derecho a votar, entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en las deliberaciones y la votación de los asuntos en el Pleno, e incide por ello en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de concejal, lo que determina que se haya producido la lesión de los derechos de participación política ex art. 23 CE alegada por los recurrentes.

En efecto, en nuestra STC 20/2011, tras advertir que “ni la consideración como concejales no adscritos, con la consiguiente imposibilidad de formar parte de ningún grupo político municipal, ni las consecuencias que de ello se derivan, vulneran el derecho de los recurrentes a ejercer su ius in officium, por lo que, en este punto, ha de rechazarse la pretendida lesión de los derechos garantizados por el art. 23 CE” (STC 20/2011, FJ 4), precisamos seguidamente “en sintonía con lo declarado en STC 169/2009, FJ 4, que la decisión de permitir a los concejales no adscritos la asistencia y la participación en las deliberaciones de las comisiones informativas, pero no el derecho a votar, entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en las deliberaciones y la votación de los asuntos en el Pleno, e incide por ello en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de concejal, lo que determina que se haya producido la lesión de los derechos de participación política ex art. 23 CE alegada por los recurrentes” (STC 20/2011, FJ 5).

No obstante, “como también se advirtió en la STC 169/2009, FJ 4, de lo anterior no se deriva que los concejales no adscritos tengan derecho a que su voto compute en los mismos términos que el de los miembros de la comisión informativa adscritos a grupo. Si así fuera, teniendo en cuenta que la comisión informativa es una división interna del Pleno de la corporación, sus miembros no adscritos disfrutarían en su seno de una posición de sobrerrepresentación”. Por ello, “para evitar la materialización del riesgo de sobrerrepresentación de la minoría que se deriva del derecho de participación directa en las comisiones informativas que corresponde a los miembros no adscritos de la corporación” resulta necesario que, “ya sea a través de las normas que regulen la organización y funcionamiento de la corporación, o del propio acuerdo a través del cual se materialice lo dispuesto en el art. 73.3 LBRL”, se adopten “las disposiciones organizativas que procedan para garantizar que el derecho de los concejales no adscritos a participar en las deliberaciones y a votar en las comisiones informativas no altere la citada exigencia de proporcionalidad” (STC 20/2011, FJ 6).

En suma, con íntegra remisión a la fundamentación jurídica de la STC 20/2011, de 14 de marzo, debemos otorgar igualmente el amparo en el presente supuesto, que guarda con el allí resuelto una identidad sustancial, declarando la lesión del derecho fundamental de los recurrentes a la participación política en condiciones de igualdad (art. 23 CE) y la nulidad del acto de la corporación municipal que impidió su ejercicio y de las Sentencias recaídas en vía contencioso-administrativa que lo confirman, sin que proceda adoptar en el fallo de esta Sentencia una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado, toda vez que en la fecha en que pronunciamos esta Sentencia ha finalizado ya el mandato para el que los recurrentes fueron elegidos y en el que se adoptó la decisión municipal de privarles de derecho al voto en la comisión informativa a que se refiere el presente recurso de amparo (STC 20/2011, FJ 8).

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso y, en su virtud:

1º Reconocer su derecho a la participación política en condiciones de igualdad (art. 23 CE).

2º Declarar la nulidad de la convocatoria a la sesión ordinaria de la comisión informativa de vigilancia de la contratación del Ayuntamiento de Majadahonda que se celebró el 5 de octubre de 2005, así como de la Sentencia de 11 de octubre de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 16 de Madrid dictada en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 3-2005 y de la Sentencia de 12 de abril de 2007 de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid recaída en el recurso de apelación núm. 37-2007, en lo que respecta a la privación a los recurrentes del derecho a votar en las comisiones informativas.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a cuatro de julio de dos mil once.

SENTENCIA 117/2011, de 4 de julio de 2011

Sala Segunda

("BOE" núm. 184, de 2 de agosto de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:117

Cuestión de inconstitucionalidad 6725-2009. Planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo respecto del inciso inicial del artículo 24.4 de la Ley de las Cortes de Aragón 4/1999, de 25 de marzo, de ordenación farmacéutica de Aragón.

Discriminación por razón de edad: nulidad del precepto legal que impide participar en los procedimientos de instalación de nuevas oficinas de farmacia a los farmacéuticos mayores de sesenta y cinco años (STC 63/2011).

1. Reitera la doctrina sobre discriminación por razón de edad, en los concursos para la autorización de nuevas oficinas de farmacia a los que se prohíbe acceder a los farmacéuticos que hayan cumplido sesenta y cinco años de edad, de la STC 63/2011 [FJ 4].

2. No puede admitirse que la prohibición impuesta a los mayores de sesenta y cinco años constituya una medida justificada en las exigencias de planificación y organización del servicio, cuando la propia ley (*ex* art. 8.4) y el reglamento (art. 34.3) permiten a los ya titulares rebasar dicha edad, e incluso la de 70 años, sin límite temporal alguno [FJ 5].

3. No resulta constitucionalmente admisible justificar la prohibición contenida en la norma cuestionada en que a los sesenta y cinco años se produzca una merma de la aptitud y capacidad necesarias para desempeñar la asistencia farmacéutica, pues además de resultar ésta una conclusión difícilmente contrastable, el modo incondicional con el que la prohibición se instrumenta resulta absolutamente desproporcionado respecto del fin al que supuestamente se orienta [FJ 5].

4. La edad es uno de los factores a los que alcanza la prohibición constitucional de fundar en ellos un tratamiento diferenciado que no se acomode a las rigurosas exigencias de justificación y proporcionalidad [FJ 5].

5. Doctrina sobre el principio de igualdad y la prohibición de discriminación (SSTC 200/2001, 59/2008) [FJ 4].

6. Al no hallarnos en el ámbito de la genérica interdicción de la desigualdad, sino en el de la prohibición de la discriminación por una de las causas que se contienen en el segundo inciso del art. 14 CE, el canon de control de la excepcional legitimidad constitucionalidad de la diferenciación por razón de la edad, es mucho más estricto al enjuiciar la justificación y proporcionalidad de la diferenciación [FJ 4].

7. En las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación de la norma cuestionada, vienen determinados por el hecho de que tras esa derogación resulte o no aplicable al proceso *a quo* y de su validez dependa la decisión a adoptar en el mismo (STC 22/2010) [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6725-2009, promovida por la Sala de lo Contencioso- Administrativo (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo respecto del inciso inicial del art. 24.4 de la Ley de las Cortes de Aragón 4/1999, de 25 de marzo, de ordenación farmacéutica para Aragón. Han comparecido y formulado alegaciones el Fiscal General del Estado y el Letrado del Gobierno de Aragón, habiendo sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El 21 de julio de 2009 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional oficio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo por el que eleva testimonio de las actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 5243-2006, en cumplimiento del Auto del mismo órgano jurisdiccional de 15 de abril de 2009, que se acompaña, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el inciso inicial del art. 24.4 de la Ley de las Cortes de Aragón 4/1999, de 25 de marzo, de ordenación farmacéutica para Aragón, por supuesta vulneración de los arts. 9.3, 14, 36 y 38 de la Constitución Española.

2. Don José María González Sinde y 26 farmacéuticos más residentes en Aragón, en unión de la Agrupación de afectados por la LOFA (Ley 4/1999, de 25 de marzo, de ordenación farmacéutica para Aragón) interpusieron recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, interesando la anulación de la disposición transitoria primera y determinados artículos del Decreto del Gobierno de Aragón 38/2001, de 13 de febrero, por el que se regulan las condiciones y procedimiento para la apertura, transmisión, traslado, funcionamiento, modificación y cierre de oficinas de farmacia y botiquines, así como, en los anexos I y II, respectivamente, de la clasificación de las zonas de salud del territorio de la Comunidad Autónoma y el baremo de méritos para el acceso a la titularidad de las oficinas de farmacia.

En el procedimiento compareció como demandada la Diputación General de Aragón, interviniendo también como parte codemandada la Asociación de farmacéuticos comunitarios rurales de Aragón.

Admitido el recurso, se tramitó con el núm. 413-2001 de procedimiento ordinario ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, la cual dictó Sentencia el día 21 de junio de 2006 por la que desestimaba íntegramente la demanda interpuesta.

Contra la anterior resolución, el citado demandante José María González Sinde y ocho farmacéuticos más residentes en Aragón, en unión de la Agrupación de afectados por la LOFA, interpusieron recurso de casación, tramitado con el núm. 4243-2006 ante la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo, hasta quedar las actuaciones conclusas y vistas para sentencia.

No se personaron en el recurso de casación quienes en la instancia ocuparon la posición procesal de codemandados.

3. Mediante providencia de fecha 27 de enero de 2009, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo acordó la apertura del trámite de audiencia de las partes y al Ministerio Fiscal, de conformidad con el art. 35.2 LOTC, por si el inciso inicial del art. 24.4 de la Ley de las Cortes de Aragón 4/1999, de 25 de marzo, de ordenación farmacéutica para Aragón, pudiera ser contrario a los artículos 14, 36 y 38 de la Constitución Española, siendo evacuado dicho trámite por las partes comparecidas, y también por el Ministerio Fiscal mediante informe de 9 de marzo de 2009.

Finalmente, por Auto de 15 de abril de 2009, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 24.4, inciso inicial, de la Ley de las Cortes de Aragón 4/1999, de 25 de marzo, de ordenación farmacéutica para Aragón, por su posible contradicción con los artículos 14, 36 y 38 CE.

4. Con fecha 6 de octubre de 2009 el Pleno de este Tribunal dictó providencia acordando admitir a trámite la cuestión planteada; deferir, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, a la Sala Segunda el conocimiento de la misma; y dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como a la Diputación General de Aragón y a las Cortes de Aragón, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. En la misma providencia se acordó comunicar la resolución a la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permaneciera suspendido el proceso hasta que este Tribunal hubiera resuelto definitivamente la cuestión de inconstitucionalidad. Finalmente, se acordó publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Aragón”, lo que se produjo, respecto del primero, el 9 de junio de 2005.

5. Los razonamientos jurídicos del Auto de 15 de abril de 2009 de la Sala de lo Contencioso- Administrativo (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo se abren con la afirmación de que se han cumplimentado los trámites procesales previstos en el art. 35 LOTC y con la identificación de la norma legal cuya validez se cuestiona. Esto sentado, se justifica que la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión en la medida en que el art. 11.3 del Reglamento impugnado en vía contencioso- administrativa reproduce el precepto legal, subsistiendo respecto de aquél la controversia a la que ha de poner fin la Sentencia en casación, de modo que si el artículo legal ahora cuestionado es conforme con la Constitución habrá de rechazarse el recurso de casación en este concreto extremo.

Con respecto a los preceptos constitucionales que se supone infringidos, el órgano judicial promotor de la cuestión menciona el art. 14 CE, en su vertiente de igualdad en la ley; el art. 36 CE, en la medida en que no permite que la ley regule sin límite o condicionamiento alguno el ejercicio de las profesiones tituladas, y el art. 38 CE, en cuanto reconoce la libertad de empresa, “los dos últimos en relación, además, con dos normas básicas, como son las de los artículos 88 y 89 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad”. Definido este marco constitucional, se exponen seguidamente las razones jurídicas sobre las que se funda el planteamiento de la cuestión.

Al respecto se recuerda que la Ley de ordenación farmacéutica para Aragón no configura el cumplimiento de una determinada edad por el farmacéutico titular de una oficina de farmacia como causa de caducidad o extinción de la licencia, si bien se exige el nombramiento de un farmacéutico adjunto cuando el titular o regente alcance los setenta años. Ese nombramiento no exime al titular o regente del cumplimiento de las obligaciones de presencia física en el establecimiento ni le priva de sus funciones de dirección de la oficina. También exige el legislador autonómico que las oficinas de farmacia hayan permanecido abiertas al público durante tres años consecutivos como requisito para su transmisión. Y que la convocatoria de instalación de nuevas oficinas de farmacia se efectúe por la Administración sanitaria durante el primer semestre de cada año.

Declara a continuación el órgano judicial de la cuestión que “partiendo de todo lo anterior, no alcanzamos a ver cuál pueda ser la 'justificación razonable' que prestaría amparo a la prohibición de participar en los concursos establecida en el inciso inicial del art. 24.4 para los farmacéuticos que hayan cumplido la edad de 65 años”. Rechaza, en este sentido, la justificación aducida por la Administración demandada y que apunta a que, a partir de esa edad, no es previsible una prestación del servicio farmacéutico duradera y de calidad, “porque la propia Ley aragonesa no presume que aquella edad genere una disminución de las capacidades profesionales o de la dedicación exigibles al farmacéutico que haya de regir una oficina de farmacia. Además, porque es el nombramiento de un farmacéutico adjunto, con el alcance o las consecuencias antes dichas para la posición del titular, lo que esa Ley prevé como complemento necesario, pero también suficiente, para neutralizar la disminución que sí se presume a partir de los 70 años de edad. Y, en fin, porque dicha Ley no ve obstáculo para la transmisión inter vivos de una oficina de farmacia una vez que haya permanecido abierta al público y mantenido la misma titularidad durante tres años consecutivos”. Este régimen opera, por 1o demás, tanto para las oficinas ya autorizadas como para aquellas que se autoricen tras la entrada en vigor de la nueva ley.

Rechaza igualmente el órgano judicial promotor de la cuestión que el principio de eficacia de la acción administrativa (no se olvide, a este respecto, que es la Administración sanitaria quien debe convocar la instalación de nuevas oficinas de farmacia) preste cobertura a la decisión controvertida. Idéntica conclusión alcanza respecto de la invocación -plasmada en el preámbulo de la propia ley autonómica- de la existencia de un colectivo de farmacéuticos en paro habida cuenta de que la limitación opera para todos los farmacéuticos y no sólo para quienes ya fueran titulares de una oficina de farmacia; “además, y pensando ahora en estos últimos, porque si cada farmacéutico sólo puede ser titular de una única oficina de farmacia (artículo 8.1 de esa Ley), el concursante de 65 o más años de edad dejaría libre y vacante la suya anterior”. Y, en fin, porque la situación de los farmacéuticos en paro explicaría previsiones singulares y puntuales dirigidas a favorecer a ese colectivo, pero no la privación general del derecho a concursar a partir de los 65 años.

Para el órgano judicial promotor de la cuestión no cabe duda de que la edad es una de las circunstancias personales que deben incluirse en la previsión abierta y final del art. 14 CE. De igual modo, la decisión de quien se haya en posesión del título oficial de farmacéutico de participar en un concurso público convocado para la provisión de una oficina de farmacia se incardina con toda naturalidad en el ejercicio de las libertades de ejercicio de la profesión y de empresa (arts. 36 y 38 CE; en el ámbito específico de las profesiones sanitarias, arts. 88 y 89 de la Ley general de sanidad, que tienen carácter básico).

Consecuentemente, “la ausencia de una justificación razonable para la prohibición que establece la norma con fuerza de ley cuya constitucionalidad cuestionamos, nos lleva a entender que la misma infringe los artículos 14, 36 y 38 de la Constitución, en relación, estos dos últimos, con las dos normas básicas que acabamos de citar”.

La parte argumentativa del Auto se cierra con el recordatorio de la pendencia de distintas cuestiones de inconstitucionalidad en las que se controvierte la validez de preceptos legales similares, cuando no idénticos, al ahora debatido.

6. Con fecha 20 de octubre de 2009 tuvo entrada en este Tribunal escrito del Presidente del Senado por el que pone en su conocimiento el acuerdo de la Mesa de la Cámara de tenerla por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 21 de octubre de 2009 el Abogado del Estado se persona en el procedimiento, si bien advierte que no formulará alegaciones.

8. El día 22 de octubre de 2009 se recibió escrito del Presidente del Congreso de los Diputados por el que pone en conocimiento del Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se acuerda dar por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

9. El Fiscal General del Estado formuló alegaciones mediante escrito registrado el 23 de noviembre de 2009.

Tras referirse al contenido del Auto de planteamiento de la cuestión, el escrito del Fiscal General del Estado examina la alegada vulneración de los arts. 36 y 38 CE, en relación con los arts. 88 (derecho al libre ejercicio de las profesiones sanitarias) y 89 (libertad de empresa en el sector sanitario) de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad.

En la medida en que se plantea la posible contradicción del inciso inicial del art. 24.4 de la Ley 4/1999 de las Cortes de Aragón de ordenación farmacéutica para Aragón no sólo con los arts. 36 y 38 CE, sino, de forma indirecta, también con los arts. 88 y 89 de la Ley general de sanidad, el Ministerio Fiscal procede a comprobar si el precepto estatal que opera como canon en el control de constitucionalidad de la ley autonómica tiene carácter básico. Este examen es preciso para determinar luego “si el precepto autonómico cuestionado pugna efectivamente con el orden competencial por contradecir lo dispuesto con carácter básico por el Estado” (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 16).

El Ministerio Fiscal concluye el carácter básico de dichos preceptos, cuyo contenido, por lo demás, supone una remisión a los respectivos artículos de la Constitución, de tal modo que la infracción indirecta de estos preceptos viene a identificarse con la vulneración directa de los arts. 36 y 38 CE.

Respecto de la posible vulneración del art. 36 CE, el Ministerio Fiscal comienza señalando que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, la actividad del farmacéutico a través de la oficina de farmacia no es la única actividad que los farmacéuticos pueden realizar como desarrollo de su titulación académica; antes al contrario, pueden desarrollar otras actividades no afectadas por las eventuales limitaciones de la apertura de farmacia. Es por ello que concluye que las limitaciones concretas que se impongan al ejercicio de la actividad de dispensación farmacéutica son irrelevantes para el libre ejercicio profesional y carecen, por tanto, de trascendencia vulneradora del art. 36 CE.

En cuanto a la alegada vulneración del art. 38 CE afirma que la libertad de empresa no puede prevalecer respecto de las limitaciones derivadas de la planificación sanitaria que establezcan las Comunidades Autónomas y de la regulación y ordenación de la atención farmacéutica, por cuanto ésta es un “servicio de interés público”.

A continuación el Ministerio Fiscal se refiere a la eventual vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE). En primer lugar, llama la atención sobre el hecho de que la doctrina constitucional ha reconocido la edad como posible causa específica de discriminación a pesar de que no aparece expresamente mencionada en el art. 14 CE, a los efectos de lo cual cita la STC 184/1993. Partiendo de lo anterior, y sobre la base de la doctrina constitucional acerca del principio de igualdad (con cita de las SSTC 340/1993, 117/1998, 200/2001 y 152/2003), el Fiscal General del Estado considera necesario analizar si la limitación de edad establecida por el precepto cuestionado es o no discriminatoria, según atienda o no a razones objetivas, fundamentadas en fines de interés general que puedan amparar la adecuación constitucional de dicha prohibición. A tal fin el Fiscal General del Estado considera necesario partir de una serie de aspectos específicos del régimen jurídico de la apertura de oficinas de farmacia que habrían sido perfilados por la jurisprudencia constitucional, a través de las Sentencias 109/2003 y 152/2003, en las que se destaca que el sector farmacéutico se ha estructurado en torno a dos grandes ejes: la libertad de empresa y la propiedad privada, de una parte, y el interés y la planificación pública, de otra. Resultaría así, a juicio del Fiscal General del Estado, que el legislador, estatal y autonómico, en el ámbito de las respectivas competencias, dispondría de una amplia libertad para configurar “el servicio público de sanidad y, dentro de él, la asistencia farmacéutica, del modo que mejor satisfaga los intereses generales de los ciudadanos”.

Sobre la base de los anteriores razonamientos, considera el Fiscal General del Estado que el enjuiciamiento constitucional del precepto cuestionado debe partir del análisis de dos cuestiones: por una parte, debe determinarse si las razones esgrimidas por la Administración demandada para justificar la introducción del precepto -la necesidad de permanencia en la explotación de una concreta oficina- resultan justificadas en aras a preservar el interés general y superan el juicio de la proporcionalidad, en función del resultado producido y la finalidad perseguida, desde la perspectiva del juicio de igualdad; por otra, si los términos taxativos y generales con los que se pronuncia el precepto superan el juicio de proporcionalidad en relación con “el derecho de acceso en condiciones de igualdad a la apertura de un establecimiento de interés general como es el de una oficina de farmacia”.

Respecto de la primera cuestión, desdoblada en dos íntimamente relacionadas, advierte el Fiscal General del Estado que, en efecto, el precepto cuestionado se enmarca en una ley que tiene como objetivo primordial la estructuración, desarrollo y plena efectividad del servicio farmacéutico dentro del territorio de la Comunidad autónoma aragonesa, de lo que deduce que no puede dudarse de que el objetivo del precepto cuestionado sea “la búsqueda de la satisfacción del interés general de una adecuada prestación sanitaria para los ciudadanos aragoneses”, siendo así que resulta razonable la justificación de la medida, dirigida a asegurar la continuidad en la explotación de una concreta oficina. Resulta, sin embargo, que desde la perspectiva del interés individual de todo farmacéutico a ser titular de una oficina (con independencia de que, como tiene señalado la STC 109/2003, ésta no sea la única manifestación del derecho al libre ejercicio de la profesión, en el caso de la farmacéutica), la medida cuestionada no resultaría, a juicio del Fiscal General del Estado, proporcionada, dado que “no resulta razonable el límite máximo de cinco años que la misma contempla, al anticipar la prohibición de solicitud de tales actos administrativos en un tiempo excesivo y desproporcionado al fin que se persigue”.

En relación con la segunda cuestión planteada, y a mayor abundamiento, el Fiscal General del Estado concluye que la medida cuestionada, en la medida en que se establece con alcance general, impide toda posibilidad de apreciación flexible en función de las circunstancias concretas, como pudieran ser, entre otras, las específicas necesidades del lugar de ubicación de la farmacia o las condiciones profesionales del solicitante. En este sentido advierte el Fiscal General del Estado que, por las connotaciones de interés general inherentes a la actividad farmacéutica, sería aplicable la doctrina constitucional sentada en relación con las limitaciones de edad impuestas para el acceso a la función pública (SSTC 75/1983 y 37/2004), con lo que cabe concluir que, al presentarse la limitación por razón de edad de forma indiferenciada y genérica, resulta desproporcionada y lesiva para el derecho de los aspirantes a acceder a la titularidad de una oficina de farmacia.

Como conclusión de todo lo anterior, el Fiscal General del Estado afirma que “la norma así enunciada resulta contraria al art. 14 CE por dos razones básicas: en primer lugar, porque no satisface el juicio de proporcionalidad que exige el principio de igualdad ante la Ley que reconoce el citado art. 14 CE, al anticipar en un período excesivamente largo de tiempo la limitación por edad de los profesionales farmacéuticos para solicitar autorización administrativa de apertura de establecimientos farmacéuticos. Y, “en segundo término, porque tampoco satisface las exigencias del juicio de proporcionalidad, al tener un alcance general y excluyente de modo automático toda posibilidad de reconsideración en función de las circunstancias particulares que se puedan producir en un supuesto concreto”. Razones por las cuales interesa que se dicte sentencia estimatoria de la presente cuestión, sin perjuicio de solicitar, mediante otrosí, que la cuestión sea acumulada a las previas cuestiones 6191-2001 y 296-2003, “que si bien recogen el planteamiento de la eventual inconstitucionalidad del artículo 22.6 de la Ley 4/1996, de 26 de diciembre, de las Cortes de Castilla La Mancha, sin embargo, el texto del indicado precepto es de semejante contenido al que ahora es objeto de cuestionamiento constitucional”, así como a la cuestión 7754-2004, “dada la identidad de objeto, fundamento y razones de inconstitucionalidad” entre esta cuestión y la presente.

10. Con fecha 6 de noviembre de 2009 tuvo entrada en este Tribunal escrito del Presidente de la Cortes de Aragón comunicando que la Mesa de las Cortes de Aragón acordó no personarse en el presente procedimiento ni formular alegaciones.

11. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 2 de noviembre de 2009, presentó escrito de alegaciones el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, suplicando que se dicte Sentencia desestimatoria de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Después de confirmar que no se plantea duda alguna sobre la concurrencia de los requisitos para plantear la cuestión de inconstitucionalidad, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón se refiere a la especial naturaleza de los establecimientos farmacéuticos que, con cita de jurisprudencia del Tribunal Supremo, califica como “servicio público impropio” o “servicio de interés público”, resultando que la profesión farmacéutica es una profesión liberal sujeta a la intervención administrativa necesaria para garantizar el servicio público sanitario.

Es por todo ello que el art. 6 de la Ley de ordenación farmacéutica para Aragón afirma que la oficina de farmacia es un establecimiento sanitario de interés público y titularidad privada, sujeto a la planificación farmacéutica y a un procedimiento de apertura, traslado, cierre de oficinas de farmacia, así como a un control en su funcionamiento. La Ley de ordenación farmacéutica para Aragón establece un régimen propio en el ámbito de la Comunidad Autónoma para una mejor organización del sistema farmacéutico y su art. 24.4 se limita a incorporar un procedimiento ordenado de autorización para la apertura de oficinas de farmacia de acuerdo con la planificación previa que exija el interés público sanitario. La limitación de edad que en él se incluye -“no podrán participar en los concursos que se convoquen los farmacéuticos que hayan cumplido la edad de sesenta y cinco años”- ha de entenderse en este contexto y en orden a la garantía del servicio público sanitario, pues a dicha edad no es previsible una prestación del servicio farmacéutico duradero y de calidad.

En opinión del Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón estas disposiciones no resultan contrarias al art. 14 CE, pues según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo que lo ha interpretado, no toda diferencia de trato supone una vulneración del derecho a la igualdad.

Así ocurre en el presente caso, pues son razones de interés público las que justifican que en los procedimientos de apertura de nuevas oficinas de farmacia no puedan participar farmacéuticos de 65 o más años de edad. Del mismo modo también está plenamente justificada la diferencia de trato entre los farmacéuticos que obtuvieron la autorización administrativa con carácter previo a la regulación de la competencia por la Comunidad Autónoma de Aragón y los que se someten al referido proceso de autorización administrativa con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de ordenación farmacéutica para Aragón. Ciertamente, no haberlo hecho así hubiera supuesto una novación de todas las autorizaciones administraciones previas.

Finalmente, el Letrado de la comunidad Autónoma de Aragón indica que los motivos señalados para razonar la presunta vulneración de los artículos 36 y 38 CE son los mismos que se han empleado para justificar la violación del art. 14 CE, de modo que se limita a reiterar cuanto se ha dicho sobre el carácter de servicio público impropio o de servicio de interés público de los establecimientos farmacéuticos y la actividad de asistencia

12. Mediante providencia de 24 de marzo de 2009, el Pleno acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) LOTC en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, deferir a la Sala Segunda, a la que por turno le ha correspondido, el conocimiento de la presente cuestión.

13. Con fecha 30 de junio de 2011 se dictó providencia por la que se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 de julio del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de esta resolución, la presente cuestión de inconstitucionalidad ha sido promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo respecto del inciso inicial del art. 24.4 de la Ley de las Cortes de Aragón 4/1999, de 25 de marzo, de ordenación farmacéutica para Aragón, por supuesta vulneración del art. 14 de la Constitución, en cuanto establece que “no podrán participar en los concursos que se convoquen los farmacéuticos que hayan cumplido la edad de sesenta y cinco años”, así como de los artículos 36 y 38 CE, en la medida en que el primero no permite que la ley regule sin límite o condicionamiento alguno el ejercicio de las profesiones tituladas, y el segundo reconoce la libertad de empresa, ambos artículos “en relación, además, con dos normas básicas, como son las de los artículos 88 y 89 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.”

Mientras el Fiscal General del Estado aboga en su escrito de alegaciones por la estimación de la vulneración del art. 14 CE, no así de los arts. 36 y 38 CE, el Gobierno de Aragón solicita su desestimación, reiterando sustancialmente los argumentos que el Auto de planteamiento rebate.

2. Con carácter preliminar debemos constatar que el precepto cuestionado en el presente proceso -el inciso inicial del art. 24.4 de la Ley de las Cortes de Aragón 4/1999, de 25 de marzo, de ordenación farmacéutica- ha sido derogado a la vista de la nueva redacción dada al artículo en que se incardina por la Ley 1/2010, de 1 de marzo, por la que se modifica la Ley 4/1999, de 25 de marzo, de ordenación farmacéutica para Aragón, en materia de nuevas aperturas de farmacias.

Esta Ley consta de un artículo único, cuyo apartado 2 modifica el apartado 4 del artículo 24, suprimiendo el límite de edad para solicitar autorizaciones de nuevas oficinas de farmacia y participar en los concursos públicos de adjudicación de las autorizadas. El art. 24.2 de la Ley queda, pues, redactado en los siguientes términos: “No podrán participar en los concursos que se convoquen los farmacéuticos que ya sean titulares de una oficina de farmacia en la zona de salud para la que se pretenda autorización de una nueva apertura, salvo en las zonas de salud no urbanas cuando la nueva apertura sea en otro municipio”.

La derogación del precepto cuestionado no determina la pérdida de objeto del presente proceso, dado que, tal y como tiene establecido consolidada doctrina de este Tribunal, recordada recientemente por la STC 22/2010, de 27 de abril, FJ2, particularmente en relación con las cuestiones de inconstitucionalidad, “los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que la norma cuestionada, tras esa derogación o modificación, no sólo resulte aplicable en el proceso a quo sino también que de su validez dependa la decisión a adoptar en el mismo”. En el asunto que nos ocupa el precepto legal impugnado continúa siendo de aplicación para la resolución de la controversia ante la jurisdicción contencioso-administrativa, toda vez que el contraste de la disposición reglamentaria impugnada en el proceso judicial ha de realizarse con el precepto legal vigente en aquel momento, razón por la cual pervive el objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad, dado que la derogación, con sus efectos ex nunc, no es equivalente a una hipotética declaración de nulidad, cuyos efectos se proyectan, al menos en vía de principio, hacia el pasado.

3. “La edad -puede leerse en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad- es, sin duda, una de las circunstancias personales que deben ser incluidas en la previsión abierta y final del artículo 14 de la Constitución. A su vez, la decisión de quien está en posesión del título oficial de farmacéutico de participar en un concurso público convocado para la provisión de una oficina de farmacia, es, con toda naturalidad, una opción que debe entenderse incluida en el núcleo de las que cubren o amparan los derechos de libre ejercicio de la profesión y de libertad de empresa, reconocidos con carácter general en los artículos 36 y 38 de la Constitución, y, también en el ámbito específico de las profesiones y del sector sanitario por dos normas básicas, como son los artículos 88 y 89 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, según resulta del artículo 2 de ésta”.

Tal es el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que se formula, la cual se fundamenta exclusivamente en torno de la eventual vulneración del art. 14 CE, pues ciertamente, al margen de la mención a los artículos 36 y 38 de la Constitución -que se enuncian como marco constitucional- no hay ninguna otra referencia a los mismos en el Auto del Tribunal Supremo, ni siquiera en su petitum, donde puede leerse: “La Sala acuerda plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad en relación con el inciso inicial del artículo 24.4 de la Ley de las Cortes de Aragón 4/1999, de 25 de marzo, de Ordenación Farmacéutica para Aragón, en el que se dispone que no podrán participar en los concursos que se convoquen los farmacéuticos que hayan cumplido la edad de 65 años”.

4. Pues bien, la cuestión suscitada en este proceso constitucional ha sido abordada en nuestra reciente STC 63/2011, de 16 de mayo. En ella recordábamos que la doctrina de este Tribunal relativa al principio de igualdad y a las prohibiciones de discriminación (art. 14 CE) fue resumida en la STC 200/2001, de 4 de octubre, FJ 4 (y en los mismos términos ha venido reproduciéndose hasta la STC 59/2008, de 14 de mayo), afirmando que:

“a) El art. 14 CE contiene en su primer inciso una cláusula general de igualdad de todos los españoles ante la Ley, habiendo sido configurado este principio general de igualdad, por una conocida doctrina constitucional, como un derecho subjetivo de los ciudadanos a obtener un trato igual, que obliga y limita a los poderes públicos a respetarlo y que exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas y que, para introducir diferencias entre ellos, tenga que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, y cuyas consecuencias no resulten, en todo caso, desproporcionadas.

Como tiene declarado este Tribunal desde la STC 22/1981, de 2 de julio, recogiendo al respecto la doctrina del Tribunal Europeo de Derecho Humanos en relación con el art. 14 CEDH, el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el art. 14 CE, sino tan sólo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable. Lo que prohíbe el principio de igualdad son, en suma, las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados. También es necesario, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos. En resumen, el principio de igualdad, no sólo exige que la diferencia de trato resulte objetivamente justificada, sino también que supere un juicio de proporcionalidad en sede constitucional sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida (SSTC 22/1981, de 2 de julio, FJ 3; 49/1982, de 14 de julio, FJ 2; 2/1983, de 24 de enero, FJ 4; 23/1984, de 20 de febrero, FJ 6; 209/1987, de 22 de diciembre, FJ 3; 209/1988, de 10 de noviembre, FJ 6; 20/1991, de 31 de enero, FJ 2; 110/1993, de 25 de marzo, FJ 6; 176/1993, de 27 de mayo, FJ 2; 340/1993, de 16 de noviembre, FJ 4; 117/1998, de 2 de junio, FJ 8, por todas).

b) La virtualidad del art. 14 CE no se agota, sin embargo, en la cláusula general de igualdad con la que se inicia su contenido, sino que a continuación el precepto constitucional se refiere a la prohibición de una serie de motivos o razones concretos de discriminación. Esta referencia expresa a tales motivos o razones de discriminación no implica el establecimiento de una lista cerrada de supuestos de discriminación (STC 75/1983, de 3 de agosto, FJ 6), pero sí representa una explícita interdicción de determinadas diferencias históricamente muy arraigadas y que han situado, tanto por la acción de los poderes públicos como por la práctica social, a sectores de la población en posiciones, no sólo desventajosas, sino contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el art. 10.1 CE (SSTC 128/1987, de 16 de julio, FJ 5; 166/1988, de 26 de septiembre, FJ 2; 145/1991, de 1 de julio, FJ 2).

En este sentido el Tribunal Constitucional, bien con carácter general en relación con el listado de los motivos o razones de discriminación expresamente prohibidos por el art. 14 CE, bien en relación con alguno de ellos en particular, ha venido declarando la ilegitimidad constitucional de los tratamientos diferenciados respecto de los que operan como factores determinantes o no aparecen fundados más que en los concretos motivos o razones de discriminación que dicho precepto prohíbe, al tratarse de características expresamente excluidas como causas de discriminación por el art. 14 CE (con carácter general respecto al listado del art. 14 CE, SSTC 83/1984, de 8 de febrero, FJ 3; 20/1991, de 31 de enero, FJ 2; 176/1993, de 27 de mayo, FJ 2; en relación con el sexo, entre otras, SSTC 128/1987, de 16 de julio, FJ 6; 207/1987, de 22 de diciembre, FJ 2; 145/1991, de 1 de julio, FJ 3; 147/1995, de 16 de octubre, FJ 2; 126/1997, de 3 de julio, FJ 8; en relación con el nacimiento, SSTC 74/1997, de 21 de abril, FJ 4; 67/1998, de 18 de marzo, FJ 5; ATC 22/1992, de 27 de enero; en relación con la edad, STC 31/1984, de 7 de marzo, FJ 11).

No obstante este Tribunal ha admitido también que los motivos de discriminación que dicho precepto constitucional prohíbe puedan ser utilizados excepcionalmente como criterio de diferenciación jurídica (en relación con el sexo, entre otras, SSTC 103/1983, de 22 de noviembre, FJ 6; 128/1987, de 26 de julio, FJ 7; 229/1992, de 14 de diciembre, FJ 2; 126/1997, de 3 de julio, FJ 8; en relación con las condiciones personales o sociales, SSTC 92/1991, de 6 de mayo, FF JJ 2 a 4; 90/1995, de 8 de julio, FJ 4; en relación con la edad, STC 75/1983, de 3 de agosto, FF JJ 6 y 7; en relación con la raza, STC 13/2001, de 29 de enero, FJ 8), si bien en tales supuestos el canon de control, al enjuiciar la legitimidad de la diferencia y las exigencias de proporcionalidad resulta mucho más estricto, así como más rigurosa la carga de acreditar el carácter justificado de la diferenciación.

Al respecto tiene declarado que, a diferencia del principio genérico de igualdad, que no postula ni como fin ni como medio la paridad y sólo exige la razonabilidad de la diferencia normativa de trato, las prohibiciones de discriminación contenidas en el art. 14 CE implican un juicio de irrazonabilidad de la diferenciación establecida ex constitutione, que imponen como fin y generalmente como medio la parificación, de manera que sólo pueden ser utilizadas excepcionalmente por el legislador como criterio de diferenciación jurídica, lo que implica la necesidad de usar en el juicio de legitimidad constitucional un canon mucho más estricto, así como un mayor rigor respecto a las exigencias materiales de proporcionalidad (SSTC 126/1997, de 3 de julio, FJ 8, con cita de las SSTC 229/1992, de 14 de diciembre, FJ 4; 75/1983, de 3 de agosto, FFJJ 6 y 7; 209/1988, de 10 de noviembre, FJ 6). También resulta que en tales supuestos la carga de demostrar el carácter justificado de la diferenciación recae sobre quien asume la defensa de la misma y se torna aún más rigurosa que en aquellos casos que quedan genéricamente dentro de la cláusula general de igualdad del art. 14 CE, al venir dado el factor diferencial por uno de los típicos que el art. 14 CE concreta para vetar que en ellos pueda basarse la diferenciación, como ocurre con el sexo, la raza, la religión, el nacimiento y las opiniones (STC 81/1982, de 21 de diciembre, FJ 2).”

En la indicada STC 63/2011, de 16 de mayo, insistíamos en que, por lo que se refiere en concreto a la edad como factor de discriminación, este Tribunal la ha considerado una de las condiciones o circunstancias incluidas en la fórmula abierta con la que se cierra la regla de prohibición de discriminación establecida en el art. 14 CE, con la consecuencia de someter su utilización por el legislador como factor de diferenciación al canon de constitucionalidad más estricto, en aplicación del cual este Tribunal ha llegado a soluciones diversas, en correspondencia con la heterogeneidad de los supuestos enjuiciados, tanto en procesos de amparo constitucionalidad como de control de normas con rango de ley. Así, en la STC 75/1983, de 3 de agosto, FJ 3, afirmamos que “la edad no es de las circunstancias enunciadas normativamente en el art. 14, pero no ha de verse aquí una intención tipificadora cerrada que excluya cualquiera otra de las precisadas en el texto legal, pues en la fórmula del indicado precepto se alude a cualquier otra condición o circunstancia personal o social, carácter de circunstancia personal que debe predicarse de la edad; de modo que la edad dentro de los límites que la Ley establece para el acceso y la permanencia en la función pública es una de las circunstancias comprendidas en el art. 14 y en el art. 23.2, desde la perspectiva excluyente de tratos discriminatorios”, si bien en el supuesto concreto analizado la diferenciación por razón de la edad se consideró justificada, mientras en la STC 37/2004, de 11 de marzo, mereció un juicio de inconstitucionalidad. Del mismo modo, en la STC 31/1984, de 7 de marzo, FJ 11, al abordar la cuestión de las diferencias establecidas en el salario mínimo interprofesional por razón de la edad, aun cuando finalmente se consideraron justificadas al manejarse la edad como indicativa de una distinta naturaleza y valor del trabajo desempeñado, advertimos que la diferencia resultante, “en cuanto se fundaría en la utilización de la 'edad' sin más razones como criterio de diferenciaciones salariales, estaría en contradicción con el mandato constitucional prohibitivo de la discriminación por razón de una circunstancia que ha de tenerse por incluida en la formulación genérica con la que se cierra el art. 14 CE”. También en la STC 69/1991, de 8 de abril, FJ 4, partimos de la inclusión de la edad entre las circunstancias personales que no pueden ser razón para discriminar (en este caso de modo indirecto, al aplicar una norma en principio neutral) salvo que existan motivos justificados. Y el mismo punto de partida se trasluce en la STC 361/1993, de de 3 de diciembre. Por su parte la STC 149/2004, de 20 de septiembre, admite la relevancia de la edad como criterio sobre el que articular diferencias de trato normativo en materia de seguridad social. Y las SSTC 280/2006, de 9 de octubre, y 341/2006, de 11 de diciembre, descartan la existencia de discriminación constitucionalmente ilegítima en el establecimiento convencional de una edad de jubilación obligatoria.

Finalmente, también recogimos en la STC 63/2011, ya citada, que este Tribunal se ha pronunciado también con relación a la edad en supuestos de oficinas de farmacia en dos recursos de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas que establecían como una causa de caducidad de las autorizaciones de farmacia el cumplimiento de setenta años. El debate suscitado en dichos recursos fue, en primer lugar, el de la compatibilidad de esta causa de caducidad con las bases estatales en materia de sanidad y, en especial, por su posible vulneración de la regulación estatal de la transmisibilidad de las farmacias. La decisión de este Tribunal fue la de entender que la Ley 16/1997, como norma básica estatal, “deja a las Comunidades Autónomas, no la libertad de enervar la transmisibilidad de las farmacias, pero sí la de someter la transmisión a requisitos o condiciones que, naturalmente, no podrán ser arbitrarias, ni podrán entrar en pugna con la Constitución”. Lo que conduce al Tribunal a declarar, en segundo lugar, que “el establecimiento de una edad tope para el ejercicio de una actividad privada declarada de interés público [las leyes autonómicas calificaban la atención farmacéutica de servicio de interés público] se conecta con dicho interés y ni impide la posibilidad de transmisión ni puede estimarse arbitraria [SSTC 109/2003, de 5 de junio, FJ 10 a) y, 152/2003, de 17 de julio, FJ 5 a)]”.

En la segunda de estas Sentencias, la STC 152/2003, de 17 de julio, sin embargo se adujo expresamente la compatibilidad de la caducidad de las autorizaciones de farmacia por el cumplimiento de los setenta años de edad con relación al art. 14 CE. En ese caso el Tribunal entendió que había una justificación razonable y proporcionada en el interés público al que la autorización de farmacia está vinculada. En concreto, porque “el cumplimiento de aquella edad pudiera mermar la prestación de la actividad en las condiciones que requiere la finalidad a la que sirve” [FJ 5 c)]. Y asimismo se entendió que “la aludida caducidad no enerva la posibilidad de la transmisión de los elementos patrimoniales de la oficina (art. 25.3), de un lado, y tampoco impide el ejercicio de su actividad profesional en otras áreas, la diferencia de trato que supone la caducidad de la autorización está justificada y no conlleva consecuencias desmedidas” [STC 152/2003, de 17 de julio, FJ 5 c)].

La doctrina sentada en estas dos últimas sentencias no es trasladable automáticamente a este caso, pues en aquellas la edad de 70 años limitaba con carácter general el ejercicio de la actividad habilitada por una autorización de farmacia mientras que el precepto legal que enjuiciamos sólo sujeta al tope de 65 años el desempeño farmacéutico derivado de la obtención de una nueva autorización, permitiendo sin embargo el normal ejercicio de una preexistente, lo que es una diferencia relevante a la hora de ponderar la razonabilidad y proporcionalidad de una restricción por razón de edad establecida en aras a garantizar el correcto ejercicio de una actividad de interés público.

5. Una vez sentado que, de conformidad con la doctrina constitucional acabada de exponer, la edad es uno de los factores a los que alcanza la prohibición constitucional de fundar en ellos un tratamiento diferenciado que no se acomode a las rigurosas exigencias de justificación y proporcionalidad recién mencionadas, la respuesta a la duda de constitucionalidad planteada vendrá dada, tal como razonábamos en el STC 63/2011, por la valoración de las razones esgrimidas por los órganos autonómicos en pro de la justificación constitucional del distinto tratamiento que la ley cuestionada dispensa a los mayores de sesenta y cinco años. Al no hallarnos en el ámbito de la genérica interdicción de la desigualdad, sino en el de la prohibición de la discriminación por las causas que, en enumeración abierta, se contienen en el segundo inciso del art. 14 CE, el canon de control de la excepcional legitimidad constitucionalidad de la diferenciación por uno de esos factores, como lo es la edad, es mucho más estricto al enjuiciar la justificación y proporcionalidad de la diferenciación. Consecuentemente, hemos de analizar las razones que, en opinión de los órganos autonómicos, justifican la prohibición de participar en los procesos de adjudicación de autorizaciones para apertura de nuevas oficinas de farmacia a quienes tuvieran más de sesenta y cinco años al iniciarse el expediente, lo que nos lleva a las siguientes conclusiones:

a) En primer lugar, no resulta constitucionalmente admisible justificar la prohibición contenida en la norma cuestionada en que a los 65 años se produzca una merma de la aptitud y capacidad necesarias para desempeñar la asistencia farmacéutica. Además de resultar ésta una conclusión difícilmente contrastable, el modo incondicional con el que la prohibición se instrumenta resulta absolutamente desproporcionado respecto del fin al que supuestamente se orienta. Desde luego son imaginables otros métodos para contrastar la capacidad y aptitud que apodícticamente se niega a los mayores de 65 años sin que ello suponga cerrar la posibilidad de autorizar una nueva instalación a quienes superando tal edad poseen la capacidad de prestación del servicio que se pretende salvaguardar.

b) En segundo lugar, nos hallamos ante una medida que no tiene como objetivo beneficiar a un colectivo desfavorecido en concurrencia con otros; antes al contrario, la medida en cuestión supone una exclusión absoluta de los mayores de 65 años, por lo que no cumple el juicio de proporcionalidad que le es exigible. Ciertamente la norma tiene tal alcance general que impide toda posibilidad de apreciación flexible en función de circunstancias concretas, como podrían ser, por ejemplo, el lugar en donde se pretendiera la ubicación de la nueva oficina de farmacia, las necesidades más o menos urgentes que pueda haber para dicha apertura, el tipo de oficina que se pretenda establecer, las cualidades y condiciones profesionales del solicitante así como la experiencia profesional, entre otras.

Aun cuando no estemos ante un supuesto de acceso a la función pública y que, por tanto, el reconocimiento del principio de igualdad ante la ley haya que ubicarlo en los genéricos márgenes del art. 14 CE, dadas las connotaciones de interés público y general que preside la actividad de la profesión farmacéutica cuando se trata de oficinas abiertas al público, si bien es legítima la decisión legislativa de fijar objetivamente límites de edad para el acceso a determinados puestos de la función pública, también es preciso que dichos límites se establezcan de forma indiferenciada, genérica y para todos (SSTC 75/1983 y 37/2004), lo que, según se ha expuesto, no ocurre en el presente caso en el que se priva a un profesional farmacéutico que dispone de todas las facultades para ejercer la titularidad de una oficina de farmacia de llegar siquiera a solicitarla porque tal solicitud le va a ser rechazada automáticamente.

c) Tampoco puede admitirse que la prohibición impuesta a los mayores de 65 años constituya una medida justificada en las exigencias de planificación y organización del servicio, más concretamente, en la idea de permanencia en la función al frente de la oficina de farmacia. Esta idea, que fue esgrimida por el Letrado de la Administración autónoma en el seno del procedimiento judicial, la ha reiterado en el presente procedimiento constitucional. Y, según la misma, las autorizaciones deben tener una cierta vocación de permanencia en el tiempo, de tal modo que cuando se otorguen, el profesional farmacéutico pueda disponer de la oficina de farmacia abierta durante un número de años. De este modo podrá prestarse un servicio duradero y de calidad.

Como ha señalado el Ministerio Fiscal, no parece muy razonable que a un profesional farmacéutico que al tiempo de solicitar la autorización para abrir su oficina haya rebasado la edad de 65 años, se le impida acceder a la convocatoria de concurso para apertura de una farmacia cuando la propia ley (ex art. 8.4) y el reglamento (art. 34.3) permiten a los ya titulares rebasar dicha edad, e incluso la de 70 años, sin límite temporal alguno. Así es, ya que la Ley 4/1999 de ordenación farmacéutica para Aragón, a diferencia de otras leyes autonómicas (Galicia o Castilla-La Mancha) no establece caducidad de la autorización, resultando que el farmacéutico puede permanecer indefinidamente al frente de su oficina de farmacia, con la única exigencia de nombrar a otro farmacéutico adjunto.

Por todo lo dicho, hemos de concluir con el Ministerio Fiscal que si lo que se pretende es que la autorización tenga un cierto período de permanencia (de modo que, una vez conseguida, se pueda prolongar en el tiempo sin ningún plazo de caducidad), el límite de edad de 65 años para instar la autorización resulta excesivo y desproporcionado al sacrificio que supone la pérdida del derecho a obtenerla o haber rebasado una determinada edad.

En definitiva, no resulta conforme con las exigencias del art. 14 CE que se impida con carácter general a los mayores de sesenta y cinco años la opción de concurrir a la obtención de una autorización so pretexto de que, por razón de su edad, no podrán permanecer en la oficina de farmacia durante un periodo imposible de precisar apriorísticamente (pero que no cabe descartar que llegue a superar los tres años) cuando el tiempo de apertura mínima de la oficina tan sólo se exige a efectos de permitir la transmisión de la oficina de farmacia, reconociéndose incluso algunas excepciones a tal limitación. De ahí que quepa concluir que si la edad de sesenta y cinco años no es obstáculo para seguir ejerciendo la profesión de farmacéutico titular de la oficina de farmacia (art. 8.4), entonces la prohibición de acceso a una nueva autorización para los mayores de esa edad no está conectada con el interés público presente en la ordenación del servicio farmacéutico, y sin embargo incide en una de las formas de ejercicio profesional, precisamente la articulada a través de la organización de una actividad empresarial, faceta en la cual no está justificada la restricción impuesta a los mayores de sesenta y cinco años.

6. Consecuencia de todo lo anteriormente expuesto es que la prohibición establecida en la norma cuestionada implica una discriminación por razón de la edad que no es constitucionalmente admisible (art. 14 CE).

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el inciso “no podrán participar en los concursos que se convoquen los farmacéuticos que hayan cumplido la edad de sesenta y cinco años” del art. 24.4 de la Ley de las Cortes de Aragón 4/1999, de 25 de marzo, de ordenación farmacéutica para Aragón.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a cuatro de julio de dos mil once.

SENTENCIA 118/2011, de 5 de julio de 2011

Pleno

("BOE" núm. 184, de 2 de agosto de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:118

Recurso de inconstitucionalidad 488-2003. Interpuesto por el Parlamento de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero.

Competencias sobre cajas de ahorro y ordenación general de la economía: nulidad parcial de los preceptos de la ley estatal que regulan las condiciones de reelección y limitan temporalmente la duración del mandato de los miembros de los órganos rectores de las cajas de ahorro; alcance de la competencia autonómica en materia de organización interna de las cajas de ahorro fundadas por la Iglesia Católica.

1. La Comunidad Autónoma de Andalucía es la competente en materia de organización interna de las cajas de ahorro fundadas por la Iglesia Católica que tengan su domicilio en Andalucía, competencia que es la misma que tiene respecto de las demás cajas de ahorros, y siempre sometida a lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre dicha materia [FJ 10].

2. Existe un margen para que el legislador autonómico introduzca sus propias opciones de concreción de los diversos porcentajes de representación, respetando siempre el techo máximo de presencia pública, garantizando con ello la finalidad democratizadora de la Ley y asegurando la independencia en la actuación de los miembros de los órganos de gobierno de la caja de ahorros [FJ 5].

3. Resultan conformes con el orden constitucional de competencias las previsiones relativas a la fijación de un período de nombramiento de los consejeros generales que no pueda ser inferior a cuatro años ni superior a seis, puesto que las mismas se relacionan directamente con el propósito democratizador que inspira la Ley 31/1985, de 2 de agosto, teniendo, por tanto, naturaleza básica [FJ 6].

4. El carácter democrático y representativo de los cargos que ha de ser garantizado por las bases estatales sólo exige que periódicamente sean sometidos a un proceso de elección, siendo por ello contrarios al orden constitucional de distribución de competencias, la regulación relativa a la reelección por un solo período así como los criterios de cómputo del período de reelección y la fijación en doce años de la duración máxima del mandato [FJ 6].

5. Ha de reputarse básica la regulación referida al período de nombramiento de los vocales del consejo de administración pero no aquella que regulan las condiciones en las que puede producirse su reelección y limita temporalmente el mandato, que resulta ser contraria al orden constitucional de distribución de competencias [FJ 6].

6. El carácter irrevocable del mandato puede ser considerado básico en cuanto que el mismo guarda directa relación con la finalidad de asegurar la profesionalización e independencia del gobierno y la gestión de la entidad [FJ 7].

7. El establecimiento de un límite máximo de edad para el nombramiento de los vocales del consejo de administración de las cajas de ahorros, podría formar parte de lo básico, pero ello siempre que la norma estatal lo hubiese fijado de manera obligatoria, lo que no ha sido así en este caso [FJ 8].

8. La impugnación de los preceptos que regulan los acuerdos de colaboración entre cajas de ahorros, por falta de reconocimiento de la tutela financiera de la Comunidad Autónoma, no puede ser acogida ya que no puede establecerse una separación radical entre la competencia para dictar normas básicas relativas a la organización y la competencia para dictar ese mismo tipo de normas respecto a la actividad externa de las cajas (STC 49/1988) [FJ 9].

9. Los Estatutos de las cajas fundadas por la Iglesia Católica han de atenerse a lo establecido por la legislación básica estatal y las normas de desarrollo de las Comunidades Autónomas, sin que haya distinción entre las cajas, cualquiera que sea su fundador [FJ 10].

10. El Estado no puede ampararse, por principio, en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los convenios y tratados internacionales (SSTC 153/1989, 100/1991) [FJ 10].

11. No existe inconveniente para que, a fin de garantizar la debida independencia que deben tener sus órganos de gobierno, el legislador pueda establecer criterios determinantes de la participación pública en la organización de las cajas, más aún cuando son tanto entidades cuya finalidad es de interés público como sujetos que ejercitan en el mercado una actividad económica similar a la desarrollada por otros entes de los que integran el sistema financiero (SSTC 18/1984, 160/1990) [FJ 5].

12. El ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material (STC 14/2004) [FJ 3].

13. Compete al Estado regular, con carácter básico, no sólo los aspectos relacionados con la actividad crediticia de las cajas de ahorros sino también determinadas cuestiones relativas a la estructura y organización de estas entidades, lo que se manifiesta en el principio democrático y carácter representativo de las cajas, principios que deben conciliarse en todo caso con la exigencia de una gestión eficaz cumplida con criterios de estricta profesionalidad (SSTC 48/1988, 49/1988) [FJ 3].

14. La democratización de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros, impone que deban estar representados en sus órganos rectores todos los intereses genuinos de las zonas sobre las que operan, lo que ha de reflejarse necesariamente en las normas que determinan los órganos de gobierno, sus funciones y composición, pero también en aquellas que garantizan la renovación de los mismos, así como la autonomía de los grupos representados y la independencia de sus miembros [FJ 3].

15. La exigencia de profesionalidad en la gestión, resulta indispensable para que las cajas de ahorros puedan prestar con la máxima eficacia sus servicios a la economía nacional, eficacia que exige la estabilidad de sus órganos y la profesionalización de éstos para que resulte compatible con su carácter representativo (STC 48/1988) [FJ 3].

16. Reitera la doctrina sobre la pervivencia del objeto del recurso pese a la modificación de la norma de las SSTC 182/1988 y 109/2003 [FJ 2].

17. En tanto los Estatutos de Autonomía son norma subordinada a la Constitución la distribución competencial resultante ha de integrar como presupuesto las competencias que la Constitución reconoce al Estado (SSTC 247/2007, 31/2010) [FJ 3].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 488-2003, interpuesto por el Parlamento de Andalucía contra el art. 8, apartados l, 2, 4, 5, 6, 9, l0, 1l, l2, 14, 15 y 17; las disposiciones transitorias décima y undécima y la disposición final primera de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Senado. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 30 de enero de 2003, el Presidente del Parlamento andaluz promueve recurso de inconstitucionalidad contra el art. 8, apartados l, 2, 4, 5, 6, 9, l0, 1l, l2, 14, 15 y 17; las disposiciones transitorias décima y undécima y la disposición final primera de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero.

2. El escrito de interposición del recurso expone, sintéticamente, lo siguiente:

Tras indicar la concurrencia de los requisitos formales relativos al planteamiento en plazo del recurso y a la legitimación del recurrente indica que se recurren en primer lugar las expresiones relativas a las disposiciones de desarrollo de la Ley contenidas en los apartados 1, 4, 5, 9 y 10 del art. 8 de la Ley 44/2002 por resultar contrarias tanto al art. 9.3 CE como a los arts. 15.1.3 y 18.1.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en cuya virtud corresponden a esa Comunidad Autónoma las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros y de cajas de ahorros y cajas rurales, por cuanto el recurrente considera que los citados preceptos contienen remisiones genéricas e imprecisas a normas reglamentarias de carácter básico incompatibles con la doctrina constitucional sobre la dimensión formal y material de las normas básicas (SSTC 69/1988, 182/1988 y 358/1993, entre otras).

En cuanto al art. 8.2 y a las disposiciones transitorias décima y undécima se argumenta que infringen las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de cajas de ahorros así como el principio del pluralismo político del art. 1.1 CE. A estos preceptos se les reprocha que no tengan en cuenta la doctrina de las SSTC 48/1988 y 49/1988, ambas de 22 de marzo, en lo relativo a la fijación de porcentajes rígidos para los diferentes intereses que se encuentran representados en los órganos rectores de las cajas de ahorros pues lo básico ha de extenderse a los criterios generales que impiden que algunos de dichos intereses alcancen un dominio decisivo pero no a su determinación precisa. Esto es lo que ocurriría con la nueva redacción dada por el art. 8.2 al art. 2.3 de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros (LORCA), en cuanto que, por un lado, subsume dentro de una misma categoría a aquellos grupos representantes de las Administraciones públicas y entidades y corporaciones de derecho público, limitando el derecho de voto de todos ellos en su conjunto a un máximo del 50 por 100 en cada uno de los órganos y, por otro, establece una serie de porcentajes que constriñen las facultades autonómicas de configuración de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros. Igualmente se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones transitorias décima y undécima en cuanto las mismas tienen directa conexión con el anterior precepto impugnado.

Al art. 8, apartados 5, 6, 9, 10 y 11, así como a la disposición transitoria décima se les reprocha que los mismos ignoran el fallo de la STC 49/1988 en materias relativas a reelección, renovación, requisitos de provisión y edad de jubilación de los miembros de los órganos rectores de las cajas de ahorros. Así, los apartados 5 y 10 establecen, tanto para los consejeros generales como para los vocales del consejo de administración, una duración mínima del mandato que se sitúa en una horquilla de entre cuatro años como mínimo y seis como máximo estableciendo ambos preceptos la posibilidad de una sola reelección e impidiendo que el mandato supere los doce años, limitaciones máximas que se estiman contrarias a la competencia autonómica. Lo mismo sucede en relación con los apartados 6 y 11 en cuanto a la consideración básica del carácter irrevocable del nombramiento de los consejeros generales y vocales del consejo de administración así como el establecimiento de un límite de edad de setenta años como requisito para la designación como vocal del consejo de administración del apartado 9.

Los apartados 12 y 14 del art. 8 vulnerarían el art. 18.1.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía al no reconocer la tutela financiera de la Comunidad Autónoma en relación con los acuerdos de colaboración entre cajas de ahorros.

Al art 8.15 y a la disposición transitoria undécima se les reprocha, de un lado, la especial regulación que establecen para las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica, la cual carecería de fundamento constitucional en cuanto que no es posible encontrar elemento objetivo alguno que justifique tanto el tratamiento diferenciado derivado del contenido de los preceptos impugnados con la consiguiente infracción del art. 14 CE en relación con los arts. 1.1 y 139.1 CE, como la sustracción a la Comunidad Autónoma de las competencias ordinarias en la materia en relación a dichas cajas de ahorros.

Finalmente, el art. 8, apartado 17, y la disposición final primera se impugnan por contener la referencia a los preceptos de naturaleza básica, de lo que se discrepa en concordancia con lo anteriormente expuesto.

3. Mediante providencia de la Sección Tercera del Tribunal Constitucional de 25 de marzo de 2003 se acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad así como dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes. Finalmente se acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

4. El día 3 de abril de 2003 se registró en el Tribunal Constitucional un escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados en el que comunicaba que dicha Cámara no se personaría en el proceso ni formularía alegaciones.

5. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones el día 10 de abril estimando improcedente la estimación del recurso planteado.

Comienza delimitando la competencia estatal para establecer normas básicas en materia de cajas de ahorros, competencia que encontraría su apoyo en la doctrina constitucional de las SSTC 48/1988 y 49/1998, ambas de 22 de marzo, decisiones de las que se desprende que en la configuración de los órganos de participación han de considerarse básicas las normas que prevean en sus líneas fundamentales la creación de órganos unipersonales y colegiados, así como el modo de integración de estos últimos y sus atribuciones esenciales. Dicha conformación debe ser respetada por las Comunidades Autónomas si bien solamente pueden incluirse en el marco estatal básico aquellas normas que resulten justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo participativo diseñado por el legislador estatal basado en el principio democrático y en el carácter representativo de las cajas de ahorros así como en la profesionalización de sus órganos. Con ese punto de partida señala que las normas reguladoras de los órganos rectores de las cajas de ahorros que han sido impugnadas se ajustan a los límites competenciales reservados por la Constitución al Estado.

En cuanto a los preceptos impugnados por introducir referencias a eventuales disposiciones de desarrollo de la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro (LORCA), señala que no cabe otra interpretación de los mismos que entender que se está haciendo referencia a las normas de desarrollo que corresponde adoptar a las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

En lo referente a la impugnación del apartado 2 del art. 8 indica que la imputación de inconstitucionalidad ha de quedar circunscrita al límite del 50 por 100 de la representación en los órganos rectores que corresponde a los miembros representativos de entidades con naturaleza de Administración pública y corporaciones de Derecho público, previsiones que entiende plenamente ajustadas a la doctrina de la STC 49/1988 ya que lo prohibido por la doctrina constitucional sería la determinación de porcentajes rígidos pero no el establecimiento de porcentajes amplios que permitan distintas opciones para las Comunidades Autónomas. En cuanto a la posibilidad de reelección de los consejeros generales y vocales del consejo de administración (art. 8 apartados 5 y 10) estima que con ello no se ahoga el margen de desarrollo autonómico sino que se trata de una cuestión que se vincula al principio democrático que subyace en el modelo organizativo de las cajas de ahorros. En lo que respecta al límite de edad para los vocales del consejo de administración indica que el mismo únicamente es de aplicación en el caso de que el legislador autonómico se abstuviera o inhibiera en la fijación de dicho límite, de forma que lo pretendido, en realidad, es regular de forma integral la composición y elección de los órganos rectores de las cajas de ahorros. Descarta igualmente la inconstitucionalidad de los apartados 12 y 14 del art. 8 por cuanto entiende que las cuestiones de organización, acuerdos de cooperación y alianzas y de delegación de facultades, como los fines que los justifican, relativos esencialmente a los mercados financieros y de crédito, justifican su inclusión en la legislación estatal y su calificación como básicas.

Por último, en cuanto al art. 8.15 y disposición transitoria undécima, señala que el Estado puede dictar normas respecto a las cajas de ahorros cuya entidad fundadora sea la Iglesia Católica en virtud del Acuerdo del Estado español con la Santa Sede de 3 de enero de 1979, citando al respecto lo ya alegado ante este Tribunal con ocasión del recurso de inconstitucionalidad tramitado con el núm. 783-2003 y justificando el carácter de legislación básica del Estado en la necesidad de asegurar un criterio de interpretación uniforme sobre esta cuestión.

6. El día 15 de abril de 2003, el Letrado de las Cortes Generales- Jefe de la Asesoría Jurídica del Senado compareció en el proceso en representación de dicha Cámara formulando las alegaciones que se resumen a continuación.

En cuanto a la impugnación de los apartados 1, 4, 5, 9 y 10 del art. 8 estima que la misma no puede prosperar por cuanto las referencias a las normas de desarrollo en absoluto indican que las mismas sean normas estatales, siendo prematuro calificar de inconstitucionales las citadas remisiones. Respecto a la impugnación del apartado 2 indica que el mismo responde a la finalidad básica de impedir o prevenir que un grupo alcance un dominio decisivo en la Asamblea. Las limitaciones en cuanto a duración del mandato y posibilidad de reelección y causas de remoción de los apartados 5, 6, 9, 10 y 11 del art. 8 y de la disposición transitoria décima se justifican en atención a la necesidad de asegurar la virtualidad del principio democrático en los órganos de gobierno de la entidad. En cuanto a los apartados 12 y 14 considera que los mismos se refieren a acuerdos de colaboración o cooperación, por lo que no pueden proyectarse a estos supuestos las previsiones normativas autonómicas en punto a operaciones de reestructuración de cajas. Finalmente, la específica regulación y sujeción competencial de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica se entiende fundamentada en lo establecido en el Acuerdo del Estado español con la Santa Sede de 3 de enero de 1979 el cual introducía una diferenciación respecto a las cajas de ahorros dependientes o fundadas por la Iglesia Católica.

7. Por providencia de 5 de julio de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el mismo día, mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional debe resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Andalucía contra diversos apartados del art. 8, las disposiciones transitorias décima y undécima y la disposición final primera de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, preceptos todos ellos que hacen referencia a las modificaciones en el régimen jurídico de las cajas de ahorros introducidas por la citada Ley 44/2002 en diversos preceptos de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros (LORCA). El fundamento del recurso interpuesto reposa en la alegación de que los preceptos impugnados excederían de la competencia básica estatal ex arts. 149.1.11 y 13 CE, invadiendo el ámbito que en la materia tiene reservado la Comunidad Autónoma de Andalucía.

2. Con carácter previo a cualquier otra consideración debemos poner de manifiesto que durante la pendencia del mismo algunos de los preceptos impugnados han sufrido modificaciones sobre cuyo alcance, en lo que respecta a la pervivencia del objeto del proceso, hemos de pronunciarnos. Para ello hemos de tener presente nuestra reiterada doctrina, según la cual (por todos STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 4) “'en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado habrá de ser tenida en cuenta por el Tribunal para apreciar si la misma conlleva ... la exclusión de toda aplicabilidad de la Ley [pues], si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional... Por ello carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento ... de modo total, sin ultractividad (SSTC 160/1987, FJ 6; 150/1990, FJ 8 y 385/1993, FJ 2)' (STC 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2). Sin embargo en esta misma Sentencia y fundamento jurídico también manifestamos que 'constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas', de modo que este Tribunal 'sólo está llamado a pronunciarse sobre la titularidad de una competencia en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva, debiendo inevitablemente resolver los términos de un conflicto mientras la esfera respectiva de competencias no resulte pacífica y aunque la disposición sobre la que se trabó el conflicto resulte luego derogada o modificada. En definitiva, la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional que declare, constatando si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada, su definición constitucional o estatutaria (SSTC 182/1988, FJ 1; 248/1988, FJ 2, y 167/1993, FJ 2; 329/1993, FJ 1, y 165/1994, FJ 2)' (STC 196/1997, FJ 2, y en igual sentido, STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 2)”.

Complementariamente debemos tener también en cuenta que para el caso de que las tachas de inconstitucionalidad que se formulan sean, a la vez, de orden competencial y no competencial, habremos de atender a la circunstancia de que la vindicatio potestatis haya sido aplacada por la nueva regulación, a fin de valorar si dicha modificación normativa sobrevenida ha hecho que el recurso pierda su objeto. (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 2).

Conforme a lo anterior estamos ya en condiciones de valorar las consecuencias de las modificaciones sobrevenidas durante la pendencia del presente proceso. Así, en primer lugar, resulta que la disposición adicional segunda de la Ley 5/2005, de 22 de abril, de supervisión de los conglomerados financieros y por la que se modifican otras leyes del sector financiero ha dado nueva redacción a la disposición adicional segunda LORCA, sustituyendo a la que se contenía en el art. 8.15 de la Ley 44/2002, que modificó la disposición adicional segunda LORCA, la cual, en la redacción que a la misma había dado el art. 8.15 de la Ley 44/2002, había sido recurrida por el Parlamento de Andalucía por entender que el establecimiento de un régimen jurídico específico para las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica carecía de justificación y privaba a la Comunidad Autónoma de Andalucía del ejercicio de las competencias respecto a las domiciliadas en dicha Comunidad Autónoma. A este respecto el precepto impugnado disponía lo siguiente:

“En el caso de Cajas de Ahorros cuyos Estatutos recojan como Entidad fundadora a la Iglesia Católica, el nombramiento, idoneidad y duración del mandato de los representantes de los distintos grupos en los órganos de gobierno se regirá por los Estatutos vigentes a 1 de noviembre de 2002, debiendo respetar el principio de representatividad de todos los grupos.

En todo caso, considerando el ámbito del Acuerdo internacional de 3 de enero de 1979 sobre asuntos jurídicos y los principios que recoge el artículo quinto del mismo, y sin perjuicio de las relaciones que correspondan con las Comunidades Autónomas respecto a las actividades desarrolladas en sus territorios, la aprobación de Estatutos, de los Reglamentos que regulen la designación de miembros de los órganos de Gobierno y del presupuesto anual de la Obra social de las Cajas de Ahorros cuya entidad fundadora directa según los citados estatutos sea la Iglesia Católica o las Entidades de Derecho Público de la misma, serán competencia del Ministerio de Economía, cuando así lo acredite la Caja interesada ante el referido Ministerio.”

Sin embargo, conforme a la Ley 5/2005, de 22 de abril, la disposición adicional segunda LORCA establece que:

“En el caso de Cajas de Ahorros cuyos Estatutos a la entrada en vigor de la presente Ley recojan como entidad fundadora a la Iglesia Católica o entidades de Derecho Público de la misma, el procedimiento de nombramiento y la duración del mandato de los representantes de la entidad fundadora en los órganos de gobierno, se regirá por lo que se disponga en sus Estatutos, debiendo someterse en lo demás a lo establecido en esta Ley y sus normas de desarrollo.”

Se aprecia, por tanto, que la modificada disposición adicional segunda LORCA no incluye ya un segundo párrafo que haga referencia expresa alguna al ejercicio por parte del Ministerio de Economía de determinadas competencias en relación con las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica. En cuanto que al primer párrafo del texto anterior se han hecho desaparecer tanto la mención específica a los Estatutos vigentes a 1 de noviembre de 2002, como el debido respeto al principio de representatividad de todos los grupos. En consecuencia, es claro que el segundo párrafo, ya aludido, ha quedado derogado y el primer párrafo ha cambiado su tenor aunque habrá que aclarar si su nueva redacción, en la que se expresa “en lo demás” el sometimiento a “lo establecido en esta ley y sus normas de desarrollo”, ha venido a equiparar el régimen de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica al común de las demás cajas de ahorros. En ambos supuestos es claro que, pese a la derogación y a las modificaciones aludidas, no ha desaparecido, al menos, la controversia competencial planteada de acuerdo con la doctrina antes reproducida, por lo que habremos de examinar, en su momento, la impugnación de que fue objeto la disposición adicional segunda. No será necesario, debido tanto a su estrecha vinculación con la disposición adicional segunda LORCA en la redacción del art. 8.15 de la Ley 44/2002 como a su vigencia temporal limitada, el examen autónomo de la impugnación de la disposición transitoria undécima, que habrá de entenderse resuelta en los términos de aquélla.

En segundo lugar hemos de hacer mención al Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros, cuyo art. 3 modifica numerosos preceptos de la LORCA entre los que se encuentran algunos de los que, en la redacción de la Ley 44/2002, han sido aquí impugnados. Así ocurre con los arts. 2.3, 9, 15 y 17, si bien en ninguno de los cuatro casos la modificación introducida ha afectado a la pervivencia de la controversia trabada respecto de cada uno de ellos. Así, la modificación del art. 2.3, que prevé la limitación del porcentaje de representación de las Administraciones públicas en los órganos de gobierno de las cajas al 40 por 100 frente al 50 por 100 previsto en la redacción dada por la Ley 44/2002, en nada afecta a la pervivencia de la controversia en la que lo discutido no es la cuantía de dicho porcentaje de representación sino la competencia estatal para fijarlo. Dicho art. 2.3 LORCA ha sido nuevamente modificado por la disposición final tercera.uno de la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del fondo para la promoción del desarrollo sin que tampoco dicho cambio, relativo al porcentaje de representación a asignar a las entidades representativas de intereses colectivos, afecte a lo aquí discutido. Por su parte la reforma del art. 9 LORCA no afecta a su apartado uno, recurrido en el presente proceso, mientras que la del art. 15 LORCA, precisando el requisito relativo a la posesión de los conocimientos y experiencia específicos para ser miembro del consejo de administración de una caja de ahorros, no guarda relación con la cuestión aquí discutida como tampoco lo hace, por último, la introducida en el art. 17.uno LORCA precepto en el que lo discutido se centra en el establecimiento de un límite de doce años para el ejercicio del cargo de vocal del consejo de administración de una caja de ahorros.

3. Señalado lo anterior constatamos ahora que no existe discrepancia entre las partes respecto a la materia competencial específica -cajas de ahorros- en la que se encuadran las cuestiones discutidas en el presente recurso, en el cual la controversia se traba en relación a la extensión y límites que deba tener la competencia estatal para establecer las bases en esta materia a fin de que la misma pueda ser considerada respetuosa de las competencias autonómicas con las que se relaciona. En lo que respecta a estas últimas durante la pendencia del presente proceso se ha modificado el Estatuto de Autonomía de Andalucía, de suerte que la delimitación competencial que deberemos tener en cuenta a la hora de resolver las cuestiones planteadas en el presente recurso es la que resulta del art. 75 del Estatuto de Autonomía de Andalucía aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, conforme al cual:

“Corresponde a la Comunidad Autónoma en materia de cajas de ahorros con domicilio en Andalucía, cajas rurales y entidades cooperativas de crédito, la competencia exclusiva sobre la regulación de su organización, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.11 y 149.1.13 de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso:

a) La determinación de sus órganos rectores y de la forma en que los distintos intereses sociales deben estar representados.

b) El estatuto jurídico de sus órganos rectores y de los demás cargos.

c) El régimen jurídico de la creación, la fusión, la liquidación y el registro.

d) El ejercicio de las potestades administrativas con relación a las fundaciones que se creen.

e) La regulación de las agrupaciones de cajas de ahorros con sede social en Andalucía y de las restantes entidades a las que se refiere este apartado.”

Del tenor literal del precepto trascrito se desprende que la Comunidad Autónoma asume competencias exclusivas en lo que respecta a la regulación de la organización de las cajas de ahorros. No obstante, en cuanto a ese carácter exclusivo de la asunción estatutaria de competencias, hemos de tener en cuenta que, en tanto los Estatutos de Autonomía son norma subordinada a la Constitución (por todas, SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 6 y 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 3 y 4), la distribución competencial resultante ha de integrar como presupuesto las competencias que la Constitución reconoce al Estado (STC 205/1998, de 11 de noviembre, FJ 6, con cita de otras). En particular sobre las competencias autonómicas en materia de cajas de ahorros tenemos establecido que éstas no excluyen la estatal pues habrán de ejercerse dentro de las bases de la ordenación del crédito y de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (al respecto STC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 2; en igual sentido, STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 16). De esta forma las competencias autonómicas en materia de cajas de ahorros no impiden la proyección de las competencias estatales que con ellas se relacionan, de modo que el ámbito de la competencia estatal en materia de cajas de ahorros no queda enervado por el hecho de que el trascrito art. 75 del Estatuto de Autonomía de Andalucía relacione determinadas atribuciones exclusivas de la Junta de Andalucía, pues, además, es el propio precepto estatutario el que así lo proclama, en tanto que asume competencias en la materia salvaguardando expresamente lo dispuesto en los arts. 149.1.11 y 13 CE.

En suma, la utilización del término “competencia exclusiva” que se contiene en el art. 75 del Estatuto de Autonomía de Andalucía para referirse a la competencia autonómica sobre la regulación de la organización de las cajas de ahorros, no enerva el ejercicio de las competencias estatales en materia de cajas de ahorros que tengan su domicilio en Andalucía. Las competencias estatales en materia de cajas de ahorros, en virtud de lo establecido en el art. 149.1.11 y 13 CE, de las que el propio precepto estatutario hace salvedad expresa, se proyectan sobre los diversos segmentos materiales o contenidos incluidos en la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, debiendo entenderse que la expresión “en todo caso” que encabeza el listado de las competencias autonómicas tiene un alcance meramente descriptivo que no impide, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales, según hemos precisado en la STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 59, 64 y 67.

Dicho esto, a fin de concretar el canon de enjuiciamiento, hemos de recordar las exigencias que, según nuestra doctrina, han de satisfacer las normas básicas desde el punto de vista material pues, en este caso, dado el rango legal de los preceptos impugnados nada cabe decir en lo que respecta a su aspecto formal. De esta manera resulta que, como tenemos declarado: “El ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material” (STC 14/2004, de 12 de febrero, FJ 11, con cita de otras).

Procede ahora, por tanto, que nos detengamos en el examen de dichas competencias estatales básicas en relación específicamente a las cajas de ahorros recordando que ya en la STC 1/1982, de 28 de enero, indicamos que no podía establecerse, a los efectos de la extensión de las bases estatales, una separación tajante entre la actividad externa o crediticia de las cajas y su organización de forma que las bases de ordenación del crédito deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios, entre los cuales se insertan legalmente las cajas de ahorros (FJ 3). Con arreglo a dicha doctrina y conforme a lo declarado por este Tribunal en las SSTC 48/1988 y 49/1988, ambas de 22 de marzo, compete al Estado regular, con carácter básico, no sólo los aspectos relacionados con la actividad crediticia de estas entidades sino también determinadas cuestiones relativas a la estructura y organización de las cajas de ahorros, lo que se manifiesta en los dos principios informadores del modelo organizativo derivado de la normativa básica estatal en materia de cajas: el principio democrático y carácter representativo de las cajas, principios que deben conciliarse en todo caso con la exigencia de una gestión eficaz cumplida con criterios de estricta profesionalidad. De esta manera, como recuerda la STC 49/1998, de 22 de marzo, FJ 16, “los intereses generales que persigue la ordenación estatal vienen señalados en forma expresa en el preámbulo de la ley: Democratizar los órganos de gobierno de las cajas, conciliar esa democratización con las exigencias de una gestión eficaz que deberá cumplirse con criterios estrictamente profesionales, y establecer una normativa de acuerdo con los principios que inspira la nueva organización territorial del Estado. Las normas de la LORCA deberán ser calificadas de básicas si se justifican por la necesidad de conseguir alguno de los objetivos que la misma LORCA les asigna.”

El primero de tales principios, la democratización de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros, impone que deban estar representados en sus órganos rectores todos los intereses genuinos de las zonas sobre las que operan, lo que ha de reflejarse necesariamente en las normas que determinan los órganos de gobierno, sus funciones y composición, pero también en aquellas que garantizan la renovación de los mismos, así como la autonomía de los grupos representados y la independencia de sus miembros, si bien sólo pueden incluirse en el marco estatal básico aquellas normas que resulten justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo participativo diseñado por el legislador estatal, cuyo desarrollo corresponde a las Comunidades Autónomas, con el límite de no dar lugar a una conformación radicalmente distinta del modelo participativo establecido en la legislación estatal (así en las SSTC 48/1998, FJ 3 y 49/1998, de 22 de marzo, FJ 16).

El segundo principio, la exigencia de profesionalidad en la gestión, resulta indispensable para que las cajas de ahorros -que, si bien son ajenas al lucro mercantil, en el sentido de que no persiguen distribuir beneficios sino que el excedente de sus rendimientos lo han de dedicar a obra social, deben operar en unos mercados financieros cada vez más competitivos- puedan prestar con la máxima eficacia sus servicios a la economía nacional, eficacia que exige la estabilidad de sus órganos y la profesionalización de éstos para que resulte compatible con su carácter representativo (STC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 3).

Finalmente también tenemos establecido que las competencias estatales no pueden producir un vaciamiento de las competencias autonómicas con lo que el marco estatal básico relativo a la configuración de las cajas de ahorros no puede concretarse de tal modo que conduzca de hecho a la uniformidad organizativa de las mencionadas entidades, impidiendo a las Comunidades Autónomas tener presente en su desarrollo las características peculiares de sus respectivos territorios (en tal sentido, SSTC 48/1988, FJ 3 y 49/1988, FJ 16).

4. Con arreglo a la delimitación competencial expuesta procede comenzar el enjuiciamiento de los preceptos cuestionados por el reproche genérico que el Parlamento de Andalucía dirige a los apartados 1, 4, 5, 9 y 10 del art. 8 de la Ley 44/2002, los cuales, al modificar diversos preceptos de la LORCA, incluyen distintas menciones a una eventual normativa de desarrollo que el recurrente entiende que va a ser dictada por el Estado.

La queja formulada no puede ser atendida. Reproches similares a éstos formulados en relación con la competencia para dictar normas de desarrollo de la LORCA ya fueron descartados por este Tribunal Constitucional en la ya citada STC 49/1988 (FFJJ 19 y 25) en los que estimamos que tales remisiones no debían entenderse hechas a la potestad reglamentaria del Gobierno pues ello no se deducía de los preceptos entonces impugnados. Lo mismo acontece aquí pues, como muestra la propia disposición final cuarta apartado 1 LORCA y señalan tanto el Abogado del Estado como el Letrado del Senado, las alusiones de los preceptos impugnados a tales normas de desarrollo no permiten inferir que esas normas hayan de ser estatales de suerte que, en este punto, el recurso puede ser calificado de preventivo, sin que, por lo demás y conforme a nuestra doctrina (por todas, STC 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 4) tampoco el Estado, en el ejercicio de sus competencias, venga obligado a reservar, mediante una cláusula de salvaguardia, las competencias que puedan tener las Comunidades Autónomas en la respectiva materia.

5. Examinaremos ahora el apartado 2 del art. 8 el cual es objeto de impugnación por la redacción que al mismo da a los tres primeros párrafos del art. 2.3 LORCA, de modo que disponen lo siguiente:

“3. La representación de las Administraciones públicas y entidades y corporaciones de derecho público en sus órganos de gobierno, incluida la que corresponda a la entidad fundadora cuando ésta tenga la misma naturaleza, no podrá superar en su conjunto el 50 por 100 del total de los derechos de voto en cada uno de tales órganos, teniendo que estar representadas todas las entidades y corporaciones.

A los efectos de su representación en los órganos rectores de las cajas de ahorros, el porcentaje de representación asignado al grupo de impositores oscilará entre un mínimo del 25 por 100 y un máximo del 50 por 100 del total de los derechos de voto en cada uno de los órganos de gobierno.

El porcentaje de representación del grupo de empleados oscilará entre un mínimo de un 5 por 100 y un máximo de un 15 por 100 de los derechos de voto en cada órgano.”

Ya hemos señalado antes que este precepto ha sido modificado por el art. 3 del Real Decreto-ley 11/2010 si bien, al consistir la modificación en rebajar el límite de la representación de las Administraciones públicas y entidades y corporaciones de Derecho público en los órganos de gobierno del 50 por 100 inicialmente previsto al 40 por 100, la misma no afecta a la pervivencia de la controversia. En efecto, lo denunciado en este proceso es la invasión de las competencias autonómicas en tanto que los párrafos trascritos establecen unos límites, en forma de porcentajes de representación tanto de las instituciones de naturaleza pública como de otros grupos en los órganos rectores de las cajas, que se reputan innecesarios para el cumplimiento de los fines democratizadores y participativos que han de corresponder a la normativa básica.

En concreto, respecto a las previsiones del art. 2.3 LORCA, en punto a la forma de determinar la participación de los distintos grupos en los órganos de gobierno de las cajas de ahorros, el fundamento jurídico 3 de la STC 239/1992, de 17 de diciembre, remitiéndose a las ya citadas SSTC 48/1988 y 49/1988, se pronuncia en los términos siguientes:

“las referidas Sentencias consideran que constituye una norma básica la determinación de los grupos, categorías o sectores que han de estar representados en la asamblea general de las cajas y que son también normas básicas las que garanticen un "equilibrio razonable entre ellos", sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan prever la participación de otros grupos que representen "intereses sociales y colectivos del ámbito de actuación de las cajas de ahorros". Y también declaran que la Ley del Estado, para asegurar la referida finalidad democratizadora, 'puede prevenir por medio de esas normas [básicas] que un grupo alcance un dominio decisivo en la asamblea en perjuicio de los otros, o le cabe exigir que las representaciones correspondientes sean significativas, siempre que deje un margen también significativo para las diversas opciones autonómicas. El legislador podría, para alcanzar esos objetivos, fijar mínimos o mínimos y máximos o acudir a otras medidas que estime apropiadas'.”.

Más adelante en ese mismo fundamento jurídico constatamos que el legislador estatal no había adoptado norma básica alguna garantizando por medio de máximos y mínimos porcentuales el equilibrio razonable entre los grupos representativos de intereses que participan en los órganos rectores de las cajas, constatación que reiteramos en la STC 60/1993, de 18 de febrero, (FJ 4), al afirmar que “el legislador estatal no ha creído oportuno adoptar ninguna norma básica tendente a garantizar un equilibrio razonable entre los grupos representativos de intereses que participan en los órganos rectores de las cajas”.

Conforme a lo anterior, en lo relativo, en primer término, a la cuestión de la fijación de un porcentaje máximo de representación de las Administraciones públicas y entidades y corporaciones de Derecho público en los órganos de gobierno de las cajas es posible apreciar que el legislador básico estatal, en uso de la libertad de configuración a la que aludíamos en anteriores pronunciamientos, no ha acudido aquí a una rígida regulación que vacíe absolutamente de contenido las competencias autonómicas, extremo éste que le resultaría vedado a tenor de nuestra doctrina (al respecto en cuanto al art. 2.3 LORCA, STC 49/1988, FJ 18). Así, ha optado por establecer un límite porcentual que se aplica a todos aquellos entes con derecho a representación en los órganos de gobierno de las cajas de ahorros que reúnan una determinada condición cual es la de ser Administraciones públicas o corporaciones o entidades de Derecho público. Con ello se evidencia el designio del legislador básico estatal de poner límites a la intervención pública en el gobierno de estas entidades, evitando que los organismos públicos tengan una presencia mayoritaria en los órganos de gobierno, decisión que guarda directa relación con el principio básico estatal relativo a la exigible profesionalización de la caja en tanto que medida para garantizar la autonomía de gestión de las cajas de ahorros. Procede también señalar que el innegable interés público existente en la adecuada actuación crediticia y financiera y correcta gestión de las cajas de ahorros no tiene que traducirse necesariamente en una intervención directa de los poderes públicos en la gestión de la entidad, ni tampoco en la imposibilidad de limitar la presencia de los representantes de las instituciones públicas en sus órganos de gobierno. De este modo, no existe inconveniente para que, a fin de garantizar la debida independencia que deben tener sus órganos de gobierno, el legislador pueda establecer criterios determinantes de la participación pública en la organización de las cajas, más aún cuando, como en el caso de las cajas, son tanto entidades cuya finalidad es de interés público (SSTC 18/1984, de 7 de febrero, FJ 4; 49/1988, de 22 de marzo, FJ 4 y 160/1990, de 18 de octubre, FJ 4) como sujetos que ejercitan en el mercado una actividad económica similar a la desarrollada por otros entes de los que integran el sistema financiero (STC 48/1988, FJ 2; 49/1988, FJ 12 y 231/1999, FJ 5).

Además, ya hemos dicho que el precepto no recorta indebidamente la competencia autonómica en la medida en que existe un margen para que el legislador autonómico introduzca sus propias opciones de concreción de los diversos porcentajes de representación, respetando siempre el techo máximo de presencia pública. Con ello se garantiza la finalidad democratizadora de la Ley y se asegura la independencia en la actuación de los miembros de los órganos de gobierno de la caja de ahorros, más allá de la fluctuación de la oportunidad política necesaria para una gestión que ha de responder a criterios técnicos y financieros en atención a su carácter de entidades de crédito dedicadas “a una actividad de especial delicadeza y riesgo no sólo para quienes la realizan sino también para quienes operan con ellas y para la estabilidad económica en general” (STC 10/2005, de 20 de enero, FJ 6, citando la STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 12). Por todo ello debe concluirse que la limitación examinada no vulnera las competencias autonómicas.

Lo mismo sucede con la asignación de máximos y mínimos de representación en los órganos rectores de las cajas de ahorros a los grupos de impositores y de empleados pues, además de responder a una de las opciones posibles para configurar la base estatal, los porcentajes de representación para cada uno de los grupos no se han establecido de manera rígida. De esta suerte, no atribuyéndose a los citados grupos de representación cuotas fijas en la asamblea general, la Comunidad Autónoma dispone de un abanico de posibilidades para determinar el porcentaje de representación que ha de corresponder a cada grupo sin que, por otra parte, corresponda a este Tribunal pronunciarse acerca de la cuantía concreta de los porcentajes establecidos por el legislador básico estatal pues ello supondría entrar en un enjuiciamiento de oportunidad que le resulta vedado. En cualquier caso, el establecimiento de topes máximos a determinados porcentajes de representación se explica también desde una óptica democratizadora o participativa que permite la intervención de otros grupos o sectores de forma que en las cajas de ahorros puedan expresarse todos los intereses genuinos de las zonas sobre las que aquellas operan.

Por todo lo expuesto, la impugnación del art. 2.3 LORCA en la redacción que al mismo da el art. 8.2 de la Ley 44/2002 ha de ser desestimada.

6. Procede ahora que examinemos lo dispuesto en los apartados 5 y 10 del art. 8, apartados que dan nueva redacción a los arts. 9.1 y 17.1 LORCA, los cuales disponen lo siguiente.

Art. 9.Uno LORCA:

“Los Consejeros Generales serán nombrados por un período que será el señalado en los Estatutos, sin que pueda ser inferior a cuatro años ni superior a seis. No obstante, los Estatutos, de conformidad con lo dispuesto en la normativa de desarrollo de esta Ley, podrán prever la posibilidad de reelección por otro período igual, si continuasen cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 7 y de acuerdo con lo señalado en el apartado tres. El cómputo del período de reelección será aplicado aun cuando entre el cese y el nuevo nombramiento hayan transcurrido varios años.

La duración del mandato no podrá superar los doce años, sea cual sea la representación que ostente. Cumplido el mandato de doce años de forma continuada o interrumpida, y transcurridos ocho años desde dicha fecha, podrá volver a ser elegido en las condiciones establecidas en la presente Ley.”

Art. 17.Uno LORCA:

“La duración del ejercicio del cargo de vocal del Consejo de Administración será la señalada en los Estatutos, sin que pueda ser inferior a cuatro años ni superior a seis. No obstante, los Estatutos podrán prever la posibilidad de reelección, de conformidad con lo dispuesto en la normativa de desarrollo de esta Ley, siempre que se cumplan las mismas condiciones, requisitos y trámites que en el nombramiento.

El cómputo de este período de reelección será aplicado aun cuando entre el cese y el nuevo nombramiento hayan transcurrido varios años.

La duración del mandato no podrá superar los doce años, sea cual sea la representación que ostente.

Cumplido el mandato de doce años de forma continuada o interrumpida, y transcurridos ocho años desde dicha fecha, podrá volver a ser elegido en las condiciones establecidas en la presente Ley.”

Tampoco aquí la modificación que de ambos preceptos lleva a cabo el art. 3 del Real Decreto-ley 11/2010 afecta a la controversia trabada en torno al mandato legal relativo a la duración del ejercicio de los cargos de consejero general o vocal del consejo de administración, cuestionándose también que la posibilidad de reelección se limite a un segundo período igual así como la prohibición de que el mandato pueda superar los doce años de duración.

Conviene reparar en que la regulación ahora impugnada resulta ser en cierta medida similar a la establecida en la redacción inicial de la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro, la cual tuvimos ocasión de enjuiciar en la ya citada STC 49/1988 (FJ 22) en la que, confirmando el criterio ya expresado en la STC 48/1988, FJ 21, señalamos:

“El art. 9 es impugnado tanto por la Junta como por la Generalidad, especialmente en lo que se refiere a la renovación de los consejeros. Hay que distinguir en este artículo la norma que fija en cuatro años la duración del cargo, las posibilidades de reelección y la regulación de la renovación de la Asamblea. Respecto al primer punto, es plenamente congruente con el propósito democratizador de la ley que se fije un plazo prudencial de duración en el cargo, y su fijación en cuatro años debe considerarse básico. En cuanto a la segunda cuestión, el citado propósito democratizador exige, sin duda, que quien ostenta el cargo de consejero se someta periódicamente, en este caso cada cuatro años, a la elección correspondiente, pero no requiere necesariamente que se limite a una sus posibilidades de reelección, por lo que la limitación contenida en el núm. 1 del art. 9 debe ser considerada no básica.”

La aplicación de dicha doctrina al supuesto ahora enjuiciado conduce a la misma conclusión que la entonces alcanzada. Así, resultan conformes con el orden constitucional de competencias las previsiones relativas a la fijación de un período de nombramiento de los consejeros generales que no pueda ser inferior a cuatro años ni superior a seis puesto que las mismas se relacionan directamente con el propósito democratizador que inspira la LORCA, teniendo, por tanto, naturaleza básica. No sucede lo mismo con las restantes determinaciones impugnadas del art. 9.1 LORCA relativas a la limitación de las posibilidades de reelección y a la eventual duración del mandato. En tales casos el carácter democrático y representativo de los cargos que ha de ser garantizado por las bases estatales sólo exige que periódicamente sean sometidos a un proceso de elección. Por ello, la regulación relativa a la reelección por un solo período así como los criterios de cómputo del período de reelección y la fijación en doce años de la duración máxima del mandato no pueden ser considerados básicos. En consecuencia, son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias los incisos “por otro período igual” y “el cómputo del período de reelección será aplicado aun cuando entre el cese y el nuevo nombramiento hayan transcurrido varios años” del primer párrafo así como la totalidad del párrafo segundo del art. 9.1 LORCA en la redacción que al mismo ha dado el art. 8.5 de la Ley 44/2002.

Puesto que se trata de una regulación análoga, idénticas conclusiones han de predicarse del art. 17.1 LORCA, en la redacción dada por el art. 8.10 de la Ley 44/2002, y, conforme también a nuestra doctrina (STC 49/1988, FJ 25), ha de reputarse básica la regulación referida al período de nombramiento de los vocales del consejo de administración pero no aquella que regulan las condiciones en las que puede producirse su reelección y limita temporalmente el mandato. Por ello, resultan ser contrarios al orden constitucional de distribución de competencias los párrafos segundo; tercero, en cuanto hace referencia a que la duración del mandato no puede superar los doce años, y cuarto del art. 17.1 LORCA en la redacción dada a los mismos por el art. 8.10 de la Ley 44/2002.

La inconstitucionalidad ahora apreciada ha de extenderse también al segundo párrafo de la disposición transitoria décima de la Ley 44/2002, por cuanto se refiere a los consejeros generales y los miembros del consejo de administración que ostentaban el cargo en el momento de entrada en vigor de la norma permitiendo su reelección por un solo mandato.

7. Los apartados 6 y 11 del art. 8 se impugnan en tanto que, al modificar los arts. 10 y 18 LORCA, establecen con carácter básico el carácter irrevocable del nombramiento de los consejeros generales y vocales del consejo de administración, respectivamente. Carácter básico que, a juicio del recurrente, impediría a la Comunidad Autónoma correspondiente el establecimiento de causas de cese anticipado del mandato distintas de las previstas en la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro.

En el examen de ambos preceptos hemos de tener muy presente, en primer lugar, que el carácter irrevocable del mandato puede sin dificultad ser considerado básico en cuanto que el mismo guarda directa relación con la finalidad de asegurar la profesionalización e independencia del gobierno y la gestión de la entidad. Cuestión distinta, no obstante, es que las causas de cese que el precepto estatal menciona hayan de ser las únicas posibles. En tal sentido, en su momento señalamos en relación al art. 10 LORCA que “el tantas veces citado precepto de la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro no supone que las causas de cese que señala sean exhaustivas, como implícitamente reconoce el mismo Abogado del Estado, y que el enjuiciamiento constitucional de las causas que pueden añadir las legislaciones autonómicas habrá de hacerse caso por caso, en el supuesto de que hayan sido impugnadas” (STC 49/1988, FJ 23). Igualmente, en cuanto a las normas autonómicas que regulaban tales causas señalamos que “cabe pensar que la impugnación se basa, más bien, en el hecho de que el supuesto en cuestión no aparezca incluido en el art. 10 de la LORCA, pero tampoco desde esta perspectiva puede afirmarse la inconstitucionalidad de los mencionados preceptos autonómicos, pues, aun cuando se considerara básica la norma estatal, ello no supondría que las Comunidades Autónomas no pudieran introducir otros supuestos siempre que éstos resultaran justificados teniendo en cuenta el interés de las cajas y no afectasen a los principios de representatividad e independencia de los órganos y de sus miembros. De aquí que el juicio de inconstitucionalidad habría de referirse a cada caso concreto” (STC 49/1988, FJ 20).

Los preceptos estatales se ajustan al anterior criterio en la medida en que, partiendo, sin duda, de los excepcionales supuestos de revocabilidad del mandato a los que dichos preceptos estatales aluden, no impiden que la normativa autonómica pudiera, eventualmente, concretar la concurrencia de tales causas de cese anticipado, sin perjuicio, no obstante, de advertir que, en la medida que las causas de cese de consejeros generales y vocales son, en el fondo, excepciones a la regla general básica de irrevocabilidad del mandato, ni que decir tiene que dicha labor de concreción ha de ser llevada a cabo con suma cautela teniendo siempre presente la función que la irrevocabilidad del mandato cumple en relación con los principios básicos de la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro en lo que concierne a la organización de las cajas de ahorro.

Por lo expuesto la impugnación ha de ser desestimada.

8. El art. 15 LORCA, en la redacción dada por el apartado 9 del art. 8, se impugna por establecer que los vocales del consejo de administración deberán ser menores de setenta años en el momento de la toma de posesión, salvo que la legislación de desarrollo establezca un límite de edad distinto. Limitación que, a juicio de la Cámara recurrente, no cabe calificar como básica. Como ya hemos señalado tampoco en este caso la controversia se ve afectada por lo dispuesto en el art. 3.11 del Real Decreto-ley 11/2010.

La impugnación ha de ser desestimada. Ante todo, debemos señalar, en primer lugar, que no resulta aquí de aplicación el criterio que establecimos, en la STC 49/1988 (FJ 27), en el que, al examinar un supuesto similar, en relación con la designación y cese del director general, afirmamos que el límite que suponía la determinación de la edad de jubilación de ese cargo no estaba justificado por razones de eficacia en la gestión, únicas en que podría pensarse, ni tampoco había motivo alguno para que la legislación autonómica no pudiera fijar la edad que estime adecuada para tal fin.

Al margen de que los supuestos no son equiparables, pues no es lo mismo establecer una edad de jubilación que fijar la edad máxima para poder ser nombrado vocal y obviando también la coincidencia de que la regulación actual fije en setenta años la edad de retiro del director general (art. 26 LORCA, en la redacción dada al mismo por el Real Decreto-ley 11/2010), lo cierto es que, en la medida en que lo establecido es una edad máxima para ser nombrado para un determinado cargo, a dicho límite no le son ajenas consideraciones o razones de eficacia en la gestión. Es por ello que resulta posible establecer, en este caso, una directa relación con uno de los principios informadores de la legislación en la materia, que determina que este precepto tenga el carácter de norma básica. Ahora bien, en la medida en que el límite de setenta años no impide que la legislación de desarrollo “establezca un límite de edad distinto” no es posible entender que una norma así pueda tener la condición de “básica”, pues, por principio, lo básico es lo que no puede ser cambiado por la legislación de desarrollo. Es cierto, por las razones que acaban de exponerse más atrás, que el establecimiento de un límite máximo de edad para el nombramiento de los vocales del consejo de administración de las cajas de ahorros, podría formar parte de lo básico, pero ello siempre que la norma estatal lo hubiese fijado de manera obligatoria. No ha sido así en este caso. De otro lado, entendido como Derecho supletorio, en ausencia de previsión sobre la materia de la legislación autonómica de desarrollo, tampoco cabría reconocerle el carácter de básico, puesto que no es el cometido de la legislación básica el crear derecho supletorio. En consecuencia, tal como está redactado el precepto, ha de concluirse que no tiene la condición de norma básica, y en consecuencia, cae por sí sólo el motivo de impugnación del que ha sido objeto.

Finalmente, nada ha de reprocharse a la regulación del primer y tercer párrafos de la disposición transitoria décima de la Ley 44/2002, impugnados por conexión a las dos disposiciones que acabamos de examinar, por cuanto debemos considerar básicas aquellas normas que establecen los plazos de adaptación de las cajas de ahorros a la nueva situación derivada de la entrada en vigor de la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro, tanto en lo que se refiere a la irrevocabilidad del mandato como al momento a partir del cual han de cumplirse los requisitos que deben reunir los consejeros generales y los vocales del consejo de administración.

9. A los arts. 19.2 y 31.5 LORCA, en la redacción que a los mismos han dado los impugnados 8.12 y 14 de la Ley 44/2002, respectivamente, se les imputa la falta de reconocimiento de la tutela financiera de la Comunidad Autónoma respecto a los acuerdos de colaboración entre cajas de ahorros. Tales redacciones son las siguientes.

Art. 19.2 LORCA:

“El Consejo de Administración podrá delegar alguna o algunas de sus facultades de gestión en los órganos de gobierno de las entidades que constituyan y articulen alianzas entre Cajas de Ahorros o los creados al efecto en el seno de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, con la finalidad de reducir los costes operativos de las entidades que la integren, para aumentar su eficiencia sin poner en peligro la competencia en los mercados nacionales o para participar con volumen suficiente en los mercados internacionales de capital. Esta delegación se mantendrá en vigor durante el período de la alianza o mientras las entidades no acuerden su modificación mediante el procedimiento que previamente hayan establecido al efecto. Esta delegación no se extenderá al deber de vigilancia de las actividades delegadas ni a las facultades que respecto a las mismas tenga la Comisión de Control.”

Art. 31.5 LORCA:

“Sin perjuicio de lo establecido en este Título, las Cajas de Ahorros podrán establecer, mediante resolución de su Consejo de Administración, acuerdos de colaboración o cooperación y alianzas con otras Cajas de Ahorros.”

La impugnación no puede ser acogida. Aun siendo cierto que los preceptos impugnados se refieren a aspectos organizativos de la regulación de las entidades no lo es menos que la norma básica concreta la finalidad de estos eventuales acuerdos de colaboración de una forma que permite conectarlos con la actividad externa de las cajas y, por tanto, con las competencias estatales en relación con la ordenación del crédito ex art. 149.1.11 CE. Por ello, aun cuando tales previsiones pudieran afectar a la organización de la caja ya tenemos establecido que “no puede establecerse una separación radical entre la competencia para dictar normas básicas relativas a la organización y la competencia para dictar ese mismo tipo de normas respecto a la actividad externa de las cajas” (STC 49/1988, FJ 2) sin que, por otra parte, las previsiones impugnadas impongan ninguna fórmula orgánica o funcional predefinida. Tampoco es posible deducir del silencio del precepto estatal desconocimiento alguno de las competencias autonómicas en la materia de manera que no merece tacha de inconstitucionalidad en cuanto que no es sinónimo de una exclusión de la competencia autonómica.

10. Procede que enjuiciemos ahora el art. 8.15, que da nueva redacción a la disposición adicional segunda LORCA en los términos siguientes:

“En el caso de Cajas de Ahorros cuyos Estatutos recojan como Entidad fundadora a la Iglesia Católica, el nombramiento, idoneidad y duración del mandato de los representantes de los distintos grupos en los órganos de gobierno se regirá por los Estatutos vigentes a 1 de noviembre de 2002, debiendo respetar el principio de representatividad de todos los grupos.

En todo caso, considerando el ámbito del Acuerdo internacional de 3 de enero de 1979 sobre asuntos jurídicos y los principios que recoge el artículo quinto del mismo, y sin perjuicio de las relaciones que correspondan con las Comunidades Autónomas respecto a las actividades desarrolladas en sus territorios, la aprobación de Estatutos, de los Reglamentos que regulen la designación de miembros de los órganos de Gobierno y del presupuesto anual de la Obra social de las Cajas de Ahorros cuya entidad fundadora directa según los citados estatutos sea la Iglesia Católica o las Entidades de Derecho Público de la misma, serán competencia del Ministerio de Economía, cuando así lo acredite la Caja interesada ante el referido Ministerio.”

Como ya hemos expuesto en el fundamento jurídico 2 de la presente resolución este texto ha sido modificado por la Ley 5/2005, de 22 de abril, que ha venido a hacer desaparecer su segundo párrafo y a modificar su primer párrafo, que con dicha modificación queda como párrafo único de la mencionada disposición adicional segunda LORCA. Ahora el nuevo texto de la disposición es el siguiente:

“En el caso de Cajas de Ahorros cuyos Estatutos a la entrada en vigor de la presente Ley recojan como entidad fundadora a la Iglesia Católica o entidades de Derecho Público de la misma, el procedimiento de nombramiento y la duración del mandato de los representantes de la entidad fundadora en los órganos de gobierno, se regirá por lo que se disponga en sus Estatutos, debiendo someterse en lo demás a lo establecido en esta Ley y sus normas de desarrollo.”

Como puede observarse, ya no se hace referencia a los Estatutos vigentes a 1 de noviembre de 2002, ni se exige respetar el principio de representatividad de todos los grupos. El texto actual de esta disposición podía entenderse que ya no establece un régimen específico para las cajas fundadas por la Iglesia Católica que sea distinto al de las demás cajas de ahorro. Efectivamente, todas ellas se rigen por lo previsto en sus Estatutos y en la legislación básica estatal y de desarrollo de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, la redacción introducida por la Ley 5/2005 puede plantear la duda de si el sometimiento a la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro y a sus normas de desarrollo sólo lo es respecto de las demás materias, pero no respecto del “procedimiento de nombramiento y duración del mandato de los representantes de la entidad fundadora en los órganos de gobierno”, dado el empleo en esta redacción del término “en lo demás”. Es cierto que el modo de nombramiento de sus representantes por las entidades fundadoras, cuando éstas no son entidades de Derecho público, queda siempre sometido a las reglas propias de adopción de voluntad de los acuerdos de esas entidades. En ese punto no habría problema alguno de trato desigual para la Iglesia Católica. En cambio, la duración del mandato es algo que, normativamente, queda bajo el dominio del legislador básico estatal y, en su caso, de los legisladores autonómicos, debiendo los Estatutos someterse a lo que estas normas prescriban. Por ello el precepto que estamos examinando en su actual redacción ha de entenderse que, en esta materia, como en cualquier otra del régimen organizativo de las cajas, los Estatutos de las cajas fundadas por la Iglesia Católica han de atenerse a lo establecido por la legislación básica estatal y las normas de desarrollo de las Comunidades Autónomas, sin que haya distinción aquí entre las cajas, cualquiera que sea su fundador.

Despejada esta duda e interpretado correctamente el precepto actual, es claro que la impugnación pierde su objetivo más inmediato, dado que tal precepto ya no contiene las tachas de inconstitucionalidad por vulneración del principio de igualdad (art. 14 en relación con los arts. 1.1 y 139.1 CE) que el recurrente aducía frente a la redacción del precepto originario. Ahora bien, lo anterior no significa que la controversia competencial haya desaparecido, en cuanto que lo discutido por el recurrente y, controvertidamente por el Abogado del Estado es la competencia estatal para establecer un régimen diferenciado respecto de las cajas de ahorros que hayan sido fundadas por la Iglesia Católica. Dicha controversia, al margen de que la normativa actual haya dado respuesta, por ahora, al problema, debe ser resuelta por este Tribunal.

No puede acogerse la argumentación del Abogado del Estado en el sentido de entender justificado un singular régimen de las cajas de ahorro fundadas por la Iglesia Católica por la necesidad de garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado en el artículo V del Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Asuntos Jurídicos de 3 de enero de 1979, ratificado por Instrumento de 4 de diciembre de 1979, pues ya señalamos en la citada STC 49/1988 (FJ 14) que la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro no derogaba, modificaba o suspendía cláusula alguna del mismo por lo que, en principio, su contenido tampoco en nada ha de afectar, conforme a nuestra doctrina, a las reglas internas de delimitación de competencias en relación con las cajas de ahorros. Por otra parte es reiterada nuestra doctrina según la cual el Estado no puede ampararse, por principio, en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los convenios y tratados internacionales pues es notorio -así lo venimos advirtiendo desde la STC 125/1984- que la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (en la misma línea SSTC 153/1989, 54/1990, 76/1991 y 100/1991).

Son, en consecuencia, (STC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2 in fine) las reglas internas de delimitación competencial las que en todo caso han de fundamentar la respuesta a las controversias planteadas en torno a las atribuciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de suerte que la ejecución de los tratados internacionales corresponderá a quien, conforme a dichas reglas, ostente la competencia material deviniendo entonces lo decisivo para su inclusión en la competencia autonómica la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria. Por ello, siendo la Comunidad Autónoma de Andalucía titular de competencias, sin más limitaciones que las derivadas de las propias bases estatales, en materia de cajas de ahorro y correspondiéndole igualmente la ejecución de los tratados internacionales en las materias de su competencia (art. 240.4 del Estatuto de Autonomía de Andalucía), es claro que el alegato formulado carece de sustantividad para justificar la asunción estatal de las competencias controvertidas.

En suma, por todo lo expuesto y aunque la modificación sufrida por el texto impugnado hace imposible la declaración de inconstitucionalidad del viejo texto, ya derogado, es preciso declarar que la Comunidad Autónoma de Andalucía es la competente en materia de organización interna de las cajas de ahorro fundadas por la Iglesia Católica que tengan su domicilio en Andalucía, competencia que es la misma que tiene respecto de las demás cajas de ahorros, y siempre sometida, claro está, a lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre dicha materia. Así se dispondrá en el fallo.

11. Por último ha de desestimarse el recurso en lo relativo al art. 8.17, en cuanto que da nueva redacción a la disposición final cuarta, apartado 3 LORCA, pues, como el propio recurrente pone de manifiesto, esta impugnación no es autónoma sino que se vincula a la de los preceptos que hemos venido examinando. Así, la queja que se plantea se basa en la consideración de que la citada disposición final cuarta, apartado 3, LORCA, en la redacción ahora impugnada, no incluye a los preceptos objeto del presente proceso entre aquellos que califica como no básicos, de suerte que, por exclusión, les estaría atribuyendo dicho carácter básico. Planteado en tales términos resulta que el reproche que se formula a este precepto ha sido ya respondido con ocasión del enjuiciamiento de cada uno de los que han sido impugnados en este recurso.

Igualmente debe rechazarse la impugnación de la disposición final primera de la Ley 44/2002 pues, establecido que el Estado ostenta competencias en relación con las cajas de ahorros, conforme al art. 149.1.11 y 13 CE, ningún reproche puede dirigirse a la referida disposición por el hecho de que afirme el carácter básico de la totalidad de la Ley 44/2002, al amparo de ambos títulos competenciales estatales, sin perjuicio, claro está, de la concreta valoración que, desde la perspectiva de su proclamado carácter básico, hayan merecido los preceptos de la Ley 44/2002 impugnados en el presente proceso constitucional.

FALLO

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

Ha decidido

A) Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Andalucía contra la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, y, en consecuencia, declarar que:

1. Las competencias sobre la organización interna de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica con domicilio en Andalucía que tengan su sede en Andalucía pertenecen, al igual que respecto de las demás cajas de ahorros, a dicha Comunidad Autónoma, siempre con sumisión a lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre la materia.

2. Vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía siendo, pues, inconstitucionales y nulos:

a) Los incisos “por otro período igual” y “el cómputo del período de reelección será aplicado aun cuando entre el cese y el nuevo nombramiento hayan transcurrido varios años” del primer párrafo así como el párrafo segundo del art. 9.1 de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros, en la redacción que a dicho precepto ha dado el art. 8.5 de la Ley 44/2002.

b) Los párrafos segundo, tercero y cuarto del art. 17.1 de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros, en la redacción dada a los mismos por el art. 8.10 de la Ley 44/2002.

c) El segundo párrafo de la disposición transitoria décima.

B) Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a cinco de julio de dos mil once.

SENTENCIA 119/2011, de 5 de julio de 2011

Pleno

("BOE" núm. 184, de 2 de agosto de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:119

Recurso de amparo 7464-2003. Promovido por don Juan José Laborda Martín y otros 61 Senadores respecto a los acuerdos de la mesa del Senado, de 2 y 3 de diciembre de 2003, que admitieron a trámite sendas enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Popular del Senado al proyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de arbitraje.

Vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario: admisión como enmiendas de unos textos que no guardaban relación material alguna con la iniciativa legislativa a enmendar.

1. La negativa de la Mesa del Senado a realizar el juicio de homogeneidad de las enmiendas con el texto a enmendar, supuso una infracción de la legalidad parlamentaria dada la absoluta desconexión entre el proyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de arbitraje y las enmiendas admitidas a trámite, cuyo objeto era modificar el Código penal añadiendo tres tipos penales relacionados con la convocatoria ilegal de elecciones generales o consultas populares por vía de referéndum y el allegar fondos o bienes de naturaleza pública a asociaciones ilegales o partidos políticos disueltos o suspendidos así como a los partidos que los sucedan [FJ 8].

2. Con la admisión a trámite como enmiendas de unas propuestas de modificación del Código penal que no guardaban relación material alguna con el contenido de la Ley de arbitraje remitida por el Congreso de los Diputados, los recurrentes vieron restringidas sus posibilidades de deliberación sobre un nuevo texto que planteaba una problemática política por completo ajena a la que hasta el momento había rodeado al debate [FJ 9].

3. La calificación como enmiendas de lo que, por carecer de relación alguna de homogeneidad con el texto enmendado, suponía en verdad una iniciativa legislativa nueva, impidió a los recurrentes utilizar los mecanismos previstos en el art. 90.2 CE, que constituyen la esencia de su función representativa como Senadores [FJ 9].

4. La decisión sobre la existencia o no de una mínima conexión entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada, debe justificarse mediante una valoración motivada, aunque sea sucintamente, pues sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda, puesto que, en tal caso, se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa [FJ 7].

5. Incluso en los supuestos en que el Reglamento de la Cámara legislativa correspondiente guarde silencio sobre la posibilidad de que la Mesa verifique un control de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa legislativa a enmendar, esta exigencia se deriva del carácter subsidiario que toda enmienda tiene respecto al texto enmendado, de la lógica de la tramitación legislativa y de una lectura conjunta de las previsiones constitucionales sobre el proceso legislativo [FJ 6].

6. Ni la Constitución ni el Reglamento del Senado contienen normas expresas relativas a los límites materiales del derecho de enmienda en el Senado, ello, sin embargo, no implica que, desde la perspectiva constitucional, no quepa extraer la exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar [FJ 6].

7. Doctrina sobre la regularidad constitucional de la admisión de enmiendas que, en el transcurso del procedimiento legislativo, vengan a alterar sustancialmente un proyecto de ley (SSTC 99/1987, 194/2000) [FFJJ 4, 5].

8. Doctrina sobre el derecho de los parlamentarios y de los grupos en que se integran a ejercer sus funciones dentro de la legalidad parlamentaria (STC 39/2008) [FJ 3].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo avocado núm. 7464-2003, promovido por don Juan José Laborda Martín, Senador y portavoz del Grupo Parlamentario Socialista del Senado, don José Manuel Acuña Bravo, doña Cristina Agudo Cadarso, don José Luis Alegre Escuder, don José Antonio Alonso García, don Francisco José Álvarez de la Chica, don Manuel Arjona Santana, doña Ana Isabel Arnáiz de las Revillas García, don Francisco Arnau Navarro, don Diego Miguel Asensio Martínez, don Luis Ayllón Oliva, don Juan Antonio Barranco Gallardo, don Francisco Bella Galán, don Hilario Caballero Moya, don José Caballos Mojeda, don Antonio Callado García, don José Miguel Camacho Sánchez, don José Carracao Gutiérrez, don José Castro Rabadán, don Casimiro Curbelo Curbelo, don José María Chávez Gómez-Orihuela, don Carlos Chivite Cornago, don Tomas Rafael Delgado Toro, don Ángel Díaz Sol, don Javier Fernández Fernández, don Manuel Francisco Fernández Zanca, doña María Isabel Flores Fernández, don Jesús de la Fuente Samprón, don Francisco Fuentes Gallardo, don Joaquin Galán Pérez, don Antonio García Miralles, don José Arsenio Giménez Martín, doña María del Carmen González Lahidalga, don Arturo Francisco González López, don Carlos Alberto González Príncipe, don Manuel Hurtado García, don Luis Ángel Lago Lage, don Félix Lavilla Martínez, don Joan Lerma Blasco, don Cristóbal López Carvajal, don Demetrio Madrid López, don Mario Mansilla Hidalgo, don José Antonio Marin Rite, doña María Antonia Martínez García, don Fidel Mesa Ciriza, doña María Carmen Montes Contreras, don Jesús Morlote Portilla, don Vicente Romualdo Murillo Gómez, doña María Dolores Pérez Anguita, don José Ignacio Pérez Sáenz, don Pedro Rodríguez Cantero, don Juan José Rodríguez Torres, don Francisco Javier Rojo García, don José María Romero Calero, don Fernando Ruiz García, don Pedro Feliciano Sabando Suárez, don Ramón Antonio Socías Puig, todos ellos Senadores y Senadoras del Grupo Parlamentario Socialista en el Senado; don Isidre Molas i Batllori, Senador del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, don Francesc Xavier Marimon i Sabate y don Salvador Capdevila i Bas, Senadores del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergencia i Uniò, y don José Cabrero Palomares y don José María Mur Bernad, Senadores del Grupo Parlamentario Mixto, representados por el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque y bajo la dirección del Letrado don José Luis de Francisco Herrero, contra el acuerdo de la Mesa del Senado de 3 de diciembre de 2003, por el que se confirma el acuerdo de 2 de diciembre de 2003, que admitió a trámite las enmiendas núm. 3 y 4 presentadas por el Grupo Parlamentario Popular al proyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de arbitraje. Ha comparecido la Mesa del Senado. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Pleno.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 12 de diciembre de 2003, el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, en nombre y representación de los Senadores arriba citados, y bajo la dirección del Letrado don José Luis de Francisco Herrero, interpuso recurso de amparo contra los acuerdos de la Mesa del Senado que se mencionan en el encabezamiento.

2. La demanda de amparo tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el 20 de noviembre de 2003 el proyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de arbitraje, por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). El artículo único de dicho proyecto disponía la modificación del apartado g) del art. 86 ter LOPJ, atribuyendo a los Juzgados de lo Mercantil “los asuntos atribuidos a los Juzgados de Primera Instancia en el artículo 8 de la Ley de Arbitraje cuando vengan referidos a materias contempladas en dicho apartado”. El texto fue remitido al Senado a los efectos de lo dispuesto en el art. 90 CE.

b) El Grupo Parlamentario Popular en el Senado presentó el 28 de noviembre de 2003 dos enmiendas al citado proyecto, registradas con los números 3 y 4. La primera de ellas establecía la entrada en vigor de la ley coincidiendo con la Ley de arbitraje, excepto la disposición final primera, que entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”. La segunda introducía una nueva disposición final primera, por la que se añaden los arts. 506 bis, 521 bis y 576 bis al Código penal. Los dos primeros para tipificar el delito de convocatoria ilegal de elecciones generales, autonómicas o locales o consultas populares por vía de referéndum, así como el de su promoción o participación como interventores. El nuevo 576 bis, por su parte, tipificaba como delito el allegar fondos o bienes de naturaleza pública, subvenciones o ayudas públicas de cualquier clase a asociaciones ilegales o partidos políticos disueltos o suspendidos así como a los partidos, entes o Grupos Parlamentarios que los sucedan. Para la justificación de esta enmienda se hizo un extenso razonamiento sobre la necesidad de modificar la protección penal de los procesos electorales.

c) El Grupo Parlamentario Socialista del Senado, mediante escrito presentado el 2 de diciembre de 2003, solicitó de la Mesa del Senado, al amparo del art. 36.1 c) de su Reglamento, la calificación de estas enmiendas como no admisibles y que acordase su no tramitación, poniendo de manifiesto que suponía llevar a cabo verdaderas nuevas iniciativas legislativas que, por presentarse en el trámite de enmiendas en el Senado, impedía que los Grupos Parlamentarios del Senado y del Congreso pudieran ejercer la facultad de examen y enmienda de los proyectos de ley. Además, se señalaba que, en este caso, se pretendía “modificar un texto legislativo tan importante como el Código Penal, que no tiene conexión alguna con la iniciativa en trámite y que ha sido modificado precisamente el pasado mes, sin que quepa por parte de los Senadores, examinar con detalle y, en su caso, enmendar o proponer el veto a tal reforma”. La Mesa del Senado, por acuerdo de 2 de diciembre de 2003, desestimó la solicitud, argumentando que el art. 90.2 CE y los arts. 106 y 107 del Reglamento del Sentado no contienen ninguna limitación material en el sentido expuesto. El Grupo Parlamentario Socialista del Senado, mediante escrito de 3 de diciembre de 2003, solicitó la reconsideración del acuerdo y, subsidiariamente, que se tuviera por presentada la moción proponiendo a la Cámara que se pronunciara contra las referidas enmiendas. La Mesa del Senado, por acuerdo de 3 de diciembre de 2003, desestimó la solicitud de reconsideración y tuvo por formulada la moción, que fue rechazada por el Pleno del Senado, en su sesión de 9 de diciembre de 2003.

d) El Pleno del Senado, en su sesión de 10 de diciembre de 2003, aprobó las citadas enmiendas, que pasaron a incluirse como artículo segundo del proyecto, y la modificación del título del texto, que pasó a denominarse proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del poder Judicial y del Código Penal, dándose traslado a la Presidenta del Congreso de los Diputados a los efectos previstos en el art. 90.2 de la Constitución. El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 18 de diciembre de 2003, aprobó el proyecto de Ley Orgánica, que fue publicado como Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código penal. Los arts. 506 bis, 521 bis y 576 bis del Código penal fueron derogados por la Ley Orgánica 2/2005, de 22 de junio, de modificación del Código penal.

3. Los parlamentarios recurrentes aducen que las resoluciones impugnadas han vulnerado su derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), en su vertiente de mantenimiento en esos cargos y funciones sin perturbaciones ilegítimas, por lo que solicitan que se declare su nulidad, con retroacción del procedimiento legislativo al momento de la calificación de las enmiendas presentadas al proyecto de Ley en el Senado. A esos efectos, inciden en la trascendencia constitucional de las reglas que ordenan el procedimiento legislativo, por ser las normas que articulan el procedimiento de intervención de los ciudadanos en la formación de la voluntad general, destacando que, en virtud del art. 87.1 CE, la decisión de impulsar en las Cortes Generales una iniciativa como la cuestionada tenía un cauce específico que era su remisión al Congreso de los Diputados, por lo que la presentación durante la tramitación en el Senado de enmiendas por las que se incorpora una reforma del Código penal a un proyecto de ley que no tiene conexión alguna con el mismo resulta contraria a las normas que regulan el procedimiento legislativo y vulnera los derechos contenidos en el art. 23.2 CE.

Los demandantes de amparo recuerdan que la STC 23/1990, de 15 de febrero, adoptó un concepto material de enmienda, estableciendo que éstas deben versar siempre sobre la materia a la que se refiere el proyecto de ley que tratan de modificar, lo que se reiteró en el ATC 275/1993, de 13 de septiembre. Asimismo, argumentan que el ATC 118/1999, de 10 de mayo, permite a la Mesa realizar un control material del contenido de las enmiendas presentadas, aplicando restrictivamente sus facultades de admisión y calificación para no perturbar con su decisión el derecho de los representantes a suscitar el debate parlamentario sobre una determinada materia y que dicha resolución señala como requisito de procedibilidad de las enmiendas de totalidad de texto alternativo que versen sobre la materia a la que se refiere el proyecto de ley que tratan de modificar. Tal correlación material entre la enmienda y el texto enmendado, como condición de procedibilidad, es inherente al carácter subsidiario o incidental de toda enmienda y resulta también exigible a las enmiendas parciales o al articulado, las cuales han de ser además congruentes con aquél. Una vez superado por un proyecto de ley el debate de totalidad, la iniciativa es aceptada por la Cámara como objeto de deliberación y su oportunidad, principios y espíritu no pueden ya ser cuestionados o alterados por las enmiendas al articulado. El análisis de homogeneidad y congruencia de las enmiendas presentadas no es extraño, por lo demás, a la actividad de las Mesas de las Cámaras que ya vienen realizándolo respecto de otras iniciativas (arts. 184.2 y 191.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados), siendo también la norma general en los ordenamientos parlamentarios de nuestro entorno.

Los demandantes argumentan que en el presente caso el proyecto de ley que se enmendó constaba de un artículo único que modificaba la Ley Orgánica del Poder Judicial en el sentido de atribuir a los Juzgados de lo Mercantil los asuntos atribuidos a los Juzgados de Primera Instancia por la Ley de arbitraje y una única disposición final relativa a su entrada en vigor y que, sin embargo, la adición realizada por las enmiendas en cuestión produciría una modificación del Código penal sin ninguna conexión material ni homogeneidad con la iniciativa en trámite, lo que implica una instrumentalización del Senado por parte del Gobierno, que resulta especialmente grave por la especial naturaleza de la ley que se pretende modificar mediante las enmiendas. Del mismo modo, señalan, en cuanto a la vulneración de derechos fundamentales, que las enmiendas introducidas en el Senado no permitían, en dicha sede, más que su discusión para su aceptación o rechazo, pero no otro tipo de intervención del Grupo Parlamentario que no hubiera presentado la enmienda, ni siquiera la posibilidad de enmiendas transaccionales del art. 115 del Reglamento del Senado, en cuanto no existía texto legislativo congruente sobre el que alcanzar una aproximación. Así, consideran que hay una evidente restricción de la facultad de las minorías de presentar sus enmiendas a la propuesta de reforma penal y de discutirlas con el grupo mayoritario en las condiciones de contradicción, oralidad y publicidad propias del régimen parlamentario, lesiva del principio democrático garantizado en el art. 23 CE, ya que no se pudo dar el debate informado que exige el art. 88 CE, que obliga a que los proyectos de Ley vayan acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos, contradiciendo también, en tanto que reforma de la legislación penal, las exigencias del art. 108.1 del Reglamento del Senado.

4. La Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 4 de octubre de 2004, acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y dirigir, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), comunicación al señor Presidente del Senado para que remitiera testimonio del expediente, adjuntándose copia de la demanda para conocimiento de la Mesa del Senado, a efectos de su personación en el presente recurso de amparo.

5. La Sala Primera de este Tribunal, por providencia de 30 de noviembre de 2004, tuvo por personada a la Mesa del Senado y, a tenor del art. 52 LOTC, acordó dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días para que pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes.

6. El Ministerio Fiscal, mediante escrito registrado el 12 de enero de 2004, interesó la inadmisión de la demanda de amparo en lo referido a determinados Senadores, y el otorgamiento del amparo respecto del resto, por vulneración del art. 23.1 y 2 CE, sin necesidad de adoptar medida alguna para el restablecimiento al haber concluido ya la Legislatura. En relación con la inadmisión, argumenta el Fiscal que los Senadores don Isidre Molas i Batlori, don Francesc Xavier Marimón i Sabaté, don Salvador Capdevila i Bas, don José Cabrero Palomares y don José María Mur Bernad han acudido per saltum ante el Tribunal Constitucional, incumplimiento el requisito del art. 42 LOTC de que hubiera ganado firmeza la decisión conforme a la normativa interna de la Cámara, ya que los Grupos Entesa Catalana de Progrés, en que se integra el primero, y Mixto, en que se integran los dos últimos, no pidieron a la Mesa del Senado la inadmisión de las enmiendas, y el Grupo Catalán de Convergencia i Uniò, en que se integran los otros dos Senadores, no formuló solicitud de reconsideración frente a la admisión de las enmiendas.

En cuanto al fondo de la cuestión, el Ministerio Fiscal señala que la doctrina contenida en el ATC 118/1999, sobre la exigencia de conexión material y homogeneidad en relación con las enmiendas a la totalidad, resulta aplicable a las enmiendas que se presenten durante la tramitación de proyectos de Ley en las Cortes Generales, “ya que una modificación de un texto legal no puede consistir en un texto que nada tiene que ver con el texto que se pretende modificar”. A partir de ello, destaca que la intervención de los Senadores en el procedimiento legislativo consiste esencialmente en debatir, aprobar y vetar o enmendar los proyectos de Ley después de que hayan sido aprobados por el Congreso, por lo que cualquier intromisión en el ejercicio de esa función debe ser considerada como un constreñimiento del ius in officium. Así, argumenta que si por vía de enmienda se propone al Senado una modificación de un proyecto de ley que no guarde relación alguna con el mismo, dicha enmienda será en realidad un nuevo proyecto de ley que no ha sido examinado por el Congreso y respecto del cual los Senadores no podrán ejercer su función legislativa consistente en presentar enmiendas, ya que lo impide la forma de enmienda utilizada para introducir la modificación, por lo que debe rechazarse ese proceder al implicar una ilegítima limitación del ius in officium senatorial y, por ende, del derecho fundamental proclamado en el art. 23 CE. A este respecto, el Ministerio Fiscal pone de manifiesto que, teniendo la Mesa del Senado competencia para calificar las iniciativas y para analizar si las enmiendas cumplen con determinados requisitos, resulta lógico que se exija una mínima relación entre la enmienda y el proyecto que con ella se pretende modificar, ya que en su ausencia constituiría una iniciativa cuando menos semejante al proyecto de ley. De ese modo, recuerda que el Reglamento del Senado ordena que una vez recibido un proyecto de ley aprobado por el Congreso se distribuya, abriéndose un plazo para presentar enmiendas, sin que se requiera un plazo de presentación de modificaciones de las enmiendas porque no pueden, a su vez, ser enmendadas. Siendo eso así, el Ministerio Fiscal manifiesta que cuando la Mesa del Senado se enfrente a la tarea de calificar y admitir las enmiendas presentadas y analizar su justificación explicativa deba comprobar al menos la existencia de una mínima relación entre la norma que se pretende modificar y la modificación que se propone. Si esa relación es inexistente deberá acordar su inadmisión por falta de “justificación explicativa” ya que para los Senadores que formen parte de la Comisión que deba debatir ese proyecto de ley las enmiendas no serán modificaciones a un proyecto de ley conocido, sino un auténtico nuevo proyecto de ley que no ha sido debatido en el Congreso y que es desconocido.

El Ministerio Fiscal concluye que en el presente caso concurre la vulneración aducida por los recurrentes, ya que las enmiendas propuestas nada tienen que ver con la Ley de arbitraje, de modo que constituía para los Senadores un verdadero proyecto de ley cuya modificación no podían proponer y sobre el que sólo podían debatir y votar el contenido, pero no ejercer sus funciones con plenitud. Del mismo modo, aprecia también la ilegitimidad constitucional del acuerdo de la Mesa del Senado desde la perspectiva de su fundamentación, ya que se justifica la calificación de la enmienda de modo estrictamente formal porque la doctrina constitucional así lo viene manteniendo, contrariamente a la doctrina del ATC 118/1999.

7. Los recurrentes, mediante escrito registrado el 12 de enero de 2005, presentaron sus alegaciones, dando por reproducidas las contenidas en la demanda de amparo, insistiendo en la necesidad de diferenciar entre el derecho de enmienda y el de iniciativa, regidos por normas y requisitos diferentes, y destacando que no se trata de reducir el derecho de enmienda de los Senadores sino de reconducirlo a sus justos términos. Asimismo, inciden en que la vulneración de las normas parlamentarias resulta más grave por haberse producido en el procedimiento para la aprobación de una Ley Orgánica que, además, viene a reformar el Código penal.

8. El Senado no presentó alegaciones.

9. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 3 de febrero de 2009, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 n) LOTC, a propuesta de la Sala Primera, acordó recabar para sí el conocimiento del recurso de amparo.

10. Por providencia de fecha 5 de julio de 2011, se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 5 de julio de 2011.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo es determinar si los acuerdos de la Mesa del Senado, admitiendo a trámite las enmiendas núms. 3 y 4 presentadas por el Grupo Parlamentario Popular al proyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de arbitraje, para incluir una modificación del Código penal, han vulnerado el derecho de los recurrentes a acceder y ejercer en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE) y, con ello, el derecho de los ciudadanos a participar por medio de su representantes en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

2. Con carácter previo, debe examinarse la causa de inadmisión planteada por el Ministerio Fiscal respecto de determinados Senadores por no dirigirla contra una resolución que haya ganado firmeza con arreglo a las normas internas de la Cámara como exige el art. 42 LOTC, puesto que, como ha reiterado este Tribunal, “para poder recurrir en amparo un acto parlamentario sin valor de ley por la vía del art. 42 LOTC, es menester que haya alcanzado 'firmeza', lo que sólo sucede una vez que se hayan agotado las instancias internas parlamentarias” (por todas, STC 27/2000, de 31 de enero, FJ 2).

En el presente caso, una vez acreditado en el expediente remitido por el Senado que, como se ha expuesto más ampliamente en los antecedentes, no consta ninguna actuación del Grupo Catalán de Convergencia i Uniò, del Grupo Entesa Catalana de Progrés, ni del Grupo Mixto, así como tampoco de los Senadores que, integrados en los mismos, presentan la demanda de amparo, para solicitar la inadmisión de las enmiendas ni la reconsideración del acuerdo, debe inadmitirse la presente demanda de amparo respecto de los Senadores don Isidre Molas i Batlori, don Francesc Xavier Marimón i Sabaté, don Salvador Capdevila i Bas, don José Cabrero Palomares y don José María Mur Bernad, toda vez que han consentido la lesión de sus derechos fundamentales sin emprender -personalmente o a través de sus Grupos- acción alguna encaminada a evitar la comisión o perpetuación de la lesión en el momento en que estaban facultados para ello.

3. Entrando ya en el fondo de la cuestión suscitada, este Tribunal ha reiterado que el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE) incorpora, como garantía añadida, el derecho de los parlamentarios y de los grupos en que se integran a ejercer sus funciones en condiciones de igualdad y dentro de la legalidad parlamentaria, caracterizando el ius in officium, tutelado por el art. 23.2 CE, como un derecho de configuración legal, en el sentido de que compete básicamente a los Reglamentos de las Cámaras fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los parlamentarios corresponden, de modo que una vez creados los derechos y facultades de los parlamentarios, se integran en su status representativo. Igualmente, se ha puesto de manifiesto que cualquier infracción del estatuto del parlamentario en la Cámara no representa, por sí sola, una lesión del derecho fundamental, toda vez que únicamente poseen relevancia constitucional aquellos derechos o facultades que pertenezcan al núcleo de la función representativa parlamentaria, por lo que sólo cabe apreciar vulneración del art. 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan ilegítimamente su práctica o adoptan decisiones jurídicamente reprobables que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes. Por último, también se ha incidido en la estrecha conexión existente entre esta garantía del art. 23.2 CE y el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de sus representantes (art. 23.1 CE), destacando que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos, de suerte que el derecho del art. 23.2, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio (por todas, STC 39/2008, de 10 de marzo, FJ 5).

La aplicación de esta doctrina exige, para apreciar la vulneración aducida por los recurrentes, en primer lugar, examinar si ha existido una infracción de la legalidad parlamentaria para, posteriormente, analizar si, en su caso, dicha infracción, además, ha afectado al núcleo de su función representativa.

4. Los recurrentes, por lo que se refiere a la infracción de la legalidad parlamentaria, argumentan que la admisión a trámite de unas enmiendas sin ninguna conexión material con el proyecto de ley resulta contraria a la jurisprudencia de este Tribunal sobre la posibilidad de ejercer un control material del contenido de las enmiendas presentadas, toda vez que la correlación material entre la enmienda y el texto enmendado, como condición de procedibilidad, es inherente al carácter subsidiario o incidental de toda enmienda y resulta también exigible a las enmiendas parciales o al articulado, las cuales han de ser además congruentes con aquél. Este análisis, además, no es extraño a la actividad de las Mesas de las Cámaras que ya vienen realizándolo respecto de otras iniciativas (arts. 184.2 y 191.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados), siendo también la norma general en los ordenamientos parlamentarios de nuestro entorno.

Este Tribunal se ha pronunciado en diversas resoluciones sobre la cuestión relativa a la regularidad constitucional de la admisión de enmiendas que en el transcurso del procedimiento legislativo vengan a alterar sustancialmente un proyecto de ley. Se pronunció sobre el particular en la STC 99/1987, de 11 de junio. Esta resolución, dictada en el marco de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados preceptos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto de medidas para la reforma de la función pública, tenía, entre otros, el objeto de determinar si la inclusión de diversas disposiciones adicionales -en las que se creaban y refundían diversas escalas y cuerpos de funcionarios- en dicha ley a través de enmiendas presentadas en el Senado había vulnerado los arts. 87.1, 89 y 90 CE, en relación con los arts. 123 y 125 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 108 del Reglamento del Senado, al considerar los entonces recurrentes que, por la desconexión entre la finalidad y objeto de la iniciativa legislativa y las enmiendas presentadas, no cabía calificar estas enmiendas como tales sino como auténticas proposiciones de ley, lo que suponía hurtar al Congreso la competencia para su correcta discusión, abusar de la técnica de la enmienda parcial para disfrazar verdaderas proposiciones de ley y obtenerse un cambio legislativo sin intervención plena de las Cámaras. Este concreto motivo de recurso fue desestimado por el Pleno de este Tribunal argumentando que “no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de Ley. Ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuadas las que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de Ley, fijan los arts. 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno. Al aceptar como enmienda lo que un Grupo Parlamentario presentó como tal no ha habido, en consecuencia, ni podría haber, infracción reglamentaria alguna y por tanto tampoco inconstitucionalidad” (FJ 1).

Esta doctrina fue ratificada por el Pleno de este Tribunal en la STC 194/2000, de 19 de julio. Esta resolución, dictada también en el marco de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto en esta ocasión contra la disposición adicional cuarta de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos, -en la que se regulaba el tratamiento fiscal de las diferencias de valor resultantes de la comprobación administrativa a efectos del impuesto sobre transmisiones patrimoniales- tenía como objeto, entre otros, determinar si la utilización de un proyecto de ley para incluir, a través de una enmienda introducida durante su tramitación en el Senado, un precepto ajeno a la materia regulada en aquél vulneraba las normas del procedimiento legislativo ordinario (art. 88 CE). En esta Sentencia, con remisión expresa a la jurisprudencia establecida en la citada STC 99/1987, se insistió en que “la enmienda que dio origen a la disposición recurrida encuentra su cobertura en la facultad de enmendar que expresamente reconocen al Senado los arts. 90.2 CE y 107 de su Reglamento … que no limitan el alcance de las enmiendas senatoriales que modifiquen el texto del proyecto enviado por el Congreso de los Diputados… La tesis de los recurrentes, según la cual las enmiendas de adición formuladas en el Senado que supongan una innovación importante deben seguir el cauce legal correspondiente a los proyectos de ley, puede invocar en su favor razones de corrección técnica y buena ordenación del procedimiento legislativo e incluso puede resultar más acorde con la posición constitucional atribuida al Senado en nuestro Ordenamiento, pero no se deduce necesariamente del bloque de la constitucionalidad” (FJ 3). Igualmente, se destacó entonces que “[d]ebe rechazarse también que el procedimiento empleado haya restringido las facultades del Congreso de los Diputados. La posibilidad de que el Senado introduzca enmiendas en los textos remitidos por el Congreso de los Diputados aparece expresamente contemplada en el art. 90.2 CE, en tanto que el art. 123 del Reglamento del Congreso de los Diputados regula el procedimiento a seguir en tales casos, pero una vez que son aceptadas, las enmiendas se incorporan al texto del Proyecto de Ley con los mismos efectos jurídicos que las aprobadas por la Cámara Baja” (FJ 3).

En conclusión, ambos pronunciamientos, ante supuestos similares en que el precepto impugnado había sido incluido como enmienda senatorial, y tomando en consideración, por un lado, la alegación de los recurrentes de que no respondía a la finalidad concreta de la iniciativa legislativa, pero sin negar que existía una conexión material -en el primer caso, se refería a la creación y refundición de diversas escalas y cuerpos de funcionarios en el marco de una iniciativa legislativa de regulación de la función pública, y el segundo a la regulación del tratamiento fiscal de las diferencias de valor resultantes de la comprobación administrativa a efectos del impuesto sobre transmisiones patrimoniales en el marco de una iniciativa legislativa de indudable contenido financiero- y, por otro, la inexistencia de previsión expresa en el Reglamento del Senado al respecto, vienen a concluir, en defensa del amplio margen de autonomía y valoración de las Cámaras, que no cabe derivar de la Constitución la existencia de unos límites al alcance de las enmiendas senatoriales que impidan innovaciones en la finalidad de la iniciativa legislativa, de modo que la negativa a valorar la concurrencia de una conexión material u homogeneidad entre la enmienda y la iniciativa legislativa como requisito de admisibilidad de una enmienda no supondría una infracción de la legalidad parlamentaria.

5. Junto a estos pronunciamientos cabe también destacar otras tres resoluciones de este Tribunal, dictadas en procedimientos de amparo interpuestos por la vía del art. 42 LOTC contra decisiones de Mesas de Parlamentos autonómicos, que también inciden sobre este particular. La primera es la STC 23/1990, de 15 de febrero, cuyo objeto era analizar si la decisión de la Mesa de las Cortes Valencianas de rechazar la enmienda de texto alternativo a un proyecto de Proposición de Ley Orgánica de modificación del art. 12.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por carecer de congruencia con el texto al que iban dirigidas, vulneraba el derecho de los recurrentes a participar en los asuntos públicos (art. 23.2 CE). El recurso fue desestimado argumentando que, en la medida en que el art. 195.3 del Reglamento de las Cortes Valencianas califica las enmiendas a la totalidad como “las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del Proyecto de Ley”, se exige como requisito de procedibilidad de este tipo de enmiendas “que versen sobre la materia a que se refiere el Proyecto de Ley que tratan de modificar” (FJ 5), afirmando que, además, este requisito “se deduce lógicamente del carácter 'alternativo' de las propuestas” (FJ 5). En virtud de ello se consideró que la decisión de la Mesa de las Cortes al denegar la admisión del escrito de enmienda, con el que se pretendía la modificación de diversos artículos del Estatuto de Autonomía además del que era objeto de la iniciativa legislativa, por falta de congruencia se atuvo a las normas reglamentarias, que aplicó de manera razonable.

La segunda resolución a destacar es el ATC 275/1993, de 13 de septiembre. En este caso, la decisión que los recurrentes consideraban contraria al art. 23.2 CE fueron los acuerdos adoptados en la Junta General del Principado de Asturias de inadmitir un total de 23 enmiendas presentadas a la propuesta de proposición de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Asturias, en las que se pretendía una modificación de la exposición de motivos, una nueva redacción íntegra de los cinco apartados de la iniciativa legislativa, la adición de 17 nuevos apartados y la sustitución de la disposición derogatoria, con fundamento en la desconexión entre el contenido de las enmiendas y el objeto de la propuesta. El Auto acordó la inadmisión de la demanda por carecer manifiestamente de contenido la aducida vulneración del art. 23.2 CE, recordando que el art. 151.6 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias establece que las enmiendas a las proposiciones de ley “sólo podrán referirse al articulado”, y argumentado que “es evidente que en forma alguna puede considerarse irrazonada o atentatoria de derechos fundamentales la decisión de la Mesa de la Comisión que consideró que los recurrentes estaban sobrepasando la posibilidad de presentación de enmiendas al articulado de las proposiciones de ley, tal y como aparece regulado en el art. 151.6 del Reglamento, pretendiendo en realidad una enmienda a la totalidad con texto alternativo, ignorando con ello que la superación de una proposición del debate de toma en consideración supone ya la realización de ese trámite parlamentario, que no puede en consecuencia ser reabierto” (FJ 2).

La tercera resolución que cabe traer a colación es el ATC 118/1999, de 10 de mayo, en que nuevamente el objeto de enjuiciamiento era la eventual vulneración del art. 23.2 CE de la decisión la Mesa de la Asamblea Regional de Cantabria de no admitir dos enmiendas presentadas al proyecto de Ley de medidas fiscales y administrativas por ser incongruentes con el texto que se pretendía enmendar. Este Auto también concluyó con la inadmisión del recurso de amparo por carecer manifiestamente de contenido, haciendo extensiva a las enmiendas parciales la jurisprudencia establecida en la STC 23/1990, de 15 de febrero, FJ 5, sobre la exigencia de que exista una correlación material con el texto enmendado en los casos de enmiendas a la totalidad de texto alternativo. Así, tras constatar que en el Reglamento de la Asamblea se exigía que las enmiendas a la totalidad “versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del Proyecto de Ley”, pero no se establecía expresamente respecto de las enmiendas al articulado ningún tipo de conexión con la iniciativa a enmendar, se afirmó que “[e]sta conexión u homogeneidad de objeto con el texto enmendado resulta también exigible a las enmiendas parciales o al articulado, las cuales han de ser además congruentes con aquél, en cuanto que, superado por un Proyecto de Ley el debate de totalidad o por una Proposición de Ley el debate de toma en consideración, la iniciativa es aceptada por la Cámara como objeto de deliberación y su oportunidad, principios y espíritu no pueden ser cuestionados o alterados por las enmiendas al articulado, los cuales únicamente pueden cuestionarse a través de las enmiendas a la totalidad, si de un Proyecto de Ley se trata o en el debate de toma en consideración, en el caso de las Proposiciones de Ley” (FJ 4).

Por tanto, en estas resoluciones se confirma la constitucionalidad de las valoraciones de las Mesas de las Cámaras sobre la homogeneidad de las enmiendas con las iniciativas legislativas a enmendar, para propiciar su inadmisión, no sólo en aquellos supuestos en que el Reglamento de la Cámara lo tenga previsto de manera expresa (STC 23/1990 y ATC 275/1993), sino también, en aquellos casos en que no se establezca una concreta previsión al respecto (ATC 118/1999).

6. A los efectos de revisar la jurisprudencia sobre este particular sentada por el Pleno de este Tribunal en las SSTC 99/1987 y 194/2000, y de clarificarla a la vista de la STC 23/1990 y de los AATC 275/1993 y 118/1999, se ha avocado el presente recurso de amparo al Pleno del Tribunal [art. 10.1 n) LOTC], en virtud de lo establecido en el art. 13 LOTC. Esta clarificación y revisión resultan especialmente convenientes al tratarse de resoluciones de distinta naturaleza y, por tanto, autoridad doctrinal, Sentencias y Autos, y dictados tanto en recursos de inconstitucionalidad como en recursos de amparo.

El art. 90.2 CE establece que, una vez aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, el Senado puede, mediante mensaje motivado, “oponer su veto o introducir enmiendas al mismo”. La Constitución, por tanto, no tiene ninguna norma expresa relativa a los límites materiales del derecho de enmienda en el Senado. Tampoco los arts. 106 y 107 del Reglamento del Senado, al regular de manera somera el procedimiento de presentación de enmiendas en el trámite legislativo en el Senado, incluyen ninguna previsión de carácter material referida al contenido de las mismas. Ello, sin embargo, no implica que desde la perspectiva constitucional no quepa extraer la exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar.

Con carácter general, la necesidad de una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado se deriva, en primer lugar, del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado. Además, la propia lógica de la tramitación legislativa también aboca a dicha conclusión, ya que, una vez que una iniciativa legislativa es aceptada por la Cámara o Asamblea Legislativa como objeto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, toda vez que esa función la cumple, precisamente, el ya superado trámite de enmiendas a la totalidad, que no puede ser reabierto.

En efecto, la enmienda, conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad; sólo se enmienda lo ya definido. La enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa. Ello, trasladado al ámbito legislativo, supone que, a partir de un proyecto de ley, la configuración de lo que pretende ser una nueva norma se realiza a través de su discusión parlamentaria por la Cámara en el debate de totalidad como decisión de los representantes de la voluntad popular de iniciar la discusión de esa iniciativa, que responde a unas determinadas valoraciones de quienes pueden hacerlo sobre su oportunidad y sobre sus líneas generales; tomada esa primera decisión, se abre su discusión parlamentaria para perfilar su contenido concreto y específico a través del debate pudiendo, ahora sí, introducir cambios mediante el ejercicio del derecho de enmienda y legitimando democráticamente la norma que va a nacer primero mediante la discusión pública y luego a través de la votación o votaciones de la norma, según su naturaleza, como manifestación de la voluntad general democráticamente configurada.

En lo que se refiere específicamente al Senado, y entrando ya en los detalles del procedimiento legislativo, también se debe destacar que el art. 66 CE establece un sistema representativo bicameral que se concreta en un procedimiento legislativo compartido descrito someramente en los arts. 88 a 91 CE que configura al Senado como una Cámara de segunda lectura que delibera en un plazo cerrado de dos meses sobre los proyectos de ley aprobados por el Congreso. En ese tiempo el Senado, conforme a las disposiciones constitucionales, puede oponer su veto o introducir enmiendas al texto que se le presenta. Las modificaciones que incluya el Senado deberán, no obstante, ser ratificadas por el Congreso para poder ser promulgadas y entrar en vigor. Parece claro, entonces, que la intención del constituyente es que la aprobación de los textos legislativos se produzca siempre, en primer lugar, en el Congreso. Prueba de ello es que, si bien tanto el Congreso como el Senado disponen de iniciativa legislativa (art. 87.1 CE), las proposiciones de Ley admitidas en el Senado han de remitirse al Congreso para que éste inicie su tramitación (art. 89.2 CE). En este orden de cosas, parece lógico concluir que la facultad de enmienda senatorial a la que se refiere el art. 90.2 CE se entendió, al elaborar la Constitución, limitada a las enmiendas que guarden una mínima relación de homogeneidad material con los proyectos de ley remitidos por el Congreso. Esta interpretación es, sin duda, la que mejor se adecua a las disposiciones constitucionales que regulan la facultad de iniciativa legislativa del Senado y el procedimiento legislativo general.

Por tanto, incluso en los supuestos en que el Reglamento de la Cámara legislativa correspondiente, como es el del Senado, guarde silencio sobre la posibilidad de que la Mesa respectiva verifique un control de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa legislativa a enmendar, esta exigencia se deriva del carácter subsidiario que toda enmienda tiene respecto al texto enmendado, de la lógica de la tramitación legislativa y de una lectura conjunta de las previsiones constitucionales sobre el proceso legislativo. Por otra parte, la conclusión de que la Constitución impone, aun implícitamente, la existencia de determinados límites materiales en la actividad legislativa, no resulta novedosa sino que también se ha derivado, por ejemplo, en relación con las Leyes de presupuestos (por todas, SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2, o 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4).

7. Todo lo anterior debe completarse con algunas ideas adicionales: la primera es que para determinar si concurre o no esa conexión material o relación de homogeneidad entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada, el órgano al que reglamentariamente corresponda efectuar ese análisis contará con un amplio margen de valoración. En efecto, el procedimiento legislativo no puede verse atrapado en unas reglas tan rígidas que hagan del debate parlamentario un procedimiento completamente reglado. El representante de la voluntad popular, manifestación fundamental del principio democrático (art. 1.1 CE), debe contar con un margen de actuación amplio y flexible precisamente para acercar sus actuaciones a las exigencias que ese propio principio democrático impone. Por ello, en éstas, como en otras muchas decisiones, los órganos de gobierno de las Cámaras deben contar con un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley objeto de debate. Pero esta tarea, cuando lo que se plantea es precisamente una falta absoluta de conexión, no puede reducirse a una simple decisión injustificada sino a una valoración motivada, aunque sea sucintamente, sobre la existencia o no de dicha conexión mínima, pues sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda, puesto que, en tal caso, se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa.

En segundo lugar hay que tener presente que esta valoración debe hacerse en el seno de un procedimiento, el procedimiento legislativo en el que las dos Cámaras no están situadas en una misma posición. Por tanto, la aplicación de esta doctrina en cada caso no puede hacerse sin valorar que el Congreso y el Senado no actúan ni en el mismo momento ni son exactamente las mismas sus facultades formales dentro del proceso de adopción de la ley. En tercer lugar, aun asumiendo que en determinadas circunstancias pueden existir razones de urgencia que propicien acelerar la aprobación de una concreta iniciativa legislativa, existe la posibilidad de acudir a otros mecanismos, como, cuando resulte jurídicamente viable, al Decreto-ley o a las tramitaciones legislativas por los procedimientos de urgencia o en lectura única. Dicho de otra forma, aceptar el ejercicio del derecho de enmienda como mecanismo paliativo o sustitutivo de las insuficiencias que pudieran tener los procedimientos legislativos supondría tanto como hacer caso omiso de la voluntad del constituyente. Y ello porque ésta ya ha determinado los instrumentos a través de los cuales las Cortes o, en su caso, el Gobierno, tienen que hacer frente a las “urgencias legislativas”. Utilizar mecanismos de enmienda para obviar estas previsiones e incluso hipotéticas insuficiencias no puede justificar sin más su desconocimiento. Desatender los límites constitucionales bajo el paraguas de la urgencia normativa no deja de ser una lesión constitucional por mucho que pueda parecer conveniente coyunturalmente. Una buena política legislativa puede evitarlo y cuando excepcionalmente no sea posible debe asumir el coste democrático que pueda tener pero no forzar la Constitución.

8. En el presente caso, como se deriva de las actuaciones y se ha expuesto con más detenimiento en los antecedentes, la Mesa del Senado rechazó inadmitir las enmiendas presentadas, aun reconociendo su absoluta desconexión material con el proyecto de ley a enmendar, con el argumento de que el art. 90.2 CE y los arts. 106 y 107 del Reglamento del Senado no contienen ninguna limitación material en ese sentido.

En atención a la doctrina expuesta, que aquí dada la naturaleza del presente recurso debemos circunscribir al problema que plantean las enmiendas en el Senado, debe concluirse que la decisión de la Mesa del Senado, negándose a realizar el juicio de homogeneidad de las enmiendas con el texto a enmendar solicitado por los Senadores recurrentes, supuso una infracción de la legalidad parlamentaria. Esta infracción se ve confirmada, además, por el hecho patente de la más absoluta desconexión entre el proyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de arbitraje, cuyo única finalidad era modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial para atribuir determinadas competencias en materia de arbitraje a los Juzgados de lo Mercantil y las enmiendas admitidas a trámite por la Mesa del Senado, cuyo objeto era modificar el Código penal añadiendo tres tipos penales relacionados con la convocatoria ilegal de elecciones generales, autonómicas o locales o consultas populares por vía de referéndum y el allegar fondos o bienes de naturaleza pública, subvenciones o ayudas públicas a asociaciones ilegales o partidos políticos disueltos o suspendidos así como a los partidos, entes o grupos parlamentarios que los sucedan, cuestiones manifiestamente ajenas a la determinación de una competencia procesal en materia de arbitraje.

9. Ahora bien, como se exponía anteriormente, la vulneración del art. 23.2 CE aducida por los recurrentes exige, y así se ha señalado reiteradamente por este Tribunal, además de la ya argumentada infracción de la legalidad parlamentaria, que dicha infracción haya afectado al núcleo de su función representativa estrictamente conectada con el citado derecho fundamental del art. 23.2 CE y antes con el principio democrático del art. 1.1 CE, del que es una de sus manifestaciones más evidentes y constitucionalmente relevantes. A ese respecto, los Senadores recurrentes han alegado que la tramitación de las enmiendas cuestionadas ha supuesto una alteración de la función constitucionalmente atribuida al Senado (arts. 106 y 107 del Reglamento del Senado y art. 90.2 CE), privándoles del derecho a un debate informado que deducen de la exigencia de que los proyectos de ley se acompañen de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos (art. 88 CE y art. 108.1 del Reglamento del Senado).

Para cerrar el razonamiento hay que destacar que el derecho de enmienda que pertenece a los parlamentarios, en este caso a los Senadores, no es un mero derecho reglamentario sino un auténtico contenido central de su derecho de participación del art. 23.2 CE. En efecto, el derecho de participación, el ius in officium afecta a toda una serie de situaciones de los parlamentarios en las que los órganos rectores de las Cámaras deben respetar la función representativa no por tratarse de facultades meramente subjetivas de quienes desarrollan esa función sino como facultades que lo que permiten es ejercer correctamente a los representantes populares dicha representación participando en la función legislativa. Esto impone hacer posible la presentación de propuestas legislativas, la discusión en el debate parlamentario público sobre los temas sobre los que versa ese debate interviniendo en el mismo la mejora de los textos mediante la introducción de enmiendas, y respetar su derecho a expresar su posición mediante el derecho de voto. Lo que no cabe es articular un debate de forma que la introducción de más enmiendas haga imposible la presentación de alternativas y su defensa.

Los Reglamentos parlamentarios, de acuerdo con la Constitución, deben articular los procedimientos pero siempre respetando el ejercicio del ius in officium en todas sus fases.

En el presente caso la ya señalada lesión del procedimiento legislativo, al negarse la Mesa del Senado a valorar la existencia de homogeneidad entre la enmiendas propuestas y la iniciativa a enmendar y al constatarse la absoluta falta de homogeneidad, no puede considerarse inane a los efectos del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE. Con la admisión a trámite como enmiendas de unas propuestas de modificación del Código penal que no guardaban relación material alguna con el contenido de la Ley de arbitraje remitida por el Congreso de los Diputados, los recurrentes vieron restringidas sus posibilidades de deliberación sobre un nuevo texto que planteaba una problemática política por completo ajena a la que hasta el momento había rodeado al debate sobre la Ley de arbitraje, frente a la que no pudieron tomar una postura que se concretase en propuestas de enmienda o veto. Es más, al violentar la posición institucional del Senado, entendida como conjunto de competencias y facultades, se ha lesionado también el derecho de los Senadores recurrentes a ejercer sus funciones en el marco del procedimiento legislativo establecido por la Constitución. La calificación como enmiendas de lo que, por carecer de relación alguna de homogeneidad con el texto enmendado, suponía en verdad una iniciativa legislativa nueva, impidió a los recurrentes utilizar los mecanismos previstos en el art. 90.2 CE, que constituyen la esencia de su función representativa como Senadores.

10. En cuanto al alcance del otorgamiento del presente amparo, y en los términos expuestos por el Ministerio Fiscal, bastará con el reconocimiento del derecho vulnerado y con la anulación de los acuerdos impugnados. Tampoco procede realizar en este recurso de amparo ningún pronunciamiento ni deducir efecto alguno de su fallo sobre la constitucionalidad de los preceptos afectados de la Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre.

FALLO

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

Ha decidido

1º. Inadmitir la demanda de amparo presentada por don Isidre Molas i Batllori, don Francesc Xavier Marimon i Sabate, don Salvador Capdevila i Bas, don José Cabrero Palomares y don José María Mur Bernad.

2º. Otorgar el amparo solicitado por don Juan José Laborda Martín, don José Manuel Acuña Bravo, doña Cristina Agudo Cadarso, don José Luis Alegre Escuder, don José Antonio Alonso García, don Francisco José Álvarez de la Chica, don Manuel Arjona Santana, doña Ana Isabel Arnáiz de las Revillas García, don Francisco Arnau Navarro, don Diego Miguel Asensio Martínez, don Luis Ayllón Oliva, don Juan Antonio Barranco Gallardo, don Francisco Bella Galán, don Hilario Caballero Moya, don José Caballos Mojeda, don Antonio Callado García, don José Miguel Camacho Sánchez, don José Carracao Gutiérrez, don José Castro Rabadán, don Casimiro Curbelo Curbelo, don José María Chávez Gómez- Orihuela, don Carlos Chivite Cornago, don Tomas Rafael Delgado Toro, don Ángel Díaz Sol, don Javier Fernández Fernández, don Manuel Francisco Fernández Zanca, doña María Isabel Flores Fernández, don Jesús de la Fuente Samprón, don Francisco Fuentes Gallardo, don Joaquín Galán Pérez, don Antonio García Miralles, don José Arsenio Giménez Martín, doña María del Carmen González Lahidalga, don Arturo Francisco González López, don Carlos Alberto González Príncipe, don Manuel Hurtado García, don Luis Ángel Lago Lage, don Félix Lavilla Martínez, don Joan Lerma Blasco, don Cristóbal López Carvajal, don Demetrio Madrid López, don Mario Mansilla Hidalgo, don José Antonio Marin Rite, doña María Antonia Martínez García, don Fidel Mesa Ciriza, doña María Carmen Montes Contreras, don Jesús Morlote Portilla, don Vicente Romualdo Murillo Gómez, doña María Dolores Pérez Anguita, don José Ignacio Pérez Sáenz, don Pedro Rodríguez Cantero, don Juan José Rodríguez Torres, don Francisco Javier Rojo García, don José María Romero Calero, don Fernando Ruiz García, don Pedro Feliciano Sabando Suárez y don Ramón Antonio Socías Puig y, en consecuencia:

1) Reconocer su derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE).

2) Declarar la nulidad de los acuerdos de la Mesa del Senado de 2 y 3 de diciembre de 2003, por los que se admitieron a trámite las enmiendas núm. 3 y 4 presentadas por el Grupo Parlamentario Popular al proyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de arbitraje.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a cinco de julio de dos mil once.

SENTENCIA 120/2011, de 6 de julio de 2011

Pleno

("BOE" núm. 184, de 2 de agosto de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:120

Recurso de inconstitucionalidad 2564-1998. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto a diversos preceptos de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid.

Competencias en materia de fundaciones: nulidad de los preceptos que incluyen en el ámbito de aplicación de la ley autonómica a las fundaciones constituidas por personas jurídicas del sector público estatal y a todas las fundaciones creadas por las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid.

1. Constituye una extralimitación competencial del legislador autonómico el fijar una presunción *iuris et de iure* conforme a la cual todas las fundaciones de las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid quedan sujetas a la competencia de esta Comunidad Autónoma por la única y exclusiva razón de la ubicación territorial de la persona jurídico-pública creadora, pues no se respeta el criterio territorial de distribución de competencias en materia de fundaciones [FFJJ 12, 13].

2. La disposición cuestionada no debe encuadrarse en la materia competencial correspondiente a las Universidades, es decir, en la de enseñanza, sino en la relativa a las fundaciones y, por consiguiente, la competencia sobre esas fundaciones corresponderá a la Comunidad Autónoma si desarrollan principalmente sus funciones en la Comunidad de Madrid, mientras que la competencia habrá de corresponder al Estado en caso contrario [FJ 13].

3. No existen extralimitación competencial del precepto cuestionado ya que no condiciona *ex ante* ni ignora *ex post* la libre voluntad del fundador para decidir el ámbito territorial sobre el que haya de proyectarse la actividad de la fundación, sino que establece un mecanismo de colaboración entre las Administraciones públicas a fin de que la Comunidad de Madrid pueda verificar o conocer el ámbito territorial de actividad de las fundaciones domiciliadas en esa Comunidad Autónoma [FJ 11].

4. La Comunidad de Madrid no puede, en el ejercicio de su competencia, extender el ámbito de aplicación de la Ley de fundaciones de la Comunidad de Madrid, a las fundaciones del sector público estatal, porque no resulta constitucionalmente aceptable que la actuación de la Administración del Estado quede sometida a un sistema de control administrativo de legalidad por parte de una Comunidad Autónoma a raíz de una decisión adoptada por ésta última [FJ 8].

5. La actuación de la Administración General del Estado en ningún caso puede desbordar los límites trazados por la distribución de competencias, resultando indiferente que se lleve a cabo directamente a través de sus propios órganos y servicios o mediante personificaciones instrumentales de Derecho público o privado (STC 52/1994) [FJ 7].

6. El reconocimiento a las Administraciones públicas de la capacidad para constituir fundaciones no deriva, por tanto, del art. 34.1 CE sino de una decisión adoptada por el legislador con la finalidad de satisfacer el mandato que le impone el art. 103.1 CE en el sentido de configurar el Derecho propio de la Administración pública de tal manera que a ésta le resulte posible actuar con eficacia [FJ 6].

7. El derecho de fundación es una manifestación más de la autonomía de la voluntad respecto a los bienes, por cuya virtud una persona puede disponer de su patrimonio libremente, dentro de los límites y con las condiciones legalmente establecidas, incluso creando una persona jurídica para asegurar los fines deseados (STC 49/1988) [FJ 5].

8. La proclamación del derecho de fundación para fines de interés general implica el reconocimiento de un derecho de libertad cuyo ejercicio permite a los particulares participar en la realización de actividades de interés general a través de la creación de una organización permanente dotada de personalidad jurídica propia y diferenciada del instituyente [FJ 5].

9. La normativa estatal a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas en procesos constitucionales en los que se controla la eventual existencia de excesos competenciales ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte de este Tribunal sobre la regularidad constitucional de los preceptos recurridos (STC 66/2011) [FJ 2].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2564-1998, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el artículo 9.3, el inciso final del apartado primero y el apartado segundo de la disposición adicional primera de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid. Ha intervenido y formulado alegaciones el Letrado de los Servicios Jurídicos de dicha Comunidad en la representación y defensa de su Consejo de Gobierno. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 9 de junio de 1998 el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 9.3, el inciso final del apartado primero y el apartado segundo de la disposición adicional primera de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid. En la demanda se hizo expresa invocación del art. 161.2 CE respecto de los preceptos objeto de recurso.

2. La impugnación de la ley autonómica se fundamenta en las razones que seguidamente se exponen.

a) Tras reproducir el contenido de los preceptos recurridos comienza el Abogado del Estado sosteniendo la inconstitucionalidad del art. 9.3 de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid. Este precepto somete a las disposiciones de la citada ley y, por tanto, al ejercicio de las funciones administrativas de registro y protectorado correspondientes a la Comunidad de Madrid a las fundaciones constituidas por una o varias personas jurídico-públicas, siempre que su actividad se lleve a cabo principalmente en su territorio. La inconstitucionalidad denunciada traería causa de la referencia expresa a la condición pública de la persona jurídica fundadora pues con ella la disposición impugnada incurriría, por un lado, en una extralimitación competencial en relación con el ejercicio de competencias propias de otras Administraciones que deciden ejercitarlas mediante la constitución de fundaciones, y por otro, en la vulneración de la competencia de autoorganización de la Administración del Estado.

La inconstitucionalidad del precepto por razón de la extralimitación competencial en relación con el ejercicio de competencias propias de otras Administraciones se apoya en las cuatro premisas que se detallan a continuación:

En primer lugar, la disposición impugnada desconoce que las fundaciones constituidas por las Administraciones públicas “son meros instrumentos de éstas para el ejercicio de sus competencias”. A este respecto, el Abogado del Estado recuerda que, según se afirma en la exposición de motivos de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general -en vigor en el momento de la interposición del recurso-, la finalidad primordial de las fundaciones “es la de estimular la iniciativa privada en la realización de actividades de interés general”. En su opinión, esta finalidad se cumple principalmente con un régimen fiscal especial, pero indica que “al ser el fin último, como se ha dicho, el interés general resulta que, además de utilizarse la figura de la fundación por las entidades o personas privadas, son las Administraciones públicas las que se sirven de este instrumento para alcanzar sus objetivos”. Concretamente, el art. 6.1 de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, faculta a las personas jurídico-públicas para constituir fundaciones, en cuyo caso nos encontraríamos ante la realización de actividades de interés general de competencia de las Administraciones públicas a través de entidades de naturaleza privada. Según esta argumentación, cuando una Administración crea una fundación lo hace, necesariamente, para ejercer sus competencias, lo que conduce a que, dependiendo del ámbito territorial de la Administración fundadora, el objeto último del ente fundacional sea estatal, regional o local. En el caso de las fundaciones constituidas por la Administración del Estado, con independencia de la localización territorial en la que materialmente se desenvuelva su actividad, su objetivo necesariamente habrá de ser armónico con el ámbito territorial al que se extienden sus competencias. Finalmente, el Abogado del Estado concluye afirmando que ciertamente la figura de la fundación, de naturaleza privada, es en principio un cauce para que las personas físicas o jurídicas privadas participen en actividades de interés general, pero también las personas jurídico- públicas pueden llevar a cabo su constitución, en este caso para conseguir objetivos propios de su competencia. De modo que, entonces, la fundación se convierte en instrumento o medio al servicio de la organización administrativa para el cumplimiento de los fines públicos definidos en el reparto competencial entre Administraciones que se distinguen, entre otros extremos, por su ámbito territorial.

En segundo término, el Abogado del Estado aduce que la utilización por las Administraciones públicas de entes instrumentales, ya sean públicos o privados, no puede “dar lugar a la alteración, vulneración o defraudación del reparto constitucional de competencias”. Destaca al respecto la demanda que la naturaleza y régimen jurídico de los entes que puede utilizar la Administración pública para el cumplimiento de sus fines nunca puede suponer un desplazamiento de las potestades administrativas previstas en el bloque de la constitucionalidad, invocando al efecto la doctrina constitucional sentada en las SSTC 58/1982, de 27 de julio, y 52/1994, de 24 de febrero. Según la opinión del Abogado del Estado, este criterio jurisprudencial implica que la utilización de entes instrumentales debe atenerse al reparto competencial entre Administraciones públicas, lo que excluye, entre otros extremos, la existencia de interferencias de otra Administración distinta a la que corresponda el control del tipo de ente instrumental elegido, citando como ejemplo la doctrina establecida en la STC 13/1998, de 22 de enero, acerca de la competencia estatal para emitir la declaración de impacto ambiental en los expedientes de obras, instalaciones y actividades que sean de su incumbencia. En esta ocasión, la aplicación de dicha doctrina habría de llevar a concluir que la que “se ejercita mediante el instrumento de la fundación debe atraer las competencias de protectorado y registro para evitar que la intervención de otra Administración, a la que [co]rresponde el título de fundaciones, pueda producir una mediatización o interferencia en el ejercicio de las competencias sectoriales reconocidas [al Estado] en el bloque de la constitucionalidad”.

La tercera premisa de la fundamentación sostenida por el Abogado del Estado es la constatación de que el “ejercicio del registro y protectorado incide en el desenvolvimiento de la actividad fundacional”. Tras reproducir los diferentes preceptos que la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid, dedica a una y otra actividad administrativa -así, por ejemplo, el carácter constitutivo de la inscripción en el registro autonómico o la función del protectorado consistente en velar por el cumplimiento de los fines fundacionales-, concluye que estas “competencias que se atribuye la Comunidad Autónoma en relación con las fundaciones de su competencia han de considerarse una evidente y manifiesta intromisión competencial cuando, como ocurre en el caso que nos ocupa, resulta que la fundación se ha constituido por otra Administración para el ejercicio de sus competencias. El principio de autonomía que rige la actuación de las distintas Administraciones territoriales reconocidas en la Constitución impide que una Administración pueda controlar, vigilar o dificultar el ejercicio de las competencias de otra. … Por tanto, esa función de vigilancia y control público que resulta del registro y protectorado de fundaciones resulta incompatible con la Constitución cuando el ente fundacional haya sido creado por personas jurídico-públicas, distintas de aquellas a las que corresponde su ejercicio”.

Se refiere el Abogado del Estado, en cuarto lugar, a la “[p]rohibición constitucional de invadir competencias estatales por una interpretación excesiva de un título competencial autonómico”. El hecho de que la Comunidad de Madrid tenga competencia legislativa plena de en materia de fundaciones que realicen la mayor parte de su actividad en su territorio no puede, a su juicio, impedir el ejercicio de las competencias que el Estado ostenta en virtud de otros títulos, y, por tanto, la “configuración normativa del derecho de fundaciones no puede provocar que el Estado, a través de éstas, no pueda desarrollar con total plenitud y autonomía las competencias que tiene atribuidas por el bloque de la constitucionalidad”. En el recurso se aduce, a este respecto, que el Tribunal Constitucional ha establecido en relación con diversos sectores, como el transporte y el urbanismo, que la competencia exclusiva autonómica no puede enervar el ejercicio de las competencias que ostente el Estado en virtud de otros títulos (SSTC 118/1996, de 27 de junio y 61/1997, de 20 de marzo). En el mismo ámbito del transporte, la STC 65/1998, de 18 de marzo, analiza el título competencial autonómico en materia de carreteras para concluir que “la distribución de competencias en materia de carreteras no aparece presidida exclusivamente por el criterio territorial” (FJ 9). “Del mismo modo”, concluye el recurso de inconstitucionalidad, “en este caso aunque parece que el título autonómico establece un criterio de distribución competencial exclusivamente territorial (fundaciones que llevan a cabo su actividad principalmente en el territorio autonómico), en realidad es necesario matizarlo para evitar que otros títulos competenciales sustantivos del Estado queden perturbados, limitados o eliminados. Supuesto que se daría si la fundación se ha constituido por el Estado para ejercer una competencia que tiene reconocida en el bloque de la constitucionalidad”.

Para el Abogado del Estado, la conclusión que se deriva de las cuatro premisas anteriores “es que a través del artículo 9.3 de la Ley de Fundaciones de la Comunidad de Madrid, ésta ha previsto una forma de injerencia en el ejercicio de competencias de titularidad estatal (que se extienden territorialmente a todo el territorio nacional) cuando éstas se ejercitan mediante Fundaciones que llevan a cabo principalmente su actividad en su territorio, suponiendo una invasión inconstitucional por alterar el reparto competencial previsto en el bloque de la Constitución”.

Junto a las anteriores consideraciones, el art. 9.3 de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid también se reputa inconstitucional por vulnerar la potestad de autoorganización de la Administración del Estado. Sostiene la demanda de inconstitucionalidad que este Tribunal “ha reconocido esta potestad como una competencia propia de cada Administración derivada de su autonomía, de modo que reconocida su competencia en un determinado sector o materia, aquella puede actuar para su ejercicio mediante la organización que estime más oportuna”. El Abogado del Estado cita a este respecto la STC 133/1997, de 16 de julio, donde se ha afirmado que “este planteamiento, aceptado explícitamente por el Gobierno Vasco, ha de llevarnos a concluir que el Estado -que es a quien corresponde garantizar la unidad del mercado de valores- es competente para crear un ente público y para encomendarle el ejercicio de las facultades que sean necesarias para preservar dicha unidad (velar por la transparencia de los mercados, la correcta formación de los precios en ellos y la protección de los inversores). Por las mismas razones, es igualmente competente para dotar a ese ente público de la organización que estime más conveniente para atender a dicho cometido … es al Estado a quien corresponde, en la expresión más elemental de su competencia de autoorganización, determinar qué órganos designan a los miembros del Consejo, así como los aspectos relativos a la duración de su mandato y a las causas y consecuencias del cese en sus respectivos cargos” (FJ 7).

En el presente supuesto, el precepto legal citado impediría que la Administración del Estado elija, como fórmula organizativa “para el ejercicio de sus competencias la forma privada de la fundación, ya que si lo hace debe soportar la injerencia de la Administración autonómica en su gestión, administración y dirección a través del Registro y del Protectorado”, produciendo así “una evidente perturbación en la competencia de autoorganización” de la Administración del Estado, puesto “que no podrá organizar el ejercicio de sus competencias como lo considere más conveniente, con total y plena libertad”. Al respecto se recuerda que la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, “prevé expresamente la constitución de fundaciones por personas jurídico- públicas, como una opción más de organización, y atribuye a dichas personas capacidad para ello, salvo que sus normas reguladoras establezcan lo contrario (arts. 6.1 y 4)”.

b) En la demanda de inconstitucionalidad también se impugna el inciso final del apartado primero de la disposición adicional primera de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid, en la medida en que establece que ésta última podrá requerir del registro de fundaciones de competencia estatal la documentación e información relativa a las fundaciones domiciliadas en la Comunidad de Madrid “al objeto de determinar su ámbito territorial de actividad”. Para el Abogado del Estado, “la expresión 'determinar' supone que la Comunidad de Madrid, invadiendo la facultad del fundador de la fundación y las posibles competencias de otras Administraciones, se ha atribuido la potestad de decidir el ámbito de actividad de las fundaciones. Si se hubiera utilizado otra expresión como 'conocer' o 'verificar' no cabría la inconstitucionalidad, pero al haber elegido 'determinar' resulta que se produce una manifiesta extralimitación”. Esa extralimitación se habría producido “en dos campos, por un lado sobre el contenido esencial del derecho de fundación reconocido en el artículo 34 de la Constitución, y por otro lado, en relación con el reparto competencial del bloque de la constitucionalidad”, en cuanto que olvida la existencia de competencias de otras Administraciones territoriales en relación con la misma materia. “Nos encontramos por ello en uno de los supuestos típicos de inconstitucionalidad derivada de un ejercicio excesivo de la competencia normativa que anula o deja sin efectos las competencias de otras Administraciones”.

c) Finalmente, al apartado segundo de la disposición adicional primera de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid, se le achaca haber incurrido en inconstitucionalidad tanto competencial como material al establecer que “[s]e entenderá, a los efectos previstos en el artículo 1.1 de la presente Ley que las fundaciones constituidas por las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid, desarrollan principalmente sus actividades en el territorio de ésta”.

Por un lado, la inconstitucionalidad por razones competenciales se deriva, a juicio del Abogado del Estado, de que el art. 26.24 del Estatuto de Autonomía de Madrid (EAM) atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia sobre las fundaciones que desarrollen su actividad principalmente en el territorio autonómico y, sin embargo, la disposición legal citada “mediante la creación de la presunción o ficción de que todas las fundaciones constituidas por las Universidades públicas de la CAM 'desarrollan principalmente sus actividades en su territorio', prescinde realmente del criterio territorial definidor del título competencial” sin que la Comunidad de Madrid ostente título alguno “que le permita adjudicarse tal competencia”. El precepto desconocería que “las Universidades, sean públicas o privadas de la Comunidad de Madrid pueden crear las fundaciones que considere[n] oportunas y establecer, mediante los Estatutos la sede y el ámbito territorial de actuación que tenga[n] por conveniente. De modo que si el ámbito que eligen y que de hecho es en el que desenvuelven su actividad no coincide con el de la Comunidad de Madrid, no puede haber lugar constitucionalmente a que se sometan a la Ley autonómica”. Tampoco podría el precepto ampararse en la competencia autonómica sobre Universidades, puesto que este título “sólo alcanza al Consejo Social de la Universidad que ha sido regulado por la Ley 8/1997, de 1 de abril”. A mayor abundamiento, la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria, “establece en su art. 3.2 g) que la autonomía universitaria alcanza la 'creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia'. Lo que significa que en materia de creación de entes instrumentales universitarios la Comunidad de Madrid tampoco tiene una competencia específica”. En la demanda de inconstitucional se concluye, pues, que la disposición citada es inconstitucional por excederse del título competencial previsto en el art. 26.24 EAM.

Por otro lado, la inconstitucionalidad por razones sustantivas resultaría del hecho de que este segundo apartado de la disposición adicional primera de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid, “impide al fundador… establecer libremente el ámbito territorial de actividad de las [fundaciones], vulnerando con ello el art. 34 de la Constitución”. La disposición recurrida “establece una presunción o ficción sobre el ámbito territorial en el que ese tipo fundaciones desarrolla su actividad que deja en segundo plano y, por tanto, sin eficacia jurídica, no sólo la realidad del lugar de realización de la actividad fundacional sino también la voluntad del fundador”. Consecuentemente, afirma el Abogado del Estado, “el precepto no ha respetado el contenido esencial del derecho”, entendiendo por tal, en los términos de la STC 11/1981, de 8 de abril, las “facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea recognoscible”. En este caso, “la alteración se ha producido porque la voluntad del fundador ha de extenderse a la determinación del ámbito territorial de actuación de la fundación para que el derecho a su creación no quede totalmente desnaturalizado”.

La fundamentación de la demanda de inconstitucionalidad se cierra con la exposición de lo que el Abogado del Estado califica expresamente como un “ejemplo demostrativo de la injerencia competencial” denunciada, que en su día dio origen al conflicto positivo de competencia núm. 1675-1997, planteado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid en relación con el ejercicio del protectorado y registro de la Fundación Teatro Lírico, y que, por lo demás, conviene señalar que se declaró extinguido por desistimiento del actor mediante ATC 329/2005, de 13 de septiembre.

Tras interesar que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos legales recurridos, mediante otrosí el Abogado del Estado hace invocación expresa del art. 161.2 CE en relación con dichos preceptos. También por otrosí solicita la acumulación de este recurso de inconstitucionalidad al conflicto positivo de competencia núm. 1675-1997.

3. Mediante providencia de 16 de junio de 1998, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, así como dar traslado de la demanda y documentos presentados, de conformidad con el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, a la Asamblea y al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudiesen personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. También se acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, lo que produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso para las partes y desde la publicación oficial para terceros, así como oír al Abogado del Estado y a las partes antes relacionadas para que expusieran lo que consideraran oportuno sobre la acumulación de este recurso al número 2544-1998, interpuesto por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista. Finalmente, se acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el de la Comunidad de Madrid.

4. El 2 de julio de 1998 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Abogado del Estado en el que se considera inconveniente la acumulación de este recurso constitucional y el núm. 2544- 1998 por no concurrir el requisito de la conexión objetiva, ya que difieren tanto en los preceptos concretamente impugnados como en los motivos.

5. El Letrado de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en la representación y defensa de su Consejo de Gobierno, presentó su escrito de alegaciones el 7 de julio de 1998.

a) El Letrado autonómico comienza su escrito defendiendo, con carácter general, el pleno encaje del art. 9.3 de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid, en la competencia asumida ex art. 26.24 EAM. Se indica al respecto que el criterio territorial ha sido el utilizado por los diferentes Estatutos de Autonomía para delimitar el alcance de la competencia autonómica sobre los entes fundacionales, así como por los Reales Decretos 680/1985, de 19 de abril y 935/1995, de 9 de junio, de traspasos del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de cultura. A partir de ese criterio territorial de delimitación de las competencias, el precepto impugnado tan sólo aclara que la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid, será de aplicación también a las “constituidas por una o varias personas jurídico-públicas cualquiera que sea el ámbito territorial de actuación de tales personas”. Donde el Estatuto no distingue no debería tampoco distinguirse, de tal manera que la legislación de la Comunidad de Madrid habrá de considerarse aplicable a cualesquiera fundaciones que desarrollen principalmente sus actividades en su territorio.

En el escrito se alega que las tesis sostenidas en la demanda de inconstitucionalidad tampoco concuerdan con la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general -en vigor, como se ha indicado, en aquel momento-, la cual, a tenor de lo previsto en su disposición final primera y en su art. 32.2, limitaba la intervención del protectorado de la Administración del Estado a aquellas fundaciones cuya competencia no correspondiera a ninguna Comunidad Autónoma, o lo que es lo mismo, a las fundaciones de competencia estatal por limitarse su actividad principal a una Comunidad Autónoma determinada. Además, la propia Ley 30/1994, de 24 de noviembre, aunque preveía la existencia de fundaciones constituidas por personas jurídico-públicas (art. 6.4), no establecía especialidad alguna en su régimen jurídico, ni en lo relativo al protectorado, ni en el registro o ninguna otra materia.

Tras reiterar la claridad del deslinde competencial que se deriva del art. 26.24 EAM, el Letrado autonómico reconoce a continuación, que de acuerdo con la doctrina de este Tribunal (entre otras, SSTC 20/1988, de 18 de febrero y 163/1988, de 26 de septiembre) la calificación jurídica y el alcance de las competencias autonómicas no puede hacerse derivar exclusivamente de una lectura aislada de la denominación que reciben en los textos estatutarios, sino que es preciso realizar una interpretación sistemática del bloque de la constitucionalidad, de modo que la exclusividad y alcance de la competencia autonómica puede quedar matizada por la existencia de títulos competenciales de titularidad estatal que se entrecrucen. Según el escrito de alegaciones el único título competencial que invoca expresamente la representación del Gobierno de la Nación en defensa de la competencia estatal es el relativo a la cultura (art. 149.2 CE), pero no como competencia exclusiva del Estado sino como competencia concurrente con las que correspondan a las Comunidades Autónomas. Por ello, a juicio del Letrado autonómico la aplicación del criterio territorial del art. 26.24 EAM no ha de ser matizada por título competencial alguno del Estado.

Por otro lado, la limitación territorial de las competencias autonómicas es, según la representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, un principio general que, no obstante, puede ofrecer matices. Éste sería el caso de las personas jurídicas que tengan una capacidad de obrar reconocida por sus normas reguladoras y que, por tanto, pueden actuar no sólo fuera del territorio autonómico sino incluso fuera del territorio nacional. En esta línea, se invocan las SSTC 165/1985, de 5 de diciembre y 72/1983, de 29 de julio, que distinguen las competencias autonómicas sobre cooperativas y sobre fundaciones en cuanto a su vertiente territorial, poniéndose el acento en el ámbito donde se desarrolla “principalmente” la actividad. Este adverbio ha de interpretarse por contraposición a “exclusivamente”, de tal suerte que, siempre en opinión del Letrado autonómico, “frente a la exclusividad que exige que todas las actuaciones de una persona jurídica, salvo algunas accesorias, se realicen en el territorio autonómico, la principalidad permite que la persona jurídica actúe, incluso regularmente, fuera del ámbito de la Comunidad Autónoma, siempre que las actividades más importantes tanto cuantitativa como cualitativamente, se realicen en el ámbito regional”.

b) Una vez realizado este planteamiento general, el Letrado autonómico da respuesta a los argumentos empleados por el Abogado del Estado para sostener la inconstitucionalidad del art. 9.3 de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid.

En primer lugar, frente a la consideración de la fundación como instrumento de la actividad administrativa, se responde negando que cuando una persona jurídico-pública crea una fundación lo haga, necesariamente, para ejercer sus competencias. Es indudable que todo acto de la Administración ha de estar directa o indirectamente relacionado con su esfera de competencias, pero ello no significa, a su parecer, que la creación o dotación de una fundación constituya necesariamente ejercicio de competencias propias de la Administración fundadora. Además, ha de quedar claro que las fundaciones creadas por entidades públicas son verdaderas fundaciones privadas y no fundaciones públicas. Por otra parte, el criterio de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de fundaciones no sería el de la “vocación” de la fundación o los potenciales beneficiarios o destinatarios de las finalidades de interés general perseguidas por ella, ya que ello vaciaría de contenido el título autonómico sobre fundaciones.

En segundo lugar analiza el Letrado autonómico la afirmación realizada en el recurso en el sentido de que “la utilización por parte de las Administraciones de entes instrumentales, públicos o privados, no puede alterar el reparto constitucional de competencias”. Entiende que tanto los argumentos empleados como la doctrina jurisprudencial invocada conducen a desestimar el recurso puesto que en la presente controversia el que decide actuar en régimen de Derecho civil no es la Comunidad de Madrid sino la Administración General del Estado, que además se muestra reacia a respetar el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias que atribuye a la Comunidad de Madrid las relativas a las fundaciones cuya actividad se desarrolle principalmente en su territorio.

A continuación se responde a la tesis defendida por el Abogado del Estado acerca de la incidencia del registro y del protectorado en el desenvolvimiento de la actividad fundacional. Ambas funciones encontrarían su justificación en que la fundación es una entidad de Derecho privado pero de interés público. Lejos de ser funciones previstas exclusivamente de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, el registro y el protectorado son “algo consustancial a las fundaciones”. Al respecto, se citan la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 1985 y la STC 164/1990, de 29 de octubre, en relación con la exigencia de autorización administrativa previa al ejercicio de acciones judiciales. Por este motivo puede mantenerse la constitucionalidad de su ejercicio por parte de la Comunidad de Madrid “sobre todas las fundaciones, sea cual sea su fundador, que ejerzan sus actividades principalmente en Madrid, sin que ello implique perjuicio alguno para las competencias estatales. Sólo si el ejercicio del protectorado fuese más allá de sus límites consustanciales … y la competencia autonómica se ejercitase para menoscabar o impedir el ejercicio de las competencias de la Administración del Estado podría impugnarse dicha actuación por exceder de las competencias propias de la Comunidad Autónoma. Pero no es atacable la simple existencia del existencia del registro y el protectorado de la Comunidad de Madrid”.

Se hace notar, asimismo, que la especialidad del régimen jurídico de las fundaciones constituidas por entidades públicas se limita al proceso de formación de la voluntad de la entidad pública fundadora, que está sujeto a normas de Derecho público, pero una vez constituida la fundación se regirá por lo dispuesto en la legislación sobre fundaciones sin excepciones. La pretensión de que la Administración fundadora ejerza, por ese carácter, también el protectorado, incurre en una “incompatibilidad clara entre el desarrollo de las actividades de fundación y su control”. Nada tendría que ver, por otro lado, este supuesto con el resuelto por la STC 76/1983, de 5 de agosto, “sobre la improcedencia de un control jerárquico del Estado sobre las Comunidades Autónomas”, porque el precepto impugnado en este recurso “no prevé ningún control de éstas sobre el Estado, sólo sobre las fundaciones que son de su competencia (las cree quien las cree)”. De prevalecer la tesis defendida en el recurso, el Letrado autonómico señala que “resultaría que la Administración del Estado no estaría sometida plenamente a la Ley, pues podría considerarse exenta de cumplir las leyes autonómicas incluso cuando éstas hayan sido dictadas en materias de competencia de las Comunidades Autónomas”.

Acerca de la alegada prohibición constitucional de invadir competencias estatales mediante una interpretación excesiva de un título competencial autonómico, se alega que en el recurso no se explica su aplicabilidad al caso, ya que ni siquiera se menciona una competencia estatal que resulte “invadida”.

c) El Letrado de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid rechaza a continuación que el art. 9.3 de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid vulnere la potestad de autoorganización de la Administración estatal, puesto que “las fundaciones privadas no pueden ser nunca una manera de autoorganizarse el Estado, aunque sí de realizar ciertas actividades mediante entidades jurídico- privadas, como son las fundaciones o las sociedades mercantiles. … La fundación no es un ente público sino privado y, como tal, no puede asumir funciones públicas sino sólo colaborar con la Administración en la consecución de fines públicos, del mismo modo que pueden hacerlo las Fundaciones constituidas por entidades privadas. … La fundación, aun constituida por entes públicos, no deja de ser una persona jurídico- privada. … No es Administración y tampoco es de titularidad de la Administración… y, por ello, no puede encuadrarse dentro de la autoorganización de la Administración. … Distinto es el caso de los entes públicos institucionales, que tienen una base fundacional, esto es constituyen un conjunto de bienes adscritos a ciertos fines que no son propios de las personas que los administran. … Pero no son estas entidades a las que se refiere la Ley impugnada sino a puras entidades privadas, de Derecho privado”.

d) En el escrito de alegaciones se rechaza, seguidamente, que el apartado primero de la disposición adicional primera de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid incurra en vicio de inconstitucionalidad de ninguna clase. A juicio del Letrado autonómico, el “Abogado del Estado no cuestiona la posibilidad de recabar información de registros estatales, que se ampara en el principio de coordinación de las Administraciones públicas”. El recurso de inconstitucionalidad se dirige contra el uso del verbo “determinar”, entablando una estéril polémica lingüística puesto que “es evidente que la Comunidad de Madrid no se pretende arrogar la fijación del ámbito de la fundación, con independencia de la voluntad del fundador y de lo que pudieran decir otras Administraciones, sino ver cuál es ese ámbito, en función de la voluntad expresada por el fundador. Con el uso del verbo “determinar” se quiere indicar tanto como “distinguir o discernir, en suma, reconocer o verificar el ámbito de la fundación. Y, dado que el precepto es perfectamente interpretable en armonía con el bloque de constitucionalidad, no es procedente una declaración de inconstitucionalidad”.

e) Respecto del apartado segundo de esa misma disposición adicional primera, se rechaza, por un lado, su alegada inconstitucionalidad competencial. El Letrado autonómico apunta, en primer término, que la autonomía universitaria no excluye por completo la existencia de unas funciones tutelares a desempeñar por la Administración competente. Por otra parte, las Universidades públicas, aunque no constituyan una Administración territorial sino institucional, tienen a su juicio “un ámbito territorial concreto, que no puede extenderse más allá de la Comunidad Autónoma correspondiente”. Supuesto que el ámbito territorial de las Universidades públicas de Madrid es el propio de la Comunidad Autónoma, “es lógico que las fundaciones que puedan crear ejerzan sus actividades, al menos principalmente, dentro de” su territorio. En definitiva, “la disposición impugnada no es sino una mera disposición aclaratoria o, si se quiere, una cierta presunción de que las actividades de estas fundaciones se centran, principalmente, en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid”.

Seguidamente se descarta la existencia de vulneración material alguna del contenido esencial del derecho reconocido en el art. 34 CE, puesto que, por un lado, “no parece, desde luego, que la hipotética privación al fundador de la delimitación del ámbito en que se hayan de ejercer las principales actividades de una fundación haga irrecognoscible de fundación, cuya esencia, esto es, constituir un conjunto de bienes para determinados fines de interés público, se mantiene”; y por otro, es preciso tener en cuenta que nos estamos refiriendo a las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid, sometidas a la tutela de ésta y con un ámbito territorial coincidente con el de dicha Comunidad Autónoma, razón por la cual “tampoco puede mantenerse que los intereses jurídicamente protegibles sean desconocidos”, al ser éstos “precisamente, los de los destinatarios de dicho servicio público, por lo que es lógico que la actividad principal de las fundaciones que creen las Universidades públicas de la Comunidad Autónoma de Madrid se desarrollen dentro de su territorio”. Por todo ello reitera el Letrado autonómico que el contenido del apartado segundo de la disposición adicional primera no afecta al contenido esencial del derecho de fundación, y añade que “el derecho reconocido en el art. 34 CE no alcanza a las entidades públicas”.

f) Para concluir, en el escrito de alegaciones se responde al “ejemplo demostrativo de la injerencia competencial” aducido en la demanda de inconstitucionalidad, referido al conflicto con relación a la Fundación Teatro Lírico, argumentando que “el protectorado de la fundación es una función administrativa, que corresponde a la Administración territorialmente competente, aunque su participación inicial en la dotación de la fundación sea minoritaria o, incluso, sea inexistente”.

Tras interesar que se dicte Sentencia desestimatoria de este recurso de inconstitucionalidad, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Madrid se opone mediante otrosí a la acumulación del presente al recurso de inconstitucionalidad tramitado con el número 2544-1998, al no concurrir el requisito de conexión objetiva que justifique la unidad de tramitación y decisión al amparo del art. 83 LOTC.

6. Por escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 29 de junio de 1998, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que dicha Cámara no se personaría en el proceso ni formularía alegaciones.

7. El día 13 de julio de 1998 se presentó en el Registro General del Tribunal Constitucional un escrito del Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque quien, actuando en nombre y representación de don Manuel Aguilar Belda y de otros sesenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista, expone su parecer contrario a la acumulación de este recurso de inconstitucionalidad al tramitado con el número 2544-1998, por no concurrir el requisito de la conexión objetiva exigido en el art. 83 LOTC.

8. Por escrito registrado en este Tribunal el 20 de julio de 1998, el Presidente del Senado interesó que se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

9. Con fecha 29 de julio de 1998 se registró un escrito del Presidente de la Asamblea de Madrid comunicando que la Mesa de la Asamblea había tomado conocimiento de la interposición y admisión a trámite del presente recurso de inconstitucionalidad.

10. Por providencia de 8 de octubre de 1998, la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional acordó que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados, se oyese a las partes personadas para que en el plazo de cinco días expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

Evacuado el trámite conferido por las partes, este Tribunal acordó, en el ATC 257/1998, de 24 de noviembre, el mantenimiento de la suspensión de los preceptos legales impugnados. Dicha decisión fue publicada en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 293, de 8 de diciembre de 1998.

11. Mediante providencia de 5 de julio se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 6 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad tiene como objeto el artículo 9.3, el inciso final del apartado primero y el apartado segundo de la disposición adicional primera de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid. A juicio del Abogado del Estado, estos preceptos incurren en extralimitación competencial al incluir en el ámbito de aplicación de la ley autonómica a las fundaciones constituidas por la Administración General del Estado (art. 9.3), habilitar a la Comunidad de Madrid para requerir de los órganos estatales documentación e información a los efectos de determinar el ámbito territorial de actividad de las fundaciones domiciliadas en la Comunidad de Madrid (inciso final del apartado primero de la disposición adicional primera) y establecer la presunción de que las fundaciones constituidas por las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid desarrollan principalmente sus actividades en el territorio de esta, quedando así sometidas a la ley autonómica (apartado segundo de la disposición adicional primera). En este último caso se alega, además de la extralimitación del título competencial autonómico en materia de fundaciones, la inconstitucionalidad material del precepto por vulneración del art. 34 CE. Estos reproches son rechazados por el Letrado de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, quien defiende que las normas impugnadas se han dictado en el ejercicio de la competencia exclusiva que dicha Comunidad Autónoma ostenta en materia de “fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad de Madrid”, en virtud del art. 26.1.26 del Estatuto de Autonomía de Madri (EAM) -art. 26.24 EAM antes de la reforma operada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio-.

2. Con carácter preliminar hemos de tener en cuenta que, de conformidad con la doctrina de este Tribunal (así, recientemente, la STC 66/2011, de 16 de mayo, FJ 4), la normativa estatal a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas en procesos constitucionales en los que se controla la eventual existencia de excesos competenciales ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte de este Tribunal sobre la regularidad constitucional de los preceptos recurridos. Resulta por ello evidente que ha de servir de marco de enjuiciamiento en este proceso el ius superveniens representado por la legislación del Estado vigente en este momento.

Desde esta perspectiva es preciso señalar, por una parte, que la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, ha modificado el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid alterando, según se ha indicado, la numeración de la disposición estatutaria a través de la cual se atribuyen a la Comunidad Autónoma competencias sobre fundaciones -y que actualmente es el art. 26.1.26 EAM-, y por otra, que el legislador estatal ha aprobado la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones, que vino a sustituir, derogándola, la regulación de las fundaciones contenida en la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general.

3. Procede abordar el examen de los preceptos impugnados comenzando por el art. 9.3 de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid, que regula la cuestión relativa a la normativa a la que quedan sometidas las fundaciones constituidas por personas jurídico- públicas, en los siguientes términos:

“Las fundaciones que desempeñen su actividad principalmente en la Comunidad de Madrid y que estén constituidas por una o varias personas jurídico-públicas cualquiera que sea el ámbito territorial de actuación de tales personas, estarán sujetas a las disposiciones de la presente Ley.”

En opinión del Abogado del Estado, el precepto reproducido supone una clara extralimitación competencial en cuanto que incluye dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la citada ley autonómica a las fundaciones constituidas por la Administración General del Estado. En defensa de la pretensión anulatoria del precepto legal impugnado sostiene el Abogado del Estado que las fundaciones creadas por las Administraciones públicas son meros instrumentos de éstas para el ejercicio de sus competencias, de tal modo que el objeto del ente fundacional dependerá del ámbito territorial sobre el que se proyecte la actuación de la Administración creadora. En el caso de las fundaciones instituidas por la Administración General del Estado, independientemente de la localización territorial sobre la que específicamente se desarrolle su actividad, ésta habrá de tener, de manera insoslayable, vocación supraautonómica. El Abogado del Estado también aduce que el tipo de ente instrumental utilizado para la acción administrativa no puede alterar los criterios de reparto competencial ni los mecanismos de relaciones y controles interadministrativos fijados en el bloque de la constitucionalidad, alteración que se produciría si la institución de fundaciones por la Administración General del Estado quedara condicionada a la inscripción en el registro de la Comunidad de Madrid y su actividad supeditada a la intervención del protectorado autonómico. Todo ello ignoraría, por añadidura, la potestad de autoorganización de la Administración del Estado.

En defensa de la constitucionalidad del precepto legal impugnado, el Letrado de la Comunidad de Madrid subraya que la distribución de competencias en materia de fundaciones se asienta sobre un criterio exclusivamente territorial, referido al ámbito espacial donde este tipo de entes desarrollen principalmente sus funciones, y que ese criterio debe ser preservado frente a otros que resulten ajenos al bloque de la constitucionalidad, como es el alegado de la vocación supraautonómica de las funciones desempeñadas por las fundaciones. De acuerdo con este criterio territorial, plasmado en el art. 26.1.26 EAM y al que responde el precepto impugnado, la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid ha de aplicarse a cuantas fundaciones desarrollen sus actividades principalmente en el territorio de esta Comunidad Autónoma, con independencia de la naturaleza jurídica del fundador, pues se trata de auténticos entes privados y no públicos. Por este mismo motivo niega que lo dispuesto en el precepto legal recurrido ignore la potestad de autoorganización de la Administración estatal, ya que, habida cuenta de su condición de entidades de Derecho privado, las fundaciones no pueden ser nunca un medio de autoorganización del Estado. Si la Administración del Estado ha decidido actuar en régimen de Derecho privado, debe a su juicio exigírsele que sea coherente con esa decisión y, en particular, que no trate con ella de alterar el orden constitucional de distribución de competencias en materia de fundaciones, tal y como sucedería al pretender desconocerse las funciones del registro y del protectorado autonómicos, justificadas porque los sujetos sobre los que recaen son entidades de Derecho privado.

4. De las alegaciones de las partes se desprende que el núcleo de la disputa competencial planteada con motivo del precepto impugnado se refiere a si el criterio territorial delimitador de las competencias en materia de fundaciones que establece el art. 26.1.26 EAM y reproduce la disposición recurrida resulta o no aplicable a las fundaciones creadas por los entes públicos en virtud del art. 8.4 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones, que dispone que “las personas jurídico-públicas tendrán capacidad para constituir fundaciones salvo que sus normas reguladoras establezcan lo contrario” -previsión idéntica a su antecedente, el art. 6.4 de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general-. Sin embargo, con la finalidad de delimitar con mayor precisión el objeto de este proceso constitucional procede realizar aún dos consideraciones adicionales.

En primer lugar, la controversia competencial debe entenderse referida, más particularmente, al régimen competencial aplicable a las fundaciones instituidas por la Administración General del Estado. A pesar de que también estén comprendidas en el tenor literal del art. 9.3 de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid, en este recurso de inconstitucionalidad no se hace cuestión, en cambio, de la aplicación del citado criterio a las fundaciones creadas por la propia Comunidad de Madrid o por otras Administraciones territoriales.

En segundo lugar, el ejercicio por parte de la Administración del Estado de la habilitación contenida en el art. 8.4 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones, es objeto de una regulación específica en el capítulo XI de esa misma norma, que resulta aplicable a las que su art. 44 denomina “fundaciones del sector público estatal” y define como aquellas en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias: “a) Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración General del Estado, sus organismos públicos o demás entidades del sector público estatal”; o “b) Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades”.

Partiendo del concepto de fundación comúnmente admitido y que se deriva de nuestro texto constitucional, en los términos a los que se hará referencia posteriormente, el legislador ha fijado para estas fundaciones del sector público estatal diversas reglas específicas en relación con su creación (art. 45), régimen presupuestario (art. 46.3), de contratación (art. 46.4) y de personal (art. 46.5). Por lo que aquí interesa, es preciso destacar tres de esas reglas: en primer lugar, las fundaciones del sector público estatal “[n]o podrán ejercer potestades públicas” y “[ú]nicamente podrán realizar actividades relacionadas con el ámbito competencial de las entidades del sector público estatal fundadoras, debiendo coadyuvar a la consecución de los fines de las mismas, sin que ello suponga la asunción de sus competencias propias, salvo previsión legal expresa” (art. 46.1); en segundo lugar, “el Protectorado de estas fundaciones se ejercerá, con independencia del ámbito territorial de actuación de las mismas, por la Administración General del Estado” (art. 46.2); y, finalmente, en “los aspectos no regulados específicamente en este capítulo, las fundaciones del sector público estatal se regirán, con carácter general, por lo dispuesto en la presente Ley” (art. 46.7).

En coherencia con las anteriores previsiones, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria, contiene la regulación del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, de intervención y de control financiero de las fundaciones del denominado “sector público fundacional”, que, de acuerdo con sus arts. 2.1 f) y 3.3, está integrado por aquellas que son fundaciones del sector público estatal de conformidad con el art. 44 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones. Por último, conviene también señalar que la disposición adicional decimosexta de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, somete a determinados principios y límites “las entregas dinerarias sin contraprestación que realicen las fundaciones del sector público”, que quedan definidas en el apartado segundo de la citada disposición adicional en términos semejantes a los empleados en el art. 44 de la Ley 50/2002, de fundaciones, para las “fundaciones del sector público estatal”.

Por el contrario, de la interpretación a contrario del art. 44 de la Ley 50/2002, de fundaciones, se deriva que las fundaciones en las que la aportación o la participación de la Administración General del Estado no sea mayoritaria quedan fuera del ámbito propio de las fundaciones del sector público estatal y, por tanto, sometidas enteramente al régimen común de las fundaciones. Asimismo, las disposiciones adicionales primera, tercera y cuarta de la citada Ley 50/2002, de 26 de diciembre, excluyen de su ámbito de aplicación, respectivamente, a las fundaciones del Patrimonio Nacional, a las denominadas fundaciones públicas sanitarias, constituidas al amparo de lo previsto en el art. 111 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, así como a las constituidas de acuerdo con la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud, las cuales se regirán por su normativa específica.

En definitiva, el objeto de la controversia competencial que, a propósito del art. 9.3 de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid, se ventila en este proceso se circunscribe a determinar si resulta o no constitucional extender el criterio territorial delimitador de las competencias en materia de fundaciones a las que el art. 44 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones, configura como fundaciones del sector público estatal.

5. A fin de responder a la cuestión planteada hemos de comenzar señalando que la creación de fundaciones por las personas jurídico-públicas no constituye ejercicio del derecho de fundación proclamado en el art. 34.1 CE.

Con respecto a su alcance, en la STC 49/1988, de 22 de marzo, establecimos ya que el precepto “se refiere sin duda al concepto de fundación admitido de forma generalizada entre los juristas y que considera la fundación como la persona jurídica constituida por una masa de bienes vinculados por el fundador o fundadores a un fin de interés general. La fundación nace, por tanto, de un acto de disposición de bienes que realiza el fundador, quien los vincula a un fin por él determinado y establece las reglas por las que han de administrarse al objeto de que sirvan para cumplir los fines deseados de manera permanente o, al menos, duradera. Tanto la manifestación de voluntad como la organización han de cumplir los requisitos que marquen las leyes, las cuales prevén, además, un tipo de acción administrativa (el protectorado) para asegurar el cumplimiento de los fines de la fundación y la recta administración de los bienes que la forman. … Obsérvese también que el reconocimiento del derecho de fundación figura en el texto constitucional inmediatamente después del artículo que recoge el derecho a la propiedad y a la herencia (art. 33). Ello permite entender que aquel derecho es una manifestación más de la autonomía de la voluntad respecto a los bienes, por cuya virtud una persona puede disponer de su patrimonio libremente, dentro de los límites y con las condiciones legalmente establecidas, incluso creando una persona jurídica para asegurar los fines deseados” (STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 5).

A ello debemos añadir ahora que la proclamación del derecho de fundación para fines de interés general (art. 34.1 CE) implica el reconocimiento de un derecho de libertad cuyo ejercicio permite a los particulares participar en la realización de actividades de interés general a través de la creación de una organización permanente dotada de personalidad jurídica propia y diferenciada del instituyente. De la proclamación constitucional de este derecho fundamental no se deriva, en consecuencia, el reconocimiento de la capacidad para constituir fundaciones por parte de las personas jurídico-públicas.

6. Ahora bien, junto a lo anterior también debemos tener en cuenta que las Administraciones públicas gozan de plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines y que en el desarrollo de su actuación están constitucionalmente llamadas a servir con eficacia los intereses generales (art. 103.1 CE). Este mandato constitucional no sólo tiene como destinataria a la Administración pública en el desarrollo de su actuación, sino también -e incluso primeramente- al legislador en su labor de configuración normativa del Derecho que la regula, y es en relación con su satisfacción como debe valorarse “la creación por la Administración de entes institucionales bajo formas privadas de personificación…, tratándose en definitiva de la utilización por la Administración de técnicas ofrecidas por el Derecho Privado, como un medio práctico de ampliar su acción social y económica” (STC 14/1986, de 31 de enero, FJ 8).

Tal y como hemos señalado ya, ha sido, precisamente, el legislador estatal quien ha establecido que “las personas jurídico-públicas tendrán capacidad para constituir fundaciones salvo que sus normas reguladoras establezcan lo contrario” (art. 8.4 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones). El reconocimiento a las Administraciones públicas de la capacidad para constituir fundaciones no deriva, por tanto, del art. 34.1 CE sino de una decisión adoptada por el legislador con la finalidad de satisfacer el mandato que le impone el art. 103.1 CE en el sentido de configurar el Derecho propio de la Administración pública de tal manera que a ésta le resulte posible actuar con eficacia. Del mismo modo, la decisión de un ente público de constituir una fundación para el cumplimiento de los fines que le son propios no supone el ejercicio del derecho de fundación reconocido a los particulares en el art. 34.1 CE sino el de la potestad de autoorganización que corresponde a las Administraciones territoriales. No nos encontramos en estos casos ante particulares que voluntariamente atienden fines de interés general, sino ante personificaciones instrumentales con forma fundacional constituidas por la Administración para la tutela de los intereses públicos que tiene normativamente encomendados. Según afirmamos en nuestro ATC 206/1999, de 28 de julio, respecto de la condición funcionarial o laboral del puesto de director general de la Fundación del Teatro Lírico, la entidad, “si bien formalmente persona jurídico-privada, puede equipararse en realidad a un Ente público con capital y fines también públicos que actúa en el tráfico jurídico utilizando sólo de manera instrumental la veste fundacional” (FJ 2).

7. La decisión del legislador de reconocer a las personas jurídico-públicas la capacidad para constituir fundaciones (art. 8.4 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones) tiene como consecuencia la posibilidad de que las Administraciones públicas empleen instrumentalmente la legislación reguladora de esta concreta forma de personificación jurídica que, según hemos indicado, ha de concretarse de conformidad con el “concepto de fundación al que se refiere dicho precepto constitucional [el art. 34.1 CE], coincidente con el admitido de forma generalizada entre los juristas” y que integra una “imagen recognoscible de la institución preservada por el art. 34 CE” (STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 7). Sin perjuicio de que el legislador deba, por ello, respetar esa imagen, el carácter instrumental de las fundaciones respecto de las Administraciones públicas que las han creado, y por lo que aquí interesa de las fundaciones del sector público respecto de la Administración del Estado, tiene, no obstante, diversas consecuencias para su régimen jurídico entre las cuales cabe destacar las siguientes.

En primer lugar, si la Administración General del Estado hace uso de su capacidad para crear fundaciones éstas “únicamente podrán realizar actividades relacionadas con el ámbito competencial de las entidades del sector público estatal fundadoras, debiendo coadyuvar a la consecución de los fines de las mismas” [art. 46.1 b) de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre]. Quiere ello decir que su actuación en ningún caso puede desbordar los límites trazados por la distribución de competencias, resultando a este respecto indiferente que la actuación de la Administración General del Estado se lleve a cabo directamente a través de sus propios órganos y servicios o mediante personificaciones instrumentales de Derecho público o privado (STC 52/1994, de 24 de febrero, FJ 5). Es evidente, por lo demás, que tanto en un caso como en otro las eventuales actuaciones del Estado que no se circunscriban a su ámbito propio de competencias podrán ser objeto del correspondiente control por la vía apropiada para ello.

En segundo término, la circunstancia de que quien actúa a través de estas fundaciones no sea un particular sino un ente público no sólo determina en algunos extremos el régimen jurídico aplicable a las relaciones que entablan con terceros [art. 46.4, 5 y 6 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre], sino que también afecta necesariamente a las potestades de intervención administrativa sobre las fundaciones que, tal y como ya hemos señalado, se fundamentan precisamente en la necesidad de asegurar que estas últimas cumplan con los fines de interés general que justificaron su creación en ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 34.1 CE. En efecto, “[d]el rasgo básico que supone el que las fundaciones tengan un fin de interés general se deriva la exigencia de la intervención administrativa. Como dijimos en nuestra STC 164/1990, de 29 de octubre, las competencias de los poderes públicos en la materia encuentran su razón de ser evidente 'en la necesidad de proveer a la Administración de los instrumentos necesarios para asegurar que las fundaciones no se desvían de los fines de interés público que según el Código civil (art. 35.1) les son propios' (FJ 3); función que, aún en el mismo orden de consideraciones, habría que completar con la más genérica de evitar la existencia de fundaciones ilegales por sus fines o por los medios que utilicen (art. 34.2 CE, en relación con el art. 22.2 CE)” (STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 4). Sin embargo, la situación difiere aquí radicalmente a la vista de la “instrumentalidad de los entes que se personifican o que funcionan de acuerdo con el Derecho Privado, [y que] remiten su titularidad final a una instancia administrativa inequívocamente pública, como público es también el ámbito interno de las relaciones que conexionan dich[os] entes con la Administración de la que dependen” (STC 14/1986, de 31 de de enero, FJ 8).

En el caso de las fundaciones del sector público, el servicio al interés general y la garantía de legalidad también resultan constitucionalmente obligados y, por tanto, capaces de habilitar potestades de control administrativo sobre su actuación, pero ello no tiene lugar en el marco de lo dispuesto en el art. 34.1 CE - “para fines de interés general, con arreglo a la ley”-, sino en el que se deriva del art. 103.1 CE, que llama a la Administración a servir “con objetividad los intereses generales”, así como a actuar “de acuerdo con los principios de eficacia [y] jerarquía, … con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. Al igual que los instrumentos generales del Derecho de la organización, el ejercicio de las funciones de registro y protectorado sobre las fundaciones del sector público sirve fundamentalmente a la garantía de la integridad de esos principios constitucionales.

En tercer lugar, el carácter instrumental de las fundaciones del sector público determina también que el ejercicio de las competencias de control administrativo sobre su actuación tenga materialmente por objeto la actuación de la Administración territorial que se sirve de esa personificación, lo cual revela que su ejercicio no es aquí actividad administrativa de ordenación y limitación del desarrollo de actuaciones o del ejercicio de derechos por los particulares, sino que se enmarca en el ámbito de las relaciones jurídicas entre los entes públicos -con independencia de cuál sea su régimen de personificación y de funcionamiento- a través de los cuales actúa el Estado, de modo que su regulación y ejercicio habrán de tener en consideración los presupuestos de constitucionalidad que de ello se derivan, entre los cuales se encuentran, además de los ya señalados, aquellos que contribuyen a la configuración constitucional del Estado autonómico. No es otro el sentido del art. 46.2 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, al disponer que el protectorado de las fundaciones del sector público estatal “se ejercerá, con independencia del ámbito territorial de actuación de las mismas, por la Administración General del Estado”.

8. Una vez realizadas las consideraciones anteriores procede que nos refiramos al canon que resulta aplicable al control de la constitucionalidad del precepto impugnado.

Por un lado, la Comunidad de Madrid es titular de la competencia respecto de las “fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad de Madrid” (art. 26.1.26 EAM), de tal manera que, según sostuvimos en nuestra STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 4, será “el legislador autonómico el habilitado para ejercer la amplia libertad de configuración que el texto constitucional le confiere cuando se trate de fundaciones que realicen su actividad principalmente en el territorio de la Comunidad Autónoma, mientras que lo será el estatal en los supuestos no cubiertos por las aludidas previsiones estatutarias”, sin perjuicio de “que la regulación autonómica habrá de respetar las competencias del Estado en las materias de legislación civil y procesal (art. 149.1.8 y 6 CE, respectivamente)” y “para establecer “las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos … constitucionales”, competencia que habilita al Estado para dictar normas que permitan disfrutar en condiciones de igualdad del derecho de fundación” (art. 149.1.1 CE).

Por otro lado, sin embargo, lo que en modo alguno puede hacer la Comunidad de Madrid en el ejercicio de su competencia es extender el ámbito de aplicación de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid, a las fundaciones del sector público estatal. Y ello no tanto porque al hacerlo se esté interfiriendo en el ámbito propio del ejercicio de la potestad de autoorganización de la Administración General del Estado -ya que a ésta le seguirá siendo posible acometer su actividad a través de la forma de la fundación-, sino porque, en tal caso, la decisión de actuar a través de la interposición de una fundación tendría como consecuencia el sometimiento de la actuación de la Administración General del Estado, realizada en ejercicio de sus propias competencias, a un conjunto de controles administrativos de legalidad que, de no haberse empleado la veste fundacional, no resultarían de aplicación. Este es el sentido del art. 46.2 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones, que como ya se ha indicado establece que el protectorado de las fundaciones del sector público estatal “se ejercerá, con independencia del ámbito territorial de actuación de las mismas, por la Administración General del Estado”. Y es que no resulta constitucionalmente aceptable que la actuación de la Administración del Estado quede sometida a un sistema de control administrativo de legalidad por parte de una Comunidad Autónoma a raíz de una decisión adoptada exclusivamente por ésta última. Del hecho de que la Administración General del Estado adopte esa opción organizativa para la más adecuada persecución de los fines que les son propios no puede derivarse atribución competencial alguna que justifique que otra Administración territorial establezca mecanismos administrativos para controlar o supervisar el modo en que se ejercen las competencias del Estado cuya existencia no se plantearía de no haberse optado por la forma jurídica de fundación.

9. No es otra la consecuencia que se deriva del art. 9.3 de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid, que determina el sometimiento de las fundaciones del sector público estatal a la supervisión y control administrativos de la Comunidad de Madrid, a través del ejercicio de las funciones de registro y protectorado. Así, y sin ánimo de exhaustividad, esas fundaciones habrían de inscribirse en el registro autonómico para adquirir personalidad jurídica (art. 7), para lo cual precisarían de un informe favorable del protectorado en cuanto a la persecución de fines de interés general y a la determinación de la suficiencia de la dotación (art. 6). Asimismo, estarían obligadas a remitir al protectorado las cuentas anuales para su examen y comprobación de su adecuación a la normativa vigente, así como un plan de actuación en el que queden reflejados los objetivos y las actividades que se prevea desarrollar durante el ejercicio siguiente (art. 21.7 y 8). Por su parte, la enajenación o gravamen, compromiso en árbitros de equidad o transacción de los bienes y derechos integrantes de la dotación fundacional, o vinculados directamente al cumplimiento de los fines fundacionales o que representen un valor superior al 20 por 100 del activo de la fundación que resulte del último balance anual, habrían de comunicarse al protectorado, el cual controlaría el cumplimiento de las cargas impuestas sobre bienes para la realización de los fines de interés general y podría exigir que se acrediten las condiciones y circunstancias concurrentes, así como, en su caso, ejercer las acciones de responsabilidad que corresponda contra los miembros de los órganos de gobierno (art. 16). Por otro lado, la modificación o nueva redacción de los Estatutos así como la fusión de la fundación deberían también ser comunicadas al protectorado, el cual podría oponerse por razones de legalidad por acuerdo motivado (arts. 24 y 25). Finalmente, la liquidación de la fundación se realizaría por el patronato bajo el control del protectorado (art. 27.1).

En el caso de su aplicación a las fundaciones constituidas por personas privadas, todas estas potestades atribuidas a órganos administrativos de la Comunidad de Madrid encontrarían su fundamento, como ya hemos expuesto, en la necesidad de garantizar que las fundaciones cumplen el fin de interés general que justificó su creación. A su vez, en el de las fundaciones de la Comunidad de Madrid ese fundamento se hallaría en el ejercicio de las competencias que le corresponden respecto de la organización de su propia Administración. Por el contrario, al pretender su extensión a las fundaciones del sector público estatal el legislador autonómico desconoce que nos hallamos aquí ante el ejercicio por parte del Estado de competencias propias utilizando para ello únicamente de manera instrumental la veste fundacional. En conclusión, el art. 9.3 de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid debe reputarse inconstitucional por ser contrario al orden de distribución de competencias, pues introduce un mecanismo de control autonómico de la acción de la Administración estatal no previsto en el bloque de la constitucionalidad.

Debe finalmente precisarse que la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del art. 9.3 de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid, se declara exclusivamente por su carácter inclusivo de las fundaciones constituidas por personas jurídicas del sector público estatal.

10. El siguiente precepto recurrido es el apartado primero de la disposición adicional primera de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid, que dispone lo siguiente:

“La Comunidad de Madrid, podrá requerir del Registro de Fundaciones de competencia estatal, y en tanto éste no se haya constituido, de los Protectorados estatales, la documentación e información relativa a las fundaciones domiciliadas en el territorio de la Comunidad de Madrid, al objeto de determinar su ámbito territorial de actividad.”

De esta disposición el Abogado del Estado impugna únicamente su inciso final “al objeto de determinar su ámbito territorial de actividad”, por considerar que la utilización del verbo “determinar” pone de manifiesto que la Comunidad de Madrid, ignorando tanto la facultad del fundador como las competencias de otras Administraciones públicas, se atribuye la potestad exclusiva de decidir unilateralmente el ámbito territorial de actividad de las fundaciones domiciliadas en la propia Comunidad de Madrid.

En respuesta a estas alegaciones el Letrado de la Comunidad de Madrid subraya que no se cuestiona la posibilidad de que la Comunidad Autónoma recabe información del registro estatal sino sólo el empleo de una expresión con la que se ha querido sintetizar la actividad de “distinguir o discernir, en suma, reconocer o verificar el ámbito de la fundación”, cuya atribución a la Comunidad de Madrid, en si misma considerada, no es contraria al orden constitucional de distribución de competencias.

11. La impugnación del apartado primero de la disposición adicional primera debe ser desestimada puesto que con su último inciso, correctamente interpretado, la Comunidad Autónoma no pretende arrogarse una función que no le pertenece, sino aludir -mediante el uso en una de las posibles acepciones de la expresión “determinar”, según advierte con acierto el Letrado autonómico- a la actividad consistente en “distinguir” o “discernir” el ámbito territorial de actuación de las fundaciones domiciliadas en el territorio de la Comunidad de Madrid e inscritas en el registro estatal, a cuyo objeto podrá requerir la documentación e información correspondiente. El inciso controvertido, por tanto, ni condiciona ex ante ni ignora ex post la libre voluntad del fundador para decidir el ámbito territorial sobre el que haya de proyectarse la actividad de la fundación, sino que establece un mecanismo de colaboración entre ambas Administraciones públicas a fin de que la Comunidad de Madrid pueda verificar o conocer el ámbito territorial de actividad de las fundaciones domiciliadas en esa Comunidad Autónoma, realizando de este modo una acción que se limita a constatar un hecho objetivo preexistente, sin realizar valoraciones unilaterales en relación con el ámbito territorial de actuación de la fundación. Todo ello nos lleva a descartar la existencia de extralimitación competencial alguna y, por tanto, a desestimar la impugnación del apartado primero de la disposición adicional primera de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid.

12. El último precepto de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid impugnado en este proceso constitucional es el apartado segundo de la disposición adicional primera, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Se entenderá, a los efectos previstos en el artículo 1.1 de la presente Ley que las fundaciones constituidas por las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid, desarrollan principalmente sus actividades en el territorio de ésta.”

El Abogado del Estado sostiene que este precepto incurre en inconstitucionalidad tanto competencial como material. Con respecto a la primera, apunta que el sometimiento de las fundaciones creadas por las Universidades públicas de Madrid a la ley ahora impugnada no se corresponde con la definición del título competencial, actualmente contenido en el art. 26.1.26 EAM, que se asienta sobre el criterio del territorio en el que efectivamente desarrollen su actividad las fundaciones. Este criterio es sustituido por el establecimiento de una presunción o ficción en virtud de la cual todas las fundaciones creadas por Universidades públicas radicadas en dicha Comunidad Autónoma desarrollan su actividad principalmente en el territorio de ésta. En cuanto al reproche de inconstitucionalidad material, apunta que en el precepto recurrido se impide al fundador establecer libremente el ámbito territorial de actividad del nuevo ente, lo que contraviene el art. 34 CE.

El Letrado de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid opone que la autonomía universitaria no excluye por completo la existencia de una cierta tutela administrativa, que, en el caso de las Universidades radicadas en la Comunidad de Madrid, le corresponderá ejercer a ésta pues, aunque no sean Administraciones territoriales, es lo cierto que tienen un ámbito territorial concreto que no puede rebasar los límites autonómicos. Examinado el precepto desde estas premisas, sostiene el Letrado autonómico que en él sólo figura una “disposición aclaratoria o, si se quiere, una cierta presunción” de que las fundaciones a las que resulta de aplicación desarrollan su actividad principalmente en la Comunidad de Madrid. También rechaza que el precepto sea contrario al art. 34 CE ya que el derecho de fundación no incluye la facultad de determinar el ámbito donde ejercen su actividad principal las fundaciones constituidas por una Administración pública, en este caso las Universidades públicas.

13. Una vez sintetizadas las posiciones de las partes hemos de precisar la materia competencial en la que ha de encuadrarse la disposición impugnada. Conviene señalar, ante todo, que la constitución de fundaciones por parte de las Universidades públicas no implica el ejercicio del derecho reconocido en el art. 34.1 CE -cuya vulneración ha de ser descartada por este motivo-, sino de la habilitación reconocida en el art. 8.4 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones, que establece que “las personas jurídico-públicas tendrán capacidad para constituir fundaciones salvo que sus normas reguladoras establezcan lo contrario”. Por lo que respecta a las Universidades públicas, sus normas reguladoras no sólo no han hecho uso de esa posibilidad, sino que incluso han reiterado expresamente lo dispuesto en el último precepto citado. En efecto, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, actualmente vigente, habilita a las universidades para “la creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y de la docencia” [art. 2.2 c)] y, de forma aún más precisa, reconoce la capacidad de las Universidades para crear fundaciones “[p]ara la promoción y desarrollo de sus fines, … por sí solas o en colaboración con otras entidades públicas o privadas, … de acuerdo con la legislación general aplicable” (art. 84).

Sin embargo, la disposición cuya constitucionalidad ahora analizamos no debe encuadrarse en la materia competencial correspondiente a las Universidades, es decir, en la de “enseñanza en toda su extensión, niveles y grados” (art. 29.1 EAM), sino en la relativa a las fundaciones (art. 26.1.26 EAM), puesto que el objeto del precepto es el régimen jurídico de las fundaciones creadas por las universidades públicas radicadas en la Comunidad de Madrid y su contenido es la regla en virtud de la cual dichas fundaciones quedarán sometidas en todo caso a la Ley 1/1998, de 2 de marzo. Por consiguiente, el reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma debe regirse por el criterio territorial establecido por el legislador estatutario (art. 26.1.26 EAM) en virtud del cual la competencia sobre esas fundaciones corresponderá a la Comunidad Autónoma si “desarroll[an] principalmente sus funciones en la Comunidad de Madrid”, mientras que la competencia habrá de corresponder al Estado en caso contrario.

El mero contraste del criterio de distribución competencial expuesto con el contenido del apartado segundo de la disposición adicional primera de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid, es suficiente para concluir que la norma impugnada supone una extralimitación competencial del legislador autonómico, en cuanto que fija una presunción iuris et de iure conforme a la cual todas las fundaciones de las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid quedan sujetas a la competencia de esta Comunidad Autónoma por la única y exclusiva razón de la ubicación territorial de la persona jurídico-pública creadora. De este modo el legislador autonómico no sólo desconoce que, de acuerdo con el art. 84 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, la universidad pública de que se trate puede no ser la única creadora de la fundación, sino que también prescinde de la posibilidad de que las universidades públicas de la Comunidad de Madrid, para el mejor servicio a los fines que tienen normativamente encomendados, constituyan o participen en fundaciones cuyas actividades no se realicen principalmente dentro del territorio autonómico.

En conclusión, lo establecido en el apartado segundo de la disposición adicional primera de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid, no respeta el criterio territorial de distribución de competencias en materia de fundaciones (art. 26.1.26 EAM), vulnerando con ello el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, razón por la cual debemos declararlo inconstitucional.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 2564-1998 interpuesto por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid y, en consecuencia:

1º Declarar que el art. 9.3 y el apartado segundo de la disposición adicional primera de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid son inconstitucionales y, por tanto, nulos.

2º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a seis de julio de dos mil once.

SENTENCIA 121/2011, de 7 de julio de 2011

Pleno

("BOE" núm. 184, de 2 de agosto de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:121

Cuestión de inconstitucionalidad 10663-2006. Planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, respecto al artículo 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, que da nueva redacción al artículo 3.1 b) del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral.

Alcance de la reserva de ley orgánica en materia de delimitación de las competencias de los distintos órdenes jurisdiccionales: validez del precepto de la ley ordinaria que atribuye al orden jurisdiccional contencioso-administrativo el conocimiento de las reclamaciones contra resoluciones y actos administrativos de alta de trabajadores en la Seguridad Social.

1. El precepto legal cuestionado contribuye a concretar la genérica delimitación de los órdenes jurisdiccionales social o contencioso-administrativo efectuada por los apartados 4 y 5 de art. 9 LOPJ, constituyendo un supuesto de colaboración, entre la ley orgánica y la ley ordinaria, considerada no solo constitucionalmente lícita sino necesaria, en aras del principio de seguridad jurídica proclamado en el art. 9.3 CE, habida cuenta de la concurrencia que se produce, en la concreta materia de que trata el precepto cuestionado, entre dichos órdenes jurisdiccionales (STC 224/1993) [FJ 7].

2. La simultánea concurrencia de criterios materiales y formales disímiles confieren al legislador ordinario un margen de decisión para atribuir a los órdenes jurisdiccionales social o contencioso-administrativo el conocimiento de las materias en las que resulte de aplicación alguno de los indicados criterios de delimitación competencial, haciéndose presente, en este diseño del legislador orgánico, la tradicional concurrencia de dichos órdenes jurisdiccionales en el conocimiento de la materia social, entendida ésta en un sentido amplio comprensivo de lo laboral y de la Seguridad Social [FJ 6].

3. La delimitación entre los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo se funda en un criterio de índole subjetiva-formal, al referirse a la cualidad jurídico-pública de la Administración productora del acto impugnado, residenciándose dichas impugnaciones en el orden contencioso-administrativo, y otro de carácter objetivo, al atender a la especificidad de la materia de Seguridad Social, y asigna este tipo de asuntos al orden judicial social [FJ 5].

4. Atendiendo al criterio material, todas las controversias en materia de Seguridad Social serían competencia del orden social y, por el contrario, si aplicamos el criterio formal del acto administrativo, la competencia sería del orden contencioso, pues todos los actos de gestión de la Seguridad Social son actos administrativos [FJ 5].

5. Siendo correcto en términos constitucionales que una ley ordinaria atribuya a determinado orden jurisdiccional el conocimiento de ciertos asuntos, integrando así los genéricos enunciados de la LOPJ, nuestro control de constitucionalidad radica en la verificación del grado de acomodo de esa ley ordinaria a las previsiones de la LOPJ, que, como propias de la reserva reforzada instituida por la Constitución, resultan indisponibles para el legislador ordinario y gozan frente al mismo de la fuerza pasiva característica de las leyes orgánica FJ 4].

6. Nuestro examen debe ceñirse al fragmento del precepto cuestionado que excluye del orden jurisdiccional social el conocimiento de las resoluciones y actos dictados en materia de alta de trabajadores en la Seguridad Social, sin perjuicio de que las conclusiones alcanzadas en ese examen puedan extenderse por vía de conexión, en virtud del art. 39.1 LOTC, a otras partes del precepto cuestionado, al margen de su posible relevancia para la resolución del presente caso, si a ello hubiera lugar (STC 159/1991) [FJ 2].

7. No corresponde al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre la conveniencia de atribuir a uno u otro orden jurisdiccional el conocimiento de las materias a las que el precepto legal se refiere, pues este Tribunal no es juez de la calidad técnica de las leyes ni en nuestro juicio de constitucionalidad ha de incidir el modo en que una determinada materia sea objeto de definición doctrinal, pues no es preciso que las reglas de competencia judicial establecidas por el legislador se adecuen a la interpretación doctrinal (STC 341/2005) [FJ 7].

8. Doctrina sobre reserva de ley orgánica y, en particular, sobre la instituida a favor de la Ley Orgánica del Poder Judicial por el art. 122.1 CE (SSTC 224/1993, 213/1996; AATC 132/1992, 291/1997) [FJ 3].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 10663-2006, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo con sede en Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sobre supuesta inconstitucionalidad del art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, que da nueva redacción al apartado 1 b) del art. 3 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral, ante su posible contradicción con el art. 122.1 CE en relación con el art. 81.1 y 2 CE y el art. 9.4 y 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Han intervenido en el procedimiento el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 27 de noviembre de 2006 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio del Presidente de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo con sede en Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, al que se acompañaba testimonio del rollo de apelación núm. 424- 2006, del que forma parte el Auto de 25 de octubre de 2006 por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, que da nueva redacción al apartado 1 b) del art. 3 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, ante su posible contradicción con el art. 122.1 CE en relación con el art. 81.1 y 2 CE y el art. 9.4 y 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante LOPJ).

2. Los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Mediante Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Cádiz recaída el 24 de febrero de 2006, fue estimado el recurso contencioso-administrativo ordinario núm. 115- 2004 interpuesto contra la resolución de 29 de julio de 2004 de la Dirección Provincial de Cádiz de la Tesorería General de la Seguridad Social por la que se desestimaba el recurso de alzada interpuesto contra resolución de alta en el régimen especial agrario por cuenta ajena, que fue dejada sin efecto, declarándose el derecho del recurrente a estar incluido en el régimen general de la Seguridad Social.

b) La Tesorería General de la Seguridad Social interpuso recurso de apelación contra la referida Sentencia, siendo registrado con el núm. de rollo 424-2006 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo con sede en Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Seguido dicho recurso por sus trámites, el órgano judicial acordó, por providencia de 20 de septiembre de 2006, oír a las partes y al Ministerio Fiscal, de conformidad con lo establecido en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), sobre la “posible inconstitucionalidad del art. 23 de la Ley 52/03, de 10 de diciembre, que viene a dar una nueva redacción al párrafo B del apartado 1 del art. 3 del Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral aprobada por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, al infringir el art. 122.1 de la CE, en relación con el art. 81.1 y 2 de dicho Texto y art. 9.4 y 5 de la LOPJ; al atribuir el expresado artículo la competencia en materias relacionadas al orden jurisdiccional contencioso- administrativo, siendo cuestión objeto del presente recurso un acto de encuadramiento de un trabajador en un régimen de la Seguridad Social; actuación de carácter instrumental en relación con el contenido fundamental de la Seguridad Social” .

c) La representación procesal de quien interpuso el recurso contencioso-administrativo, mediante escrito presentado el 20 de octubre de 2006, se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad alegando, en esencia, que a tenor del art. 122.1 CE no está reservada a la Ley Orgánica del Poder Judicial la definición concreta y detallada del ámbito de cada una de las jurisdicciones; que la reserva de ley orgánica del art. 122.1 CE comprende la definición genérica de dicho ámbito, razón por la cual se ha estimado conforme con aquélla lo dispuesto al efecto por el art. 9.4 LOPJ; que, como se había concluido en la STC 224/1993, de 1 de julio, cabe que el legislador ordinario concrete materias específicas objeto de conocimiento de los órdenes jurisdiccionales, no obstando tal colaboración entre ley orgánica y ley ordinaria, constitucionalmente lícita, a la reserva establecida en el art. 122.1 CE.

d) El Letrado de la Administración de la Seguridad Social, mediante escrito presentado el 26 de octubre de 2006, también adujo no ser inconstitucional el art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, argumentando que no cualquier atribución de competencias a uno u otro órgano jurisdiccional (como es el caso de la atribución a los del orden contencioso-administrativo de la competencia para conocer de los pleitos en materia de altas y bajas en los distintos regímenes de la Seguridad Social en detrimento de los Juzgados de lo Social) ha de llevarse a cabo a través de ley orgánica. Consideró también que la LOPJ atribuye a los Juzgados de lo Social la materia relativa a la Seguridad Social y, sin embargo, tal atribución de competencias al orden social no impide que la propia Ley de procedimiento laboral ya excluyera expresamente y con anterioridad a la reforma operada por la Ley 52/2003, el conocimiento de las cuestiones relativas a la gestión recaudatoria de la Seguridad Social, que quedaron atribuidas a los órganos jurisdiccionales contencioso- administrativos pese a resultar evidente que la gestión recaudatoria también es una actuación de carácter instrumental en relación con el contenido fundamental de la Seguridad Social, motivo, en más de una ocasión, de la denegación o de la reducción de una prestación, debiendo entenderse ésta como contenido esencial del sistema de Seguridad Social conforme a la dicción del art. 41 CE cuando alude al mantenimiento de un sistema de Seguridad Social que garantice “asistencia y prestaciones sociales suficientes”. Añadió que si no se cuestiona el carácter constitucional de la propia Ley de procedimiento laboral no es posible hacerlo respecto de la Ley 52/2003 cuando en su art. 23 atribuye a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo el conocimiento sobre las altas y bajas en los distintos regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social, sobre todo si se tiene en cuenta que las altas y bajas participan de una naturaleza mixta que incide tanto en el derecho a la prestación (atribuido al orden social) como en la liquidación y gestión recaudatoria (atribuidas al orden contencioso- administrativo).

e) El Ministerio Fiscal, según se afirma en el segundo antecedente de hecho del Auto de planteamiento, no formuló alegaciones.

f) El 25 de octubre de 2006 el órgano judicial dictó Auto planteando la cuestión de inconstitucionalidad sobre el indicado art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, que da nueva redacción al apartado 1 b) del art. 3 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral, ante su posible contradicción con el art. 122.1 CE en relación con el art. 81.1 y 2 CE y el art. 9.4 y 5 LOPJ, en los términos que a continuación se detallan.

3. En el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, el órgano judicial comienza recordando que, conforme a la doctrina de este Tribunal Constitucional, no se requiere el rango de ley orgánica para toda norma atributiva de competencia jurisdiccional a los tribunales ordinarios, aunque, se añade en el Auto, tal declaración (FJ 2 de la STC 224/1993, de 1 de julio) se circunscribió a la interpretación conjunta de los arts. 24.2 y 81.1 CE; pero cuando el problema se traslada a la interpretación del alcance del art. 122.1 CE, la interpretación que ha de hacerse difiere; en dicha línea, aprecia el órgano judicial que el término “constitución … de los Juzgados y Tribunales” que emplea el art. 122.1 CE reserva a la Ley Orgánica del Poder Judicial la institución de los diferentes órdenes jurisdiccionales y la definición genérica de su ámbito de conocimiento litigioso, sin perjuicio de la colaboración de la ley ordinaria en la concreción de las materias que se atribuyen a cada orden.

Considera el órgano promotor que en el presente caso el problema se centra en determinar si el precepto cuya constitucionalidad se cuestiona cumple una función meramente colaboradora o, por el contrario, excepciona y contradice el diseño previsto en la LOPJ (art. 9.4 y 5). Así lo entiende el órgano judicial, para el cual resulta evidente que los actos de encuadramiento en la Seguridad Social tienen como finalidad registrar y dejar constancia de la situación jurídica de los interesados en el marco de la Seguridad Social y con ello se delimitan y definen sus derechos. Añade que esta materia ha sido siempre competencia del orden social por tratarse de una cuestión propia de la Seguridad Social, que define la posición jurídica del interesado con la Seguridad Social, determina concretos y acabados derechos y obligaciones materiales para con la misma y se aplican normas propias de la rama social del Derecho. En definitiva, el encuadramiento no posee un contenido meramente instrumental, en tanto no sólo define y delimita la posición jurídica material del interesado para con la Seguridad Social, sino que incluso puede determinar la propia protección que la persona recibe de la misma. Además, dada la estrecha relación que une la posición jurídica del interesado con la Seguridad Social respecto de su situación laboral, es posible que se produzcan declaraciones contradictorias de los distintos órdenes jurisdiccionales, con graves consecuencias e inseguridad jurídica para el ciudadano. Todo ello le lleva a considerar que el precepto cuestionado no acude a colaborar con la Ley Orgánica del Poder Judicial sino que rompe la coherencia y armonía del sistema diseñado en su art. 9.4 y 5.

4. La Sección Segunda de este Tribunal Constitucional, por providencia de 5 de junio de 2007, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, acordó oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegara lo que considerase conveniente acerca de la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, por si fuera notoriamente infundada.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite de alegaciones mediante escrito registrado el 3 de julio de 2007, en el que considera que la cuestión de inconstitucionalidad debía ser inadmitida, por resultar notoriamente infundada. Partiendo de la doctrina sentada en la STC 224/1993, de 1 de julio, expuso que, sin perjuicio de que la definición de cada uno de los órdenes jurisdiccionales corresponde efectuarla in abstracto al legislador orgánico, cabe que el legislador ordinario concrete las materias específicas objeto del conocimiento de los diferentes órdenes jurisdiccionales, produciéndose, de este modo, una colaboración entre ambas formas normativas -ley orgánica y ley ordinaria- que no obsta a la reserva establecida en el art. 122.1 CE, por lo que resulta constitucionalmente lícita. Añadió que, no obstante, la validez de la norma con rango de ley ordinaria está supeditada a que no contradiga el diseño de los distintos órdenes jurisdiccionales que se establece en el art. 9 LOPJ; por tanto, si el precepto cuestionado es esencial para delimitar la competencia objetiva del orden laboral, entonces se tratará de una norma de determinación genérica que afectará a la constitución de los diversos órdenes jurisdiccionales; si, por el contrario, no afecta a ese núcleo competencial y sí a la concreción o especificación de lo general, entonces nada impedirá su aprobación por ley ordinaria.

Hechas tales afirmaciones, no comparte el Fiscal General del Estado la conclusión a la que llega el órgano judicial proponente, por tres razones:

a) En primer lugar, la propia naturaleza de la materia sobre la que versa el precepto -la Seguridad Social-, que si bien está íntimamente ligada a la materia laboral, ya que el nacimiento de la relación entre el asegurado y la entidad surge con supeditación al contrato de trabajo, sin embargo, al tratarse de una institución de Derecho público y referirse a una actividad -el aseguramiento- reglada y obligatoria, sin que le quepa al particular ni tan siquiera elegir la entidad aseguradora, ello le confiere condición administrativa.

b) En segundo lugar, porque dentro de las distintas relaciones que nacen del aseguramiento obligatorio, algunas inciden más en el aspecto administrativo (como la constitución de la relación del asegurado con la entidad, que se establece desde la primera situación de alta, única en toda su vida laboral) mientras que los derechos a las prestaciones tienen más que ver con la situación y vigencia de los contratos laborales, por lo que su dependencia con el contrato es mayor y, por ende, más marcada su naturaleza social o laboral.

c) Por último, porque lo que se cuestiona es una norma de modificación de una regla, negativa, sobre la competencia del orden social. Pero esta regla ya existía, con la misma función delimitadora acerca de lo que debía someterse a los órganos contencioso-administrativos y a los órganos laborales; lo único que ha llevado a cabo la reforma es una concreción y mayor definición de lo excluido del ámbito social. Es decir, justo lo que la jurisprudencia constitucional admite como de posible desarrollo mediante ley ordinaria. Puesto que la constitucionalidad de la norma anterior a la reforma nunca fue cuestionada, no se entiende que se haga ahora, cuando lo ocurrido es que se ha aquilatado más el ámbito de concreción.

6. Mediante providencia de 16 de septiembre de 2008, el Pleno acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, reservando para sí su resolución, así como dar traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Asimismo se acordó comunicar la admisión al órgano judicial proponente a fin de que, de conformidad con el art. 35.3 LOTC permaneciera suspendido el proceso judicial hasta que se resolviera la cuestión de inconstitucionalidad. En la misma providencia acordó el Tribunal publicar la incoación de la cuestión de inconstitucionalidad en el “Boletín Oficial del Estado”, lo que tuvo lugar en el ejemplar publicado el 30 de septiembre de 2008 (núm. 236 de ese año).

7. El 30 de septiembre de 2009 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal el escrito del Presidente del Senado poniendo en conocimiento el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se decide su personación en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. El Presidente del Congreso de los Diputados, por su parte, mediante escrito que tuvo entrada el 2 de octubre de 2008, comunica que la Mesa de la Cámara ha acordado su personación en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos de lo previsto en el citado art. 88.1 LOTC.

8. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 9 de octubre de 2008, en el que comienza señalando que pese a que el órgano judicial suscita la cuestión de inconstitucionalidad en relación con el párrafo b) del apartado 1 del art. 3 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral, lo cierto es que el objeto del proceso contencioso-administrativo tramitado es un acto administrativo denegatorio del alta del trabajador recurrente en el régimen general de la Seguridad Social, siendo obvio que no todo el art. 3.1.b) del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral es relevante para la decisión del proceso a quo, sino tan sólo la palabra “alta” [de trabajadores], por lo que el objeto de la cuestión debe entenderse reducido a la misma, siendo inadmisible, por irrelevante, respecto al resto del precepto.

Tras ello, señala que, en lo demás, la cuestión debe ser desestimada puesto que el legislador procesal ordinario no se ha extralimitado en la función de colaborar con la Ley Orgánica del Poder Judicial que, basada en los arts. 117.3 CE y 9.1 LOPJ, le reconoce la doctrina constitucional. En palabras de la STC 224/1993, de 1 de julio (FJ 3), “sin perjuicio de la definición de cada uno de los órdenes jurisdiccionales efectuada en abstracto por el legislador orgánico, cabe que el legislador ordinario concrete las materias específicas objeto del conocimiento de tales órdenes, produciéndose, de este modo, una colaboración entre ambas formas normativas -ley orgánica y ley ordinaria- que no obsta a la reserva establecida en el art. 122.1 CE y que, por tanto, resulta constitucionalmente lícita”, de modo que siendo “en principio correcto en términos constitucionales que una ley ordinaria atribuya a determinado orden jurisdiccional el conocimiento de tales o cuales asuntos, integrando los genéricos enunciados de la LOPJ, la cuestión ha de radicar en la verificación del grado de acomodo de aquélla a las previsiones de ésta, que, como propias de la reserva reforzada instituida por la Constitución, resultan indisponibles para el legislador ordinario y gozan frente al mismo de la fuerza pasiva característica de las leyes orgánicas (art. 81.2 CE), de modo que la ley ordinaria no pueda excepcionar frontalmente o contradecir el diseño que de los distintos órdenes jurisdiccionales haya establecido la Ley Orgánica”.

Añade el Abogado del Estado que la nueva redacción dada al art. 3.1 b) del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral plasma el esfuerzo del legislador ordinario para deslindar de manera más clara los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social, no siendo pocas las ocasiones en que ha debido pronunciarse la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo (art. 42 LOPJ), siendo casi inevitables los conflictos de competencia entre uno y otro orden jurisdiccional puesto que la gestión de la Seguridad Social está confiada a una organización administrativa, que dicta actos administrativos y utiliza las técnicas de ejecución forzosa típicas de cualquier ramo de la Administración.

Continúa razonando que por la distinta naturaleza de los criterios de deslinde jurisdiccional empleados en los apartados 4 y 5 del art. 9 LOPJ, hay un conjunto de asuntos que pueden razonable y lícitamente ser subsumidos en uno y otro apartado. Eso es justamente lo que ocurre con la impugnación de los actos administrativos de alta: puede ser considerada corno pretensión deducida en relación con un acto de la Administración (de la Seguridad Social) sujeto al Derecho administrativo (subsumible en el apartado 4 del art. 9 LOPJ) o como pretensión propia de la rama social del derecho en cuanto reclamación en materia de Seguridad Social (subsumible en el apartado 5 del art. 9 LOPJ). Todo depende de dónde se ponga el acento: en el objeto de la impugnación (un acto administrativo) o en el fundamento de la impugnación (norma de Seguridad Social).

Al entender del Abogado del Estado, uno de los principales objetivos del legislador procesal ordinario -como colaborador del legislador orgánico judicial- ha de ser el contribuir a trazar una más clara línea de deslinde jurisdiccional para aquellas clases de asuntos que, con arreglo a la formulación genérica del art. 9 LOPJ, podrían lícitamente ser subsumidos en el campo de dos o más órdenes jurisdiccionales. Sin que deba olvidarse que la propia Ley Orgánica del Poder Judicial presupone que ni el más cuidadoso y preciso enunciado legal podrá acabar con los problemas de delimitación entre órdenes jurisdiccionales, y por ello prevé un mecanismo para su solución mediante la Sala Especial de Conflictos de Competencia (arts. 42 y ss. LOPJ). Pues bien, si se acepta que hay clases de asuntos que podrían ser subsumidos tanto en el apartado 4 como en el 5 del art. 9 LOPJ, se sigue de aquí que son posibles varias opciones -todas ellas constitucionales- para el legislador procesal ordinario a la hora de concretar más la línea de deslinde entre ambos órdenes jurisdiccionales. Y si son posibles varias opciones de delimitación, todas ellas constitucionales, resulta igualmente legítimo que el legislador procesal ordinario pueda variarlas o cambiarlas atendiendo a diversos objetivos e intereses constitucionales: mayor seguridad jurídica mediante una formulación más nítida del criterio legal de distribución de esferas entre ambos órdenes jurisdiccionales, descargar de asuntos al orden jurisdiccional más congestionado, u otros objetivos similares.

9. El Fiscal General de Estado presentó su escrito de alegaciones el 31 de octubre de 2008, en el que solicita la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad por las mismas razones que adujo en su momento para proponer su inadmisión, reiterando íntegramente el anterior informe.

10. El 21 de enero de 2011 la Letrada de la Administración de la Seguridad Social, en nombre y representación de la Tesorería General de la Seguridad Social, solicitó ser tenida por comparecida y parte en el proceso. Mediante providencia de 1 de marzo de 2011 el Pleno del Tribunal denegó la personación por haber transcurrido en exceso el plazo establecido en el art. 37.2 LOTC.

11. Mediante providencia de 5 de julio de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día el día 7 de dicho mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad se sustenta en la duda del órgano judicial promotor acerca de la constitucionalidad de la norma que excluye del conocimiento del orden jurisdiccional social -y se lo atribuye al contencioso-administrativo-, entre otras materias, la impugnación de las resoluciones sobre encuadramiento en la Seguridad Social, esto es, la inscripción de las empresas y las afiliaciones, altas, bajas y variaciones de datos de los trabajadores.

En efecto, el art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, que da nueva redacción al apartado 1 b) del art. 3 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral aprobado por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, dispone que los órganos jurisdiccionales del orden social no conocerán:

“b) De las resoluciones y actos dictados en materia de inscripción de empresas, formalización de la protección frente a riesgos profesionales, tarifación, cobertura de la prestación de capacidad temporal, afiliación, alta, baja y variaciones de datos de trabajadores, así como en materia de liquidación y gestión recaudatoria y demás actos administrativos distintos de los de la gestión de prestaciones de la Seguridad Social.

Asimismo, quedan excluidas de su conocimiento las resoluciones en materia de gestión recaudatoria dictadas por su respectiva entidad gestora en el supuesto de cuotas de recaudación conjunta con las cuotas de Seguridad Social, así como las relativas a las actas de liquidación y de infracción.”

Entiende el órgano judicial que el precepto cuestionado vulnera el art. 122.1 CE, en relación con el art. 81.1 y 2 CE y el art. 9.4 y 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), al contradecir la ley ordinaria lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, a la que el art. 122.1 CE confiere la determinación de la “constitución … de los Juzgados y Tribunales”, lo que comprende la institución de los diferentes órdenes jurisdiccionales y la definición genérica de su ámbito. Para el órgano judicial, en el acto de encuadramiento o alta del trabajador en uno u otro régimen de la Seguridad Social priman o tienen mayor trascendencia los aspectos materiales -relativos a los derechos y obligaciones que surgen frente a la Seguridad Social- que los formales -derivados de su condición de acto administrativo-, de modo que el precepto legal cuestionado ataca la coherencia o armonía del diseño de los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social que ha efectuado la Ley Orgánica del Poder Judicial en los apartados 4 y 5 de su art. 9.

2. Una vez expuesta la duda de constitucionalidad, antes de emprender su examen debemos abordar la petición efectuada por el Abogado del Estado de que se inadmita parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad, a causa de que no todo el precepto cuestionado es relevante para la decisión del proceso contencioso-administrativo del que trae causa, sino sólo la palabra “alta” [de trabajadores]. Como es natural, es ésta una objeción a la que ha de responderse con carácter previo, sin que exista ningún óbice para que tal pronunciamiento se realice en este momento procesal puesto que el control de la adecuada formulación del juicio de relevancia no tiene carácter preclusivo y se trata de una cuestión de orden público procesal (por todas, SSTC 224/2006, de 6 de julio, FJ 4; 166/2007, de 4 de julio, FJ 5 y 59/2008, de 14 de mayo, FJ 2).

Ciertamente, la Sala proponente acordó, sin mayor acotación, plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, que da nueva redacción al apartado 1 b) del art. 3 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral, antes reproducido. Sin embargo, la cuestión debatida en el proceso contencioso-administrativo a quo no es otra que la impugnación del un acto administrativo denegatorio del alta del trabajador recurrente en el régimen general de la Seguridad Social. Consecuentemente, la solicitud de inadmisión parcial formulada por el Abogado del Estado debe ser acogida, ya que -como se recordó en la STC 179/2009, de 21 de julio, FJ 2- “es doctrina de este Tribunal que, aunque en principio es al órgano judicial que plantea la cuestión a quien corresponde formular el llamado juicio de relevancia, esta regla debe ceder en los supuestos en los que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos se desprenda que no media nexo causal alguno entre la validez de la norma cuestionada y la resolución del proceso a quo”; tal y como concurre en el presente caso.

Así pues, nuestro examen debe ceñirse al fragmento del precepto cuestionado que excluye del orden jurisdiccional social el conocimiento de las resoluciones y actos dictados en materia de alta de trabajadores en la Seguridad Social, sin perjuicio, claro es, de que las conclusiones alcanzadas en ese examen puedan extenderse por vía de conexión o consecuencia, en virtud del art. 39.1 LOTC, a otras partes del precepto cuestionado, al margen de su posible relevancia para la resolución del presente caso (STC 159/1991, de 18 de julio, FJ 1), si a ello hubiera lugar.

3. Una vez acotado el objeto del presente proceso constitucional, el examen de la cuestión de inconstitucionalidad planteada debe partir de la doctrina fijada en la STC 224/1993, de 1 de julio, posteriormente reiterada, entre otras, en las SSTC 254/1994, de 15 de septiembre, y 213/1996, de 19 de diciembre; así como en los AATC 132/1992, de 12 de mayo; 259/1995, de 26 de septiembre; y 292/1997, de 22 de julio. La doctrina contenida en las indicadas resoluciones puede sintetizarse del siguiente modo:

a) Las reservas de ley orgánica son únicamente aquellas expresamente establecidas por la Constitución en sus arts. 81.1 y conexos. Dada la configuración excepcional de las leyes orgánicas por el constituyente y la necesidad de su expresa previsión constitucional, la determinación de las materias que les han sido reservadas no puede ser objeto de interpretación extensiva, al tiempo que, por lo mismo, el contenido preciso de esas materias debe recibir una interpretación restrictiva (STC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 2).

b) Desde la perspectiva de la reserva instituida a favor de la Ley Orgánica del Poder Judicial por el art. 122.1 CE en la materia, entre otras, de “constitución... de los Juzgados y Tribunales”, resulta indudable que debe comprender, como mínimo, en lo que aquí interesa, la institución de los diferentes órdenes jurisdiccionales y la definición genérica de su ámbito de conocimiento litigioso. Esta materia es, en efecto, de capital importancia en el conjunto del diseño de la organización judicial constitucionalmente reservado al legislador orgánico, y de ahí que parezca evidente que su regulación deba tener lugar a través de un tipo de ley que, de forma excepcional y tasada, ha previsto la Constitución como expresión de una democracia de consenso [STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21 A)]. Así lo ha entendido el legislador de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en cuyo art. 9 se contienen la institución y definición mencionadas.

c) Sin perjuicio de cuanto antecede, es asimismo doctrina de este Tribunal que no toda la materia competencial debe estar residenciada en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Del propio art. 9 LOPJ puede deducirse que, siempre que se respete el diseño o la definición in abstracto que de cada uno de los órdenes jurisdiccionales haya efectuado el legislador orgánico, cabe que el legislador ordinario “concrete las materias objeto del conocimiento de tales órdenes” o “atribuya a determinado orden jurisdiccional el conocimiento de tales o cuales asuntos, integrando los enunciados genéricos de la LOPJ”, produciéndose, de este modo, una colaboración entre ambas formas normativas -ley orgánica y ley ordinaria- que no obsta a la reserva establecida en el art. 122.1 CE y que, por tanto, resulta constitucionalmente lícita (en el mismo sentido, STC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3).

d) Del diseño anterior resulta un sistema en el que la Ley Orgánica del Poder Judicial establece los criterios generales de atribución y las leyes ordinarias concretan esos criterios en cada ámbito específico. Una función de concreción de los enunciados del art. 9 LOPJ que es cumplida primordialmente por las normas procesales de cabecera de los diferentes órdenes jurisdiccionales (Ley de enjuiciamiento civil, Ley de enjuiciamiento criminal, Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa y Ley de procedimiento laboral), sin perjuicio de que pueda también llevarse a cabo en otras normas procesales.

e) No puede incidir en la constitucionalidad de un precepto el modo en que una determinada materia sea objeto de definición doctrinal, pues no es preciso que las reglas de competencia judicial establecidas por el legislador se adecuen a la interpretación doctrinal (ATC 132/1992, de 12 de mayo, FJ 3).

4. El traslado al presente caso de la doctrina expuesta nos lleva a la consideración de que, siendo correcto en términos constitucionales que una ley ordinaria atribuya a determinado orden jurisdiccional el conocimiento de ciertos asuntos, integrando así los genéricos enunciados de la Ley Orgánica del Poder Judicial, nuestro control de constitucionalidad radica en la verificación del grado de acomodo de esa ley ordinaria a las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que, como propias de la reserva reforzada instituida por la Constitución, resultan indisponibles para el legislador ordinario y gozan frente al mismo de la fuerza pasiva característica de las leyes orgánicas (art. 81.2 CE), de modo que la ley ordinaria no puede excepcionar frontalmente o contradecir el diseño que de los distintos órdenes jurisdiccionales haya establecido la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Como ya ha quedado expuesto, el órgano judicial proponente de la cuestión de inconstitucionalidad sostiene que en los actos de encuadramiento o alta en uno u otro régimen de la Seguridad Social priman o tienen mayor trascendencia los aspectos materiales -relativos a los derechos y obligaciones que surgen frente a la Seguridad Social- que los formales -derivados de su condición de actos administrativos-, de modo que el precepto legal cuestionado ataca la coherencia o armonía del diseño de los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social que ha efectuado la Ley Orgánica del Poder Judicial en los apartados 4 y 5 de su art. 9.

Ciertamente, nuestro punto de partida debe ser el diseño o genérica definición que de los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social se contenga en la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuyo art. 9.4 establece que el orden contencioso-administrativo conoce de “las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho administrativo”; y, a su vez, el apartado 5 del mismo art. 9 LOPJ atribuye al orden jurisdiccional social el conocimiento de “las pretensiones que se promuevan dentro de la rama social del Derecho”, así como de “las reclamaciones en materia de Seguridad Social”.

El contenido del precepto no es en absoluto novedoso pues recoge una formulación ya tradicional en nuestro Derecho. La atribución de competencias a los ordenes social y contencioso- administrativo en base a ambos criterios generales está muy asentada históricamente, desde la Ley Orgánica de la Magistratura de Trabajo de 1940 que empleaba el término “rama social del Derecho” como punto de referencia necesaria en todo lo relativo al ámbito de competencias del orden social, hasta la cláusula general de atribución de competencias al orden contencioso-administrativo, referida a “las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo”, que fue establecida por la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1956. La novedad está, pues, en el carácter de la norma en la que se incluyen estos criterios, que ocupa un lugar preeminente en esa labor de diseño de la división entre órdenes.

5. Entrando ya en la concreta redacción del 9, apartados 4 y 5 LOPJ, la atribución no se funda en un criterio único que, con precisión y de forma concluyente, delimite el respectivo ámbito de las jurisdicciones social y contencioso-administrativa, sino que la delimitación entre ambos órdenes jurisdiccionales se funda en dos criterios: el primero, que se expresa en el número 4, es de índole subjetiva-formal, al referirse a la cualidad jurídico-pública de la Administración productora del acto impugnado, residenciándose dichas impugnaciones en el orden contencioso-administrativo, en tanto que el segundo, el del número 5, es de carácter objetivo, al atender a la especificidad de la “materia” de Seguridad Social, y asigna este tipo de asuntos al orden judicial social.

Tal forma de realizar la delimitación de competencias entre los dos órdenes jurisdiccionales, mediante criterios concurrentes y no excluyentes, genera irremediablemente lo que se ha dado en llamar “espacios de intersección” o “zonas grises”. La razón se encuentra en la combinación de esos criterios de atribución y el carácter complejo del Derecho del trabajo, que incide tanto en las relaciones jurídico-privadas articuladas en torno al contrato de trabajo como en las jurídico-públicas derivadas de la intensa intervención de la Administración en cuanto rodea a la materia laboral; también en la utilización por parte de las Administraciones públicas de la contratación laboral para la incorporación de personal a su servicio; o en la existencia de una específica actividad administrativa constituida por la gestión de las prestaciones de la Seguridad Social. Decir que la jurisdicción contencioso-administrativa conocerá sobre las impugnaciones de los actos de las Administraciones públicas sujetos al Derecho administrativo y que la jurisdicción social conocerá sobre las controversias encuadrables en la rama social del Derecho conduce a que un importante número de conflictos pueden atribuirse tanto al orden social como al contencioso.

De hecho, el máximo exponente de ese espacio de concurrencia que deja abierto la Ley Orgánica del Poder Judicial es el marco de la Seguridad Social. Toda la materia de Seguridad Social se incardina en la rama social del Derecho y en toda ella también se produce una intervención de las Administraciones públicas sujeta a Derecho público. Es decir, que si nos atenemos al criterio material o de la disciplina jurídica que utiliza el número 5 del art. 9 LOPJ, todas las controversias en materia de Seguridad Social serían competencia del orden social. Y, por el contrario, si aplicamos el criterio formal del acto administrativo que se recoge en el número 4 de la misma norma, la competencia sería del orden contencioso, pues todos los actos de gestión de la Seguridad Social son actos administrativos. Una zona compartida susceptible de ser atribuida a uno u otro orden jurisdiccional.

6. La simultánea concurrencia de estos parámetros disímiles confieren al legislador ordinario un margen o ámbito de decisión para atribuir a uno u otro orden jurisdiccional el conocimiento de las materias en las que resulte de aplicación alguno de los indicados criterios de delimitación competencial, haciéndose presente en este diseño del legislador orgánico la tradicional concurrencia de los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo en el conocimiento de la materia social, entendida ésta en un sentido amplio comprensivo de lo laboral y de la Seguridad Social. De acuerdo con el marco general que instituye el art. 9 LOPJ, la frontera entre los ámbitos competenciales de las jurisdicciones sociales y contencioso-administrativas es materia que queda remitida casi en su integridad a las leyes ordinarias sobre procedimiento, concretamente la Ley de procedimiento laboral y la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso- administrativa.

Partiendo de lo anterior, el legislador ordinario ha encomendado al orden social de la jurisdicción los litigios sobre Seguridad Social. El art. 2 b) de la Ley de procedimiento laboral proclama la competencia de la jurisdicción social en materia de Seguridad Social, sin que obste a ello la circunstancia de que una de las partes del conflicto pueda ser un ente público. Una preferencia por el orden social a la hora de conocer sobre estas controversias que se puede explicar por la mención expresa que el artículo 9.4 LOPJ hace a la materia de la Seguridad Social, pero que no excluye que se produzcan excepciones a favor del orden contencioso- administrativo. No sería conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial una remisión en bloque de las controversias sobre Seguridad Social a la jurisdicción contenciosa, pero sí lo es, considerado el amplio margen de actuación que la redacción del art. 9 LOPJ deja al legislador ordinario, la atribución de parte de ellas. Tal y como, por otra parte, ha venido sucediendo. Pues, precisamente, los casos más recientes de “mudanza” desde el ámbito tutelado por la jurisdicción social a los dominios del orden contencioso pertenecen al campo de la Seguridad Social. Primero fue la materia de la gestión recaudatoria, “sustraída” en bloque al orden social de la jurisdicción y atribuida consiguientemente al contencioso-administrativo. Posteriormente, las reclamaciones de daños por asistencia defectuosa prestada en el marco de la Seguridad Social, tratando así de poner fin al lamentable peregrinaje jurisdiccional que se venía produciendo por los tribunales del orden civil, de lo contencioso y de lo social. Y por último, los asuntos en materia de personal estatutario de la Seguridad Social, que, tras la aprobación del Estatuto Marco del personal estatutario de los Servicios de Salud, parecen definitivamente asentados en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. En todas estas materias susceptibles de ser encomendadas a ambas jurisdicciones, la tendencia ha sido optar por la contencioso- administrativa.

Los llamados actos de encuadramiento -constituidos por la inscripción de las empresas y las afiliaciones, altas, bajas y variaciones de datos de los trabajadores- han sido también fuente de conflicto a la hora de asignar competencias jurisdiccionales, en parte como consecuencia de su complejidad y en parte por los vaivenes jurisdiccionales. Tales actos, que tienen la finalidad de definir quiénes están incluidos en el marco de relaciones del sistema de Seguridad Social y que, por ello, son beneficiarios de su acción protectora y de las obligaciones de cotización, constituyen una de esas zonas de interferencia entre el orden jurisdiccional social y el contencioso-administrativo, puesto que siendo, en principio, calificables como “reclamación en materia de Seguridad Social”, el conocimiento de los mismos correspondería, conforme al art. 9.5 LOPJ, al orden jurisdiccional social. Y, al tiempo, no es menos cierto que las actuaciones de los servicios comunes y entidades gestoras sobre tal afiliación, inclusión y alta en uno u otro régimen de la Seguridad Social pueden calificarse como una “actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho administrativo”, por lo que el conocimiento de un recurso en tal materia correspondería, con arreglo a este otro criterio legal (art. 9.4 LOPJ), al orden contencioso-administrativo. Una línea fronteriza sumamente frágil e inestable que con el transcurso del tiempo dio lugar a una jurisprudencia contradictoria en una materia como la competencial, siempre necesitada de seguridad jurídica (Sentencias de 29 y 30 de abril de 2002 de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo y Sentencia de 23 de septiembre de 2002 de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo).

7. Pues bien, el precepto legal cuestionado -el art. 23 de la Ley 52/2003, por el que se dio nueva redacción al art. 3.1 b) del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral- contribuye a concretar la genérica delimitación de ambos órdenes jurisdiccionales efectuada por el art. 9.4 y 5 LOPJ, constituyendo precisamente un supuesto de colaboración entre la ley orgánica y la ley ordinaria considerada constitucionalmente lícita en nuestra STC 224/1993, de 1 de julio. Colaboración que podemos apreciar, en el presente supuesto, no sólo como lícita sino incluso necesaria, en aras del principio de seguridad jurídica proclamado en el art. 9.3 CE, habida cuenta de la concurrencia que se produce, en la concreta materia de que aquí se trata, entre los órdenes contencioso-administrativo y social. Ante la situación de confusión creada por las indecisas soluciones jurisprudenciales a la hora de resolver las fricciones existentes, el legislador ordinario, sin violentar el esquema general del art. 9 LOPJ, configura una exclusión específica y expresa. La decisión del legislador de hacer prevalecer, a efectos de la necesaria delimitación de ambos órdenes jurisdiccionales, la dimensión administrativa de todo acto de encuadramiento en un régimen de la Seguridad Social sobre su contenido material, no constituye motivo de inconstitucionalidad ni puede calificarse de arbitraria, pues lo que se advierte más bien es que el criterio acogido, tanto en lo relativo a los actos de encuadramiento como al resto de las materias a las que el precepto legal se refiere, no ha sido otro que el de extender el ámbito del orden contencioso-administrativo al conocimiento de todas aquellas actuaciones gestoras de la Seguridad Social relacionadas con la percepción y recaudación de las cotizaciones y demás recursos financieros; y, por el contrario, atribuir al orden social el conocimiento de los actos de gestión de las prestaciones de la Seguridad Social, esto es, de su acción protectora.

En realidad, la Sala promotora de la cuestión de inconstitucionalidad plantea, más bien, un juicio sobre la oportunidad o acierto de la opción del legislador. Pero, naturalmente, no corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre la conveniencia de atribuir a uno u otro orden jurisdiccional el conocimiento de la referida materia, pues, como tantas veces hemos dicho, este Tribunal Constitucional no es juez de la calidad técnica de las leyes (por todas, STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9) ni en nuestro juicio de constitucionalidad ha de incidir el modo en que una determinada materia sea objeto de definición doctrinal, pues no es preciso que las reglas de competencia judicial establecidas por el legislador se adecuen a la interpretación doctrinal (así lo advertimos en el ATC 132/1992, de 12 de mayo, FJ 3, mediante el que inadmitimos por notoriamente infundada la cuestión de inconstitucionalidad que también discutía la atribución al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en detrimento del orden social, la competencia para conocer de la revisión de los actos de gestión recaudatoria de la Seguridad Social).

Por cuanto antecede, hemos de concluir que la regla competencial cuestionada no contradice el diseño establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, al no poder colegirse de los genéricos enunciados de ésta un encuadramiento inequívoco de las reclamaciones contra resoluciones y actos administrativos de alta de trabajadores en la Seguridad Social en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo o en el social.

FALLO

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

Ha decidido

1º Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, que da nueva redacción al art. 3.1 b) del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral, en aquella parte que no sea la circunscrita al “alta” de los trabajadores.

2º Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad en lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a siete de julio de dos mil once.

SENTENCIA 122/2011, de 12 de julio de 2011

Sección Segunda

("BOE" núm. 184, de 2 de agosto de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:122

Recurso de amparo 4756-2007. Promovido por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso frente a las Sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid que desestimaron su demanda contra el Ayuntamiento de Majadahonda sobre concejales declarados miembros no adscritos a ningún grupo municipal.

Vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos: STC 20/2011.

1. Reitera la STC 54/2011 que aplica la doctrina de la STC 20/2011.

La Sección Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Javier Delgado Barrio, Presidente, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4756-2007 promovido por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso, representados por el Procurador de los Tribunales don Luis José García Barrenechea y asistidos por el Abogado don Ángel Galindo Álvarez, contra la Sentencia de 22 de diciembre de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Madrid recaída en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 3-2006 y contra la Sentencia de 4 de mayo de 2007 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por la que se desestima el recurso de apelación núm. 172-2007 interpuesto contra la anterior. Ha comparecido y formulado alegaciones el Ayuntamiento de Majadahonda, representado por el Procurador de los Tribunales don David García Riquelme y asistido por la Abogada doña María Isabel Conde Bueso. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer de la Sección.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 24 de mayo de 2007, don Luis José García Barrenechea, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales a las que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso y que resultan relevantes para su resolución son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) En las elecciones locales de mayo de 2003, don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso fueron elegidos concejales del Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid) por las listas del Partido Popular, integrándose en el Grupo Municipal Popular una vez constituida la Corporación municipal de Majadahonda. En la sesión plenaria de dicha corporación del 27 de septiembre de 2005 se dio cuenta de un acuerdo adoptado por los concejales del Grupo Municipal Popular -excluidos los señores. Peña y Moreno- por el que expulsaban de dicho grupo político a los recurrentes en amparo y por el que, en consecuencia, la composición del mismo se reducía a trece concejales.

Ese mismo día los dos concejales expulsados presentaron en la Secretaría General del Ayuntamiento de Majadahonda un escrito por el que manifestaban su pretensión de constituirse en grupo mixto, del que se nombraba portavoz al concejal señor Moreno y suplente al concejal señor Peña, y solicitando que se diese cuenta de ello al Pleno a efectos del cumplimiento de los requisitos para entender constituido el grupo mixto, constando en el acta de la sesión plenaria de la corporación municipal celebrada en la misma fecha que dicha dación de cuenta se produjo efectivamente.

b) El Secretario General del Ayuntamiento de Majadahonda dirigió a los Secretarios de las comisiones informativas una circular núm. 1/05 de fecha 7 de octubre de 2005 en la que se comunicaba que, habiendo dejado de pertenecer al Grupo Municipal Popular los concejales señores Peña y Moreno, estos concejales debían ser convocados a las sesiones que celebrasen las distintas comisiones informativas a efectos de su asistencia a las mismas con voz pero sin voto, conforme a lo dispuesto en el art. 4.1 b) del Reglamento orgánico de la corporación municipal, a cuyo tenor los miembros de la corporación tienen “derecho de asistencia y voto en las sesiones del Pleno y de las comisiones informativas de las que formen parte. Asimismo podrán asistir a las sesiones de las comisiones informativas de las que no formen parte con voz pero sin voto”.

c) El presidente de la comisión informativa de comunicación e información del Ayuntamiento de Majadahonda convocó a los concejales señores Peña y Moreno a la sesión ordinaria de la referida comisión informativa a celebrar el día 10 de julio de 2006, con voz pero sin voto.

d) Los demandantes de amparo interpusieron recurso contencioso-administrativo por el procedimiento de protección de derechos fundamentales contra la referida convocatoria, así como frente a los acuerdos adoptados por la comisión informativa de comunicación e información del Ayuntamiento de Majadahonda en la sesión celebrada el 10 de julio de 2006 por presunta vulneración de los derechos fundamentales a acceder en condiciones de igualdad a cargos públicos y participar en los asuntos públicos (art. 23 CE). Los recurrentes rechazaban su calificación como concejales no adscritos y sostenían su derecho a estar adscritos a un grupo político, que en su caso habría de ser el grupo mixto, con el consiguiente derecho a participar en las comisiones informativas municipales con voz y voto.

e) El recurso contencioso-administrativo de los demandantes fue desestimado por Sentencia de 22 de diciembre de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Madrid (procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 3-2006). Se razona en la Sentencia que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre (en adelante LBRL) y en el art. 32 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid, ha de entenderse que los concejales expulsados de un grupo deben ser considerados como “concejales no adscritos” y por tanto no pueden constituirse en grupo mixto ni integrarse en ningún otro grupo político, de suerte que no tienen derecho a formar parte de las comisiones informativas, por lo que sólo procede convocarles a dichas comisiones con voz pero sin voto. En consecuencia, la convocatoria impugnada no ha vulnerado los derechos de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y participar en los asuntos públicos (art. 23 CE), siendo válida, por tanto, su celebración y los acuerdos adoptados en la comisión informativa.

f) Contra esta Sentencia interpusieron los demandantes recurso de apelación, que fue desestimado por Sentencia de 4 de mayo de 2007 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso de apelación núm. 172-2007), que reitera los razonamientos de la Sentencia de instancia.

3. Los recurrentes alegan en su demanda de amparo la vulneración del derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE) y del derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE). Sostienen los recurrentes que la interpretación literal, finalista y sistemática del art. 73.3 LBRL conduce a la conclusión de que los concejales expulsados de un grupo político no pasan a tener la condición de concejales no adscritos, sino que conservan su derecho a quedar integrados en un grupo político, con todos los derechos inherentes, incluido el de participar en las comisiones informativas municipales no sólo con voz, sino también con voto, por lo que el Ayuntamiento de Majadahonda vulneró los derechos de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad, al convocarles a la comisión informativa de comunicación e información en calidad de concejales no adscritos, con voz pero sin voto.

Asimismo alegan los recurrentes en amparo la lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), porque entienden que las Sentencias impugnadas realizan una interpretación contraria a la literalidad y finalidad del art. 73.3 LBRL que vulnera los derechos garantizados por el art. 23 CE.

4. Por providencia de 15 de noviembre de 2010 la Sala Primera de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigir atenta comunicación a la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Madrid a fin de que en el plazo de diez días remitieran certificación o copia adverada de las actuaciones respectivas, correspondientes al recurso de apelación núm. 172-2007y al procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 3-2006, con emplazamiento a quienes hubieran sido parte en ese procedimiento, para comparecer en el plazo de diez días, si así lo estiman oportuno, en el presente proceso constitucional.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 23 de marzo de 2011 se personó en el presente recurso de amparo el Procurador de los Tribunales don David García Riquelme, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda.

6. Mediante diligencia de ordenación de 4 de abril de 2011 el Secretario de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal acordó tener por recibidos los testimonios de actuaciones remitidos por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Madrid, y tener por personado y parte al Procurador de los Tribunales don David García Riquelme, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda. Y asimismo acordó dar vista de las actuaciones recibidas a las partes y al Ministerio Fiscal para presentar alegaciones en plazo común de veinte días, conforme a lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

7. El Procurador don David García Riquelme, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda, formuló alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 10 de mayo 2011. Tras resumir los antecedentes del asunto y con cita de doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales garantizados por el art. 23 CE, particularmente la STC 169/2009, de 9 de julio, sostiene esta parte que las disposiciones legales vigentes (art. 73.3 LBRL y art. 32 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid), determinan la adquisición de la condición de concejales no adscritos de quienes, como sucede en el caso de los recurrentes, hayan sido expulsados del grupo político municipal en el que estaban integrados. Y la consideración de los recurrentes como concejales no adscritos, con las consecuencias jurídicas que de ello se derivan, no vulnera sus derechos fundamentales a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad (art. 23 CE). Ciertamente, la condición de concejal no adscrito limita, por la propia configuración legal, los derechos que pueden corresponderles. Así, tienen los derechos que individualmente les correspondan como miembros de la corporación municipal, pero no los derivados con carácter exclusivo de su pertenencia a un grupo político. Por ello, al no pertenecer a ningún grupo político municipal, los recurrentes no tenían derecho a integrarse en las comisiones informativas municipales, sino únicamente a asistir a las mismas con voz pero sin voto, y en tal calidad fueron efectivamente convocados a la sesión ordinaria de la comisión informativa de comunicación e información del Ayuntamiento de Majadahonda que se celebró el 10 de julio de 2006.

A su vez -continúa la representación procesal del Ayuntamiento de Majadahonda- las comisiones informativas municipales tienen, conforme a la normativa vigente, carácter meramente consultivo y no decisorio, como lo confirma la STC 30/1993, de 25 de enero, de forma que los dictámenes que se emitan por estas comisiones tienen carácter preceptivo pero no vinculante para el Pleno. Por otra parte, con anterioridad a su expulsión del Grupo Municipal Popular, los recurrentes no eran miembros de la comisión informativa de comunicación e información, por lo que, en aplicación del art. 4.1 b) del Reglamento orgánico de la corporación municipal, tanto antes de su expulsión como después tenían el mismo derecho: asistir a la comisión con voz pero sin voto. Por tanto, en el ejercicio individual de sus derechos como miembros de la corporación municipal, que son los que les correspondían por su condición de concejales no adscritos, los recurrentes pudieron ejercer sus funciones de control de la gestión municipal presentando las mociones y escritos que tuvieron por conveniente; asimismo pudieron participar en el Pleno, interviniendo en sus deliberaciones y ejerciendo su derecho al voto; además, se garantizó su derecho a asistir a las comisiones informativas pudiendo hacer uso de la palabra, esto es, en idénticas condiciones que las que disfrutaban con anterioridad a su expulsión del Grupo Municipal Popular. En consecuencia, no se ha lesionado el derecho a la participación política de los recurrentes, por lo que esta queja por vulneración del art. 23 CE ha de ser desestimada.

Por último, la representación procesal del Ayuntamiento de Majadahonda sostiene que la queja referida a la pretendida lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) también debe ser rechazada, porque entiende que las Sentencias impugnadas se encuentran razonable y suficientemente fundadas en Derecho, sin que proceda discutir su fundamentación jurídica en el recurso de amparo ante este Tribunal.

8. La representación procesal de los recurrentes en amparo presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el 3 de mayo 2011, resumiendo las contenidas en la demanda y manifestando su discrepancia con la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, en cuanto a que el derecho de los concejales a quedar integrados en un grupo político municipal no pertenece al núcleo de la función representativa garantizado por el art. 23.2 CE. A juicio de los recurrentes, si la STC 141/2007, de 18 de junio, ha reconocido que el derecho de los miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas a quedar integrados en grupos políticos parlamentarios es un derecho que pertenece al núcleo de la función representativa, no existe ninguna razón objetiva que justifique que este mismo derecho no se reconozca a los concejales. Asimismo afirman que la reforma introducida por la Ley 57/2003 en el art. 73.3 LBRL se hizo para sancionar los casos de “transfuguismo”, de forma que quedan en situación de concejales no adscritos y no tienen, por tanto, derecho a quedar integrados en un grupo político municipal (por lo que no pueden participar en las comisiones informativas), aquellos concejales que decidan no integrarse en ningún grupo al constituirse la corporación y aquellos concejales que abandonen el grupo al que pertenecían, si bien estos concejales no adscritos sí tienen a derecho a participar en las comisiones informativas municipales no sólo con voz sino también con voto, como ha venido a reconocerlo la citada STC 169/2009.

A juicio de los recurrentes en amparo, la condición de concejales no adscritos no les resulta de aplicación porque ninguna de las circunstancias previstas para ello en el art. 73.3 LBRL concurre en su caso, pues se integraron en el Grupo Municipal Popular al constituirse la corporación, siendo posteriormente expulsados de dicho grupo político, por lo que no puede afirmarse que lo abandonaran, toda vez que el abandono ha de entenderse como una decisión voluntaria de los propios concejales. En consecuencia, según los recurrentes, tras la reforma operada por la citada Ley 57/2003 debe concluirse que los concejales expulsados de un grupo político municipal mantienen el derecho a integrarse en el grupo mixto.

No obstante, advierten los recurrentes que aun si se entendiera correcta la calificación de concejales no adscritos, con la que fueron convocados a la sesión ordinaria de la comisión informativa de comunicación e información del Ayuntamiento de Majadahonda que se celebró el 10 de julio de 2006, con voz pero sin voto, ha de concluirse que, conforme al criterio sentado por la citada STC 169/2009, al privarles de su derecho de voto se vulneraron sus derechos fundamentales garantizados por el art. 23 CE.

9. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 25 de mayo de 2011. Tras resumir los antecedentes del caso, el Fiscal interesa el otorgamiento del amparo en los mismos términos de la STC 20/2011, de 14 de marzo, que resuelve un recurso de amparo promovido por los mismos recurrentes con idéntica fundamentación y sobre la misma cuestión, y en la que, partiendo de la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, se otorga el amparo a los recurrentes en cuanto se admite la asistencia y participación de los concejales no adscritos en las comisiones informativas, pero negándoles su derecho a votar, lo que determina que se haya producido la lesión de sus derechos de participación política reconocidos por el art. 23 CE.

10. Por providencia de 20 de junio de 2011, la Sala Primera acordó deferir la resolución del presente recurso de amparo a la Sección Segunda de acuerdo con lo previsto en el art. 52.2 LOTC y en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, al resultar aplicable al mismo doctrina consolidada de este Tribunal.

11. Por Acuerdo del Excmo. Sr. Presidente de este Tribunal de 8 de julio de 2011 se designó a la Magistrada Excma. Sra. Doña Adela Asua Batarrita para completar la Sección Segunda en el presente recurso de amparo.

12. Por providencia de 8 de julio de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 12 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo consiste en determinar si la decisión del presidente de la comisión informativa de comunicación e información del Ayuntamiento de Majadahonda de convocar a los recurrentes a la sesión ordinaria de dicha comisión que se celebró el 10 de julio de 2006 en calidad de concejales no adscritos, con derecho a intervenir haciendo uso de la palabra, pero sin voto, siguiendo las instrucciones previamente impartidas en este sentido por el Secretario General del Ayuntamiento de la corporación en su circular núm. 1/05, de 7 de octubre de 2005, ha vulnerado los derechos de participación política de los recurrentes reconocidos en el art. 23 CE.

La también alegada lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) carece de sustantividad propia, porque con esta invocación los recurrentes se limitan en realidad a denunciar que las Sentencias recurridas, al validar la actuación municipal a la que se vincula directamente la vulneración de los derechos de participación política que garantiza el art. 23 CE, no les han otorgado la tutela judicial efectiva pretendida, lo que, en definitiva, reconduce la cuestión al análisis de la lesión de los derechos fundamentales sustantivos del art. 23 CE.

2. Las vulneraciones de los derechos fundamentales de participación política reconocidos en el art. 23 CE denunciadas en la presente demanda de amparo han sido ya analizadas por este Tribunal en su reciente STC 20/2011, de 14 de marzo, resolviendo una demanda de amparo formulada por los mismos demandantes de amparo con idéntica fundamentación y sobre la misma cuestión, esto es, su convocatoria a comisiones informativas municipales en calidad de concejales no adscritos, con voz pero sin voto.

En la STC 20/2011, de 14 de marzo, con apoyo en la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, este Tribunal otorgó el amparo a los demandantes por entender que la decisión de permitir a los concejales no adscritos la asistencia y la participación en las deliberaciones de las comisiones informativas, pero no el derecho a votar, entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en las deliberaciones y la votación de los asuntos en el Pleno, e incide por ello en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de concejal, lo que determina que se haya producido la lesión de los derechos de participación política ex art. 23 CE alegada por los recurrentes.

En efecto, en nuestra STC 20/2011, tras advertir que “ni la consideración como concejales no adscritos, con la consiguiente imposibilidad de formar parte de ningún grupo político municipal, ni las consecuencias que de ello se derivan, vulneran el derecho de los recurrentes a ejercer su ius in officium, por lo que, en este punto, ha de rechazarse la pretendida lesión de los derechos garantizados por el art. 23 CE” (STC 20/2011, FJ 4), precisamos seguidamente “en sintonía con lo declarado en STC 169/2009, FJ 4, que la decisión de permitir a los concejales no adscritos la asistencia y la participación en las deliberaciones de las comisiones informativas, pero no el derecho a votar, entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en las deliberaciones y la votación de los asuntos en el Pleno, e incide por ello en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de concejal, lo que determina que se haya producido la lesión de los derechos de participación política ex art. 23 CE alegada por los recurrentes” (STC 20/2011, FJ 5).

No obstante, “como también se advirtió en la STC 169/2009, FJ 4, de lo anterior no se deriva que los concejales no adscritos tengan derecho a que su voto compute en los mismos términos que el de los miembros de la comisión informativa adscritos a grupo. Si así fuera, teniendo en cuenta que la comisión informativa es una división interna del Pleno de la corporación, sus miembros no adscritos disfrutarían en su seno de una posición de sobrerrepresentación”. Por ello, “para evitar la materialización del riesgo de sobrerrepresentación de la minoría que se deriva del derecho de participación directa en las comisiones informativas que corresponde a los miembros no adscritos de la corporación” resulta necesario que, “ya sea a través de las normas que regulen la organización y funcionamiento de la corporación, o del propio acuerdo a través del cual se materialice lo dispuesto en el art. 73.3 LBRL”, se adopten “las disposiciones organizativas que procedan para garantizar que el derecho de los concejales no adscritos a participar en las deliberaciones y a votar en las comisiones informativas no altere la citada exigencia de proporcionalidad” (STC 20/2011, FJ 6).

En suma, con íntegra remisión a la fundamentación jurídica de la STC 20/2011, de 14 de marzo, debemos otorgar igualmente el amparo en el presente supuesto, que guarda con el allí resuelto una identidad sustancial, declarando la lesión del derecho fundamental de los recurrentes a la participación política en condiciones de igualdad (art. 23 CE) y la nulidad del acto de la corporación municipal que impidió su ejercicio y de las Sentencias recaídas en vía contencioso-administrativa que lo confirman, sin que proceda adoptar en el fallo de esta Sentencia una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado, toda vez que en la fecha en que pronunciamos esta Sentencia ha finalizado ya el mandato para el que los recurrentes fueron elegidos y en el que se adoptó la decisión municipal de privarles de derecho al voto en la comisión informativa a que se refiere el presente recurso de amparo (STC 20/2011, FJ 8).

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso y, en su virtud:

1º Reconocer su derecho a la participación política en condiciones de igualdad (art. 23 CE).

2º Declarar la nulidad de la convocatoria a la sesión ordinaria de la comisión informativa de comunicación e información del Ayuntamiento de Majadahonda que se celebró el 10 de julio de 2006, así como de la Sentencia de 22 de diciembre de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Madrid dictada en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 3-2006 y de la Sentencia de 4 de mayo de 2007 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid recaída en el recurso de apelación núm.172-1997, en lo que respecta a la privación a los recurrentes del derecho a votar en las comisiones informativas.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a doce de julio de dos mil once.

SENTENCIA 123/2011, de 14 de julio de 2011

Sala Primera

("BOE" núm. 184, de 2 de agosto de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:123

Recurso de amparo 3670-2011. Promovido por el Partido Popular frente al Auto de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña aclaratorio de la Sentencia dictada en proceso contencioso electoral sobre reclamación de votos emitidos en las elecciones municipales al Ayuntamiento de Barcelona.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (inmodificabilidad): resolución judicial que, fuera de los cauces legales, rectifica los criterios de valoración de las papeletas electorales cuya validez había sido declarada por Sentencia.

1. En la medida en que el Auto de aclaración impugnado, entraña una nueva operación de valoración, interpretación o apreciación en Derecho, es preciso entender que el órgano jurisdiccional se ha excedido en los estrechos límites que posibilita el recurso de aclaración, atacando de ese modo el principio de intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes y vulnerando, en consecuencia, el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente [FJ 4].

2. El error, aun pudiendo existir, no era evidente, ni grosero, como se deduce del propio texto del Auto de aclaración que reconoce haber necesitado revisar de nuevo el material probatorio, por lo que la modificación del criterio inicial excede claramente de los límites en que debe moverse el recurso de aclaración para poder considerarlo respetuoso con el principio de intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes [FJ 4].

3. El recurso de aclaración no puede alterar los elementos esenciales de la decisión judicial, debiendo limitarse a la función específica reparadora para la que se ha establecido (STC 216/2001) [FJ 3].

4. La regulación de la aclaración contenida en el art. 267 LOPJ excluye, por definición, el cambio de sentido y espíritu del fallo, toda vez que el órgano judicial, al explicar el sentido de sus palabras o adicionar lo que falta, debe moverse en el marco interpretativo de lo anteriormente manifestado o razonado (SSTC 216/2001, 55/2002) [FJ 3].

5. El recurso de aclaración no contraría *a priori* el principio de intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes, porque si se advierte que en la resolución judicial firme existe algún concepto oscuro o algún error material u omisión, el juzgador podrá proceder a la correspondiente aclaración o a la corrección del error material u omisión, mediante la vía de este recurso (STC 59/2001) [FJ 3].

6. El recurso de aclaración puede comportar excepcionalmente una revisión del sentido del fallo cuando el error material que conduce a dictar una resolución equivocada sea un error deducible a simple vista sin necesidad de realizar interpretaciones o deducciones valorativas, es decir, si su detección no requiere pericia o razonamiento jurídico alguno (STC 216/2001) [FJ 3].

7. Doctrina sobre el derecho a la inmodificabilidad de las resoluciones judiciales firmes [FJ 3].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3670-2011, promovido por el Partido Popular, representado por el Procurador de los Tribunales don Manuel Sánchez Puelles, bajo la dirección del Letrado don Jorge Buxadé Villalba, contra el Auto de aclaración de 23 de junio de 2011 de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso contencioso electoral núm. 1-2011 y, subsidiariamente, contra la Sentencia núm. 774/2011, de 20 de junio, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en igual procedimiento completada por el Auto de aclaración de 23 de junio de 2011. Ha comparecido la coalición Convergencia i Unió, representada por el Procurador de los Tribunales don Noel de Dorremochea Guiot y bajo la dirección letrada de don Salvador Cuadreny i Minovis. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 24 de junio de 2011, don Manuel Sánchez Puelles, en nombre y representación del Partido Popular (PP), y bajo la dirección letrada de don Jose Buxadé Villalba, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales a las que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Esta demanda de amparo tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) El día 22 de mayo de 2011, celebradas elecciones municipales en Barcelona y realizado el escrutinio de las mesas electorales, de los resultados provisionales obtenidos resulta que el partido político recurrente en amparo obtiene ocho concejales, a falta de 113 votos para obtener el noveno concejal en el Ayuntamiento de Barcelona.

b) El día 25 de mayo de 2011 se celebró la sesión de escrutinio general, realizando en la misma el PP varias reclamaciones, señalando las mesas electorales respecto de las cuales procedía a impugnar el resultado, y solicitando la declaración de validez de determinados votos originariamente considerados nulos por distintas causas. Presentada a su vez la correspondiente reclamación contra el escrutinio general y los acuerdos adoptados por la Junta Electoral de Zona de Barcelona, y resuelta la misma mediante estimación parcial recogida en sendos acuerdos de 26 y 27 de mayo de 2011, el resultado final del escrutinio general arroja el balance, en lo que ahora interesa, de que el Partido Popular se quedaba a 60 votos de obtener el noveno concejal en el Ayuntamiento de Barcelona.

c) Contra los acuerdos de 26 y 27 de mayo de la Junta Electoral de Zona se plantea nueva reclamación ante la Junta Electoral Central, que la estima parcialmente reconociendo la validez de cuatro votos más, y dejando al PP a 56 votos de obtener el noveno concejal en el Ayuntamiento de Barcelona. El acuerdo de proclamación de electos de 3 de junio de 2011 de la Junta Electoral de Zona de Barcelona asigna finalmente 15 concejales a Convergencia i Unió, 11 al Partit dels Socialistes de Catalunya, 8 al Partido Popular, 5 a Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa Entesa y 2 a Unitat per Barcelona.

d) El 6 de junio de 2011 el Partido Popular interpone recurso contencioso-electoral, del que conocerá la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, reclamando la validez de varios votos declarados nulos y que, a juicio del recurrente, habrían sido válidamente emitidos. El recurso, identificado como 1-2011, será resuelto por la Sentencia núm. 774/2011, de 20 de junio, en cuyo fallo se concluye que son válidos 57 de los votos emitidos y dirigidos al PP en que existía una cruz o aspa o línea señalando el candidato. Esta conclusión se basa en una interpretación del art. 96.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG), cuya redacción se ha visto modificada mediante la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general. Según el órgano jurisdiccional, el art. 96.2 LOREG es contundente a la hora de establecer el principio de inalterabilidad de las listas electorales, lo que debe ser considerado en función de otros principios que inspiran el proceso electoral, como el de “averiguación de la verdad material referida a la voluntad inequívoca del elector”. De la aplicación de ambos principios combinados el órgano jurisdiccional extrae la conclusión de que es preciso examinar caso a caso las marcas que aparezcan en cada papeleta, para verificar si pueden afectar al principio de inalterabilidad de la lista electoral. De este análisis casuístico acaba resultando que la Sentencia reconoce la validez de 57 votos dirigidos al PP y previamente declarados inválidos, siendo el efecto inmediato de este reconocimiento la anulación del acuerdo de proclamación de electos que se impugnara, en la medida en que el nuevo cómputo de resultados pasa a otorgar 14 concejales en el Ayuntamiento de Barcelona a la coalición Convergencia i Unió (CiU) y 9 al PP.

e) El 22 de junio la representación procesal CiU plantea ante la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña recurso de aclaración [ex art. 267 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ)] para solicitar que se modificaran algunos errores materiales relativos fundamentalmente a la valoración de la nulidad o validez de varios votos en distintas mesas electorales. Tras la oposición del PP a la solicitud de aclaración, al entender que la misma se estaba utilizando de modo impropio para revisar la Sentencia, el órgano jurisdiccional resuelve la solicitud mediante Auto aclaratorio de 23 de junio de 2011. El Auto entra a revisar la validez de varios votos, cambiando su previa calificación en Sentencia como votos válidos o como votos nulos. De estas nuevas apreciaciones, algunas en beneficio y otras en perjuicio del PP, acaba resultando el reconocimiento de la validez de 54 votos de los impugnados por el PP al interponer el recurso contencioso-electoral. Necesitando el Partido Popular 56 votos para obtener el noveno concejal en el Ayuntamiento de Barcelona, el efecto de lo declarado en el Auto de aclaración es la reintegración de la eficacia del acuerdo de proclamación de electos que otorgaba 15 concejales a CiU y 8 al PP.

3. El recurrente en amparo impugna en su demanda, con carácter principal, el Auto de aclaración dictado por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, imputando a dicho Auto la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en la medida en que el mismo habría afectado a la intangibilidad de la Sentencia firme dictada el 20 de junio de 2011, y habría incurrido en incongruencia por exceso o extra petitum. Con carácter subsidiario el recurrente se dirige contra la Sentencia dictada por el mismo órgano judicial el 20 de junio de 2011, una vez aclarada por el Auto de 23 de junio de 2011, imputándole la lesión del derecho de sufragio pasivo del art. 23.2 CE en relación con el art. 96.2 LOREG, en la redacción que le diera la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero.

Respecto de su impugnación principal, esto es la que se refiere al Auto de aclaración, el recurrente afirma que el mismo excede del contenido propio de un Auto aclaratorio, al provocar una modificación sustancial del contenido de una sentencia que era ya firme en la medida en que contra la misma no procedía recurso contencioso alguno, ordinario ni extraordinario (art. 114.2 LOREG y art. 207.2 y 3 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil). A juicio de la representación procesal del Partido Popular, en la resolución de un recurso de aclaración resulta improcedente realizar una nueva valoración de la prueba, y no cabe alterar el fundamento del fallo negando la validez de tres de los votos inicialmente declarados válidos por razones, a su juicio, no contenidas en la Sentencia inicial. Los anteriores argumentos conducen al recurrente a la conclusión de que el Auto de 23 de junio de 2011 supone una violación directa del derecho a la tutela judicial efectiva, al haber modificado impropiamente la Sentencia dictada, afectando a la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes. En segundo lugar el recurrente en amparo afirma que el Auto de aclaración incurre en el vicio de incongruencia por exceso o extra petitum, al declarar la nulidad de los votos declarados como válidamente emitidos en la Sentencia inicial por una razón distinta de la que alegaba CiU en la reclamación de aclaración.

Por último, y de manera subsidiaria, para el caso de que el Tribunal Constitucional no anulara el Auto aclaratorio de 23 de junio al no considerarlo lesivo del derecho a la tutela judicial efectiva, el recurrente alega que la Sentencia núm. 774/2011 de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, una vez aclarada por el Auto de 23 de junio, atentaría contra el derecho de sufragio pasivo del artículo 23.2 CE, en relación con la nueva redacción del artículo 96.2 de la LOREG, al realizar una valoración de la validez y nulidad de determinados votos rigorista, exenta de razonabilidad jurídica, excesivamente restrictiva y contraria la efectivo ejercicio del derecho fundamental de sufragio activo de los candidatos a las concejalías del Ayuntamiento de Barcelona del Partido Popular. Esta interpretación habría admitido que no cualquier marca en la papeleta la invalida, declarando la validez de los votos que tienen un aspa o cruz o una línea, o cualquier otro tipo de marca que señala el nombre del candidato y su ubicación en la lista, pero manteniendo la declaración de invalidez de las papeletas en las cuales las marcas, cruces o tachaduras estuvieran sobre el número que antecede el nombre del candidato, y ello sin explicar las razones que le llevan a reconocer que el cambio de redacción del art. 96.2 LOREG supone una flexibilización del principio de intangibilidad de la papeleta cuando el voto aparezca con una señal, aspa o cruz, pero no aplica esa flexibilización en el caso de que la marca aparezca, toque o se superponga al número que precede al nombre del candidato, en lugar de situarse “al lado” del nombre del candidato. En último término el recurrente afirma en su demanda que el recurso posee especial trascendencia constitucional en la medida en que la “cuestión suscitada afecta directa o indirectamente al derecho de sufragio pasivo y al proceso electoral y contencioso electoral … pues se trata de dirimir en suma si la resolución judicial que consideramos vulneradora de nuestros derechos ha determinado una errónea conformación de los electos en el Ayuntamiento de Barcelona, no conforme a Derecho, vulnerando con ello asimismo los principios y sistemas electorales para la designación de representantes”.

4. Por providencia de 30 de junio de 2011, y de conformidad con lo previsto en el art. 11.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), la Sala Primera del Tribunal Constitucional acuerda admitir a trámite la demanda de amparo electoral y dirige atenta comunicación a la de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, solicitando el envío de las actuaciones correspondientes, incluido el expediente electoral, conforme a lo dispuesto en el art. 112.3 LOREG y en el acuerdo del Tribunal Constitucional de 20 de enero de 2000, así como se le requiere que emplace a las partes para que, en el plazo de tres días, puedan personarse ante el Tribunal Constitucional y formular las alegaciones que estimen pertinentes. Asimismo se da traslado al Ministerio Fiscal para que, en el plazo de cinco días, formule alegaciones si ello procede.

5. Mediante escrito presentado el día 4 de julio de 2011 ante este Tribunal la coalición Convergencia i Unió, representada por el Procurador de los Tribunales don Noel de Dorremochea Guiot y bajo la dirección letrada de don Salvador Cuadreny i Minovis, presenta sus alegaciones en relación con la demanda de amparo. Como alegación previa, CiU manifiesta su desacuerdo con la Sentencia núm. 774/2011, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, al entender que vulnera la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la cuestión de la inalterabilidad de las papeletas electorales, así como la letra de la ley, al haber validado indebidamente votos dirigidos al Partido Popular que debían haber sido considerados nulos por contener aspas, marcas o señales añadidas a bolígrafo, de manera que esta parte afirma que, de no haberse producido el Auto de aclaración de la Sentencia de 23 de junio de 2011, hubiera recurrido aquélla en amparo ante el Tribunal Constitucional por lesión del art. 23.2 CE. Seguidamente la representación procesal de CiU realiza una descripción de los hechos que matiza la realizada por el recurrente en amparo, para concluir que se decidió presentar el escrito de aclaración en virtud de lo dispuesto en los arts. 114.2 LOREG y 267 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), al detectarse errores materiales cometidos por la Sala al validar en la Sentencia siete votos a favor del PP en cuatro mesas electorales, cuya validez nunca había sido postulada por el Partido Popular.

Tras ello, esta parte se centra en alegar lo incorrecto de la validación de votos realizada en la Sentencia, haciendo referencia a la jurisprudencia constitucional contenida en las Sentencias 167/2007, 168/2007, 169/2007, y 170/2007, todas ellas de 18 de julio, y entendiendo que la nueva redacción del art. 96.2 LOREG consagra en el texto legal la inalterabilidad de la papeleta electoral y de la lista que la jurisprudencia constitucional citada había reforzado, considerando voto nulo cualquiera que sufriera las modificaciones citadas literalmente en el precepto y cualquier otra alteración de carácter voluntario o involuntario, lo que incluiría las cruces en la papeleta. A juicio de CiU la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña declara válidos y otorga al PP votos que contienen alteraciones de carácter voluntario o intencionado en la papeleta, y que por tanto, de conformidad con el art. 96.2 LOREG, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Junta Electoral Central, debían haber sido considerados nulos. Alega esta parte que si se consideran válidos los votos que tienen aspas, cruces y otras marcas a favor del Partido Popular, debía considerarse lo mismo en relación con los votos de CiU que contienen los mismos tipos de marca, porque lo contrario significaría un fraude al principio de igualdad recogido en el artículo 14 de la Constitución.

Por último la representación procesal de CiU afirma que en la casuística que supone la valoración sobre la validez o nulidad de los votos marcados, el Tribunal Superior de Justicia yerra en relación con la valoración de algunos votos y eso sólo puede ser debido a un error aritmético y material, de modo que “si el tribunal repasa el expediente no hace una nueva valoración de la prueba, sino que se limita a constatar que, evidentemente se ha equivocado”. A resultas de estas alegaciones CiU solicita que se desestime el amparo solicitado y demanda también que se anule la Sentencia núm. 774/2011 de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, al ser contraria a Derecho por infringir el artículo 96.2 de la LOREG y suponer una manifiesta negativa de acatamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional.

6. Finalmente, y por escrito presentado el 5 de julio de 2011, el Ministerio Fiscal puso de manifiesto sus alegaciones, interesando el otorgamiento del amparo solicitado por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su dimensión de derecho a la intangibilidad, invariabilidad o inmodificabilidad de las resoluciones judiciales firmes (art. 24.1 CE). El Ministerio Fiscal constata el hecho de que el partido político recurrente en amparo ha perdido tres votos válidos netos, por disposición del Auto aclaratorio y como resultado de una nueva valoración del material obrante en el recurso contencioso-electoral. Es decir, a juicio del Ministerio Fiscal, “para dictar el Auto aclaratorio, la Sala reexaminó las actuaciones del recurso contencioso-electoral que ya había concluido por Sentencia firme (art. 114.2 LOREG), lo que ha quebrantado el derecho de tutela judicial efectiva en su contenido relativo a la intangibilidad o inmodificabilidad de las resoluciones judiciales firmes, pues la Sentencia modificada, cualesquiera que fuesen los vicios de que adoleciera, tenía existencia jurídica real y había adquirido firmeza. El Ministerio Fiscal estima que se “advierte nítidamente que el Auto de fecha de 23 de junio de 2011 procedió no a 'aclarar' la anterior Sentencia sino a 'modificarla' tras un nuevo examen de determinados documentos obrantes en las actuaciones, esto es, se procedió a una nueva valoración de dichos documentos y, a resultas de ella a modificar lo razonado y fallado en la anterior sentencia, lo cual ya no era factible”.

Se entiende, además, que la constatación de la lesión comportaría la nulidad del Auto impugnado y, por tanto, haría innecesario un pronunciamiento sobre el resto de las quejas aducidas en la demanda de amparo, a pesar de lo cual, y ad cautelam razona, respecto de la alegación del vicio de incongruencia por exceso del Auto de aclaración, que los excesos cometidos por los órganos jurisdiccionales en vía de aclaración no implican tanto un exceso sobre las pretensiones ejercitadas por las parte, como un exceso sobre el contenido objetivo establecido por el legislador para el “recurso de aclaración”, lo que reconduciría cualquier alegación en este sentido a una invocación de la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de inmodificabilidad de las resoluciones judiciales firmes. Para finalizar, y siempre ad cautelam, afirma el Ministerio Fiscal que no podría prosperar la petición subsidiaria del recurso porque la Sentencia de 20 de junio de 2001, objeto subsidiario del recurso, no se inspira en la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en las SSTC 167/2007 a 170/2007, en las que afirma tajantemente el principio de inalterabilidad de las papeletas electorales, cuestión que no es revisable porque no fue impugnada por la parte a quien perjudicaba tal interpretación. Como alegato final el Ministerio Fiscal afirma que las modificaciones introducidas en el art. 96.2 LOREG pretenden fijar la nulidad de todos los votos en que concurran las alteraciones en él expresadas o “cualquier otra alteración de carácter voluntario o intencionado”, lo que llevaría a proscribir toda clase de alteraciones de las papeletas, en consonancia con la actual doctrina del Tribunal Constitucional y contra lo apreciado por la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en la Sentencia impugnada”.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente demanda de amparo tiene por objeto principal la impugnación del Auto de 23 de junio de 2011 de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, dictado en aclaración de la Sentencia núm. 774/2011, de 20 de junio, impugnándose subsidiariamente esta última como resulta una vez aclarada por el Auto, en el caso de que el Tribunal Constitucional entienda que este último no es lesivo del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24. CE). El Auto impugnado modifica la Sentencia corrigiendo algunos errores aparentemente materiales y algunos errores aritméticos, dando como resultado una corrección substancial del pronunciamiento inicial. La corrección realizada por el Auto resulta en la declaración de nulidad de algunos votos dirigidos al Partido Popular (PP), considerados como válidos en la Sentencia, y cuya pérdida supone la modificación del sentido de esta última que, de anular el acta de proclamación de electos, pasa a mantener la misma, revocando la adjudicación que en Sentencia se hacía al PP de un concejal más, en el Ayuntamiento de Barcelona, en detrimento de Convergencia i Unió (CiU).

El partido político demandante de amparo imputa al mencionado Auto la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho a la invariabilidad o inmodificabilidad de las resoluciones judiciales, aduciendo que la Sala, en aclaración, ha procedido a una nueva valoración del material probatorio, alternando de ese modo la función del trámite de aclaración de Sentencia. La representación procesal de CiU se opone a la estimación del recurso de amparo al considerar que lo que hizo el Auto no fue más que corregir errores materiales y aritméticos, y que, en cualquier caso, la Sentencia aclarada resultaría lesiva de su propio derecho de sufragio activo (art. 23.2 CE) al realizar una interpretación del art. 96.2 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG) contraria a la doctrina constitucional y a la regulación legal sobre la invariabilidad de las papeletas electorales. Por su parte el Ministerio Fiscal entiende que ha resultado vulnerado el derecho del demandante de amparo a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), ya que el Auto impugnado no se ha limitado a corregir un error sino que se ha excedido en su alcance, meramente aclaratorio, para proceder a revisar el material probatorio, y a cambiar el sentido del fallo.

2. El primer extremo que cumple aclarar en esta Sentencia se refiere al orden en que debe responderse a las alegaciones planteadas ante este Tribunal por quien es recurrente en amparo. Tal y como alega el Partido Popular en su demanda, la impugnación principal se refiere al Auto de aclaración de 23 de junio de 2011 por vulneración del art. 24.1 CE, al haber atacado la intangibilidad de una resolución firme, en este caso la Sentencia núm. 774/2011 de la Sección Cuarta de la Salta Tercera del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por excederse de los límites que su propia naturaleza y alcance le imponen. En el caso de que este Tribunal entendiese que, efectivamente, se ha producido la vulneración apuntada por el recurrente, debería procederse a la anulación del Auto de aclaración, recuperando con ello la Sentencia aclarada por el Auto su alcance y redacción previas. En esta medida, no tiene sentido entrar a valorar en primer lugar las impugnaciones relacionadas con la Sentencia, que se centran en la interpretación que la misma hace del alcance de la nueva redacción del art. 96.2 LOREG y que, tanto a juicio de los recurrentes en amparo como de CiU, resultaría, por supuesto por razones diversas, lesiva del derecho contenido en el art. 23.2 CE. Pese a que la práctica argumentativa idónea prefiere detenerse antes en las alegaciones referidas a la lesión de derechos sustantivos, en este caso es preciso abordar primero la valoración sobre la eventual lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, porque, por una parte, es el planteamiento principal del recurrente, y por otra, porque la estimación de la concurrencia de la misma haría innecesario entrar al examen de la invocada lesión del derecho de sufragio pasivo del art. 23.2 CE, que la parte compareciente atribuye a una Sentencia sólo impugnada subsidiariamente en el presente recurso.

3. En este recurso de amparo se plantea fundamentalmente, la cuestión de la incidencia del recurso de aclaración del art. 267 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) sobre el derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes que, siendo parte integrante del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), es el que los recurrentes y el Ministerio Fiscal entienden que ha sido vulnerado. Pues bien, sobre esta cuestión existe ya una extensa y consolidada jurisprudencia constitucional que es la que ha de servir de base para valorar si los recurrentes han visto o no vulnerado el derecho fundamental que invocan. Y en la evocación de esta jurisprudencia debe partirse de la afirmación de que el principio de intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes es “expresivo de las exigencias derivadas tanto del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) como, y sobre todo, del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE)” (STC 59/2001, de 26 de febrero de 2001), de lo que se deduce que la lesión del principio de intangibilidad se asocia indefectiblemente a la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva .

Los argumentos anteriores conducen a la afirmación de que, “el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE actúa como límite, que impide a los Jueces y Tribunales variar o revisar las resoluciones judiciales definitivas y firmes al margen de los supuestos y casos taxativamente previstos por la Ley, incluso en la hipótesis de que con posterioridad entendiesen que la decisión judicial no se ajusta a la legalidad” (por todas STC 50/2007, de 12 de marzo, y jurisprudencia allí citada).

Una de las pocas excepciones procesales a esta afirmación viene dada por el recurso de aclaración que, no obstante lo dicho, no contraría a priori el principio de intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes, porque si se advierte que en la resolución judicial firme existe algún concepto oscuro o algún error material u omisión, el juzgador podrá proceder a la correspondiente aclaración o a la corrección del error material u omisión, mediante la vía de este recurso previsto en el art. 267 LOPJ (STC 59/2001, de 26 de febrero de 2001, y jurisprudencia allí citada). Por tanto el recurso de aclaración entendido como mecanismo excepcional, no sólo no atenta per se contra principio de intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes y consecuentemente contra el derecho a la tutela judicial efectiva, sino que bien al contrario, sirve para salvaguardar, desde su concreta función reparadora, la doble exigencia de seguridad jurídica y de efectividad de la tutela judicial que “no alcanza a integrar un supuesto derecho a beneficiarse de simples errores materiales o de evidentes omisiones en la redacción o transcripción del fallo que puedan deducirse, con toda certeza, del propio texto de la Sentencia” (STC 59/2001, de 26 de febrero, y jurisprudencia allí citada). Tal y como se afirma en la STC 55/2002, de 11 de marzo, que sintetiza la jurisprudencia constitucional en relación con esta cuestión, “una cabal comprensión del art. 24.1 CE ha de rechazar la absurda conclusión de que extienda su protección a aquello que no fue decidido por el órgano judicial en el seno del proceso”.

Ahora bien, la excepcionalidad del recurso de aclaración obliga a precisar su alcance y contenido, de modo que este Tribunal pueda valorar con mayor certeza si un Auto de aclaración se excede o no de los límites marcados por el obligado respeto al principio de intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes. Así, ya ha dicho el Tribunal Constitucional que el recurso de aclaración no puede “alterar los elementos esenciales de la decisión judicial, debiendo limitarse a la función específica reparadora para la que se ha establecido” (STC 216/2001, de 29 de octubre).

Tal función reparadora conduce a que en la regulación de la aclaración contenida en el art. 267 LOPJ coexistan dos regímenes distintos: “de un lado, la aclaración propiamente dicha, referida a aclarar algún concepto oscuro o suplir cualquier omisión que contengan las Sentencias y Autos definitivos (apartado 1); y, de otro, la rectificación de errores materiales manifiestos y los aritméticos (apartado 2)” (STC 216/2001, de 29 de octubre de 2001). En cualquiera de los dos casos se excluye, por definición “el cambio de sentido y espíritu del fallo, toda vez que el órgano judicial, al explicar el sentido de sus palabras o adicionar lo que falta, debe moverse en el marco interpretativo de lo anteriormente manifestado o razonado” (STC 55/2002, de 11 de marzo, y jurisprudencia allí citada).

Ahora bien, a esta última afirmación tampoco puede reconocérsele carácter absoluto. Por lo que se refiere al régimen relativo a la rectificación de errores materiales manifiestos y de errores aritméticos, que es el que interesa al objeto del presente recurso de amparo electoral, deben “tenerse por tales aquellos errores cuya corrección no requiere la realización de un nuevo juicio valorativo, ni exige operaciones de calificación jurídica o nuevas y distintas apreciaciones de prueba, ni supone resolver cuestiones discutibles u opinables, ya que se trata de casos en los que el error se evidencia directamente al deducirse, con toda certeza, del propio texto de la Sentencia, sin necesidad de hipótesis, deducciones o interpretaciones; esto es, cuando resulta evidente que el órgano judicial simplemente se equivocó al dar una cifra, al calcularla o al trasladar el resultado del juicio al fallo” (STC 55/2002, de 11 de marzo). Pues bien, en estos casos puede admitirse que el Auto de aclaración que da respuesta al recurso modifique el fallo, siempre que se pueda verificar que el error material consiste en “un mero desajuste o contradicción patente e independiente de cualquier juicio valorativo o apreciación jurídica entre la doctrina establecida en sus fundamentos jurídicos y el fallo de la resolución judicial” (por todas STC 216/2001, de 29 de octubre). Dicho de otro modo, y completando el argumento anterior, “la corrección del error material entraña siempre algún tipo de modificación, en cuanto la única manera de rectificar o subsanar alguna incorrección es cambiando los términos expresivos del error, de modo que en tales supuestos no cabe excluir cierta posibilidad de variación de la resolución judicial aclarada, si bien la vía de la aclaración no puede utilizarse como remedio de la falta de fundamentación jurídica, ni tampoco para corregir errores judiciales de calificación jurídica o subvertir las conclusiones probatorias previamente mantenidas, resultando igualmente inadecuada para anular y sustituir una resolución judicial por otra de signo contrario” (por todas STC 216/2001, de 29 de octubre), salvo que concurra la excepción a la que ya se ha hecho referencia.

Así pues el Tribunal Constitucional reconoce que el recurso de aclaración puede comportar excepcionalmente una revisión del sentido del fallo cuando “el error material que conduce a dictar una resolución equivocada sea un error grosero, manifiesto, apreciable desde el texto de la misma sin necesidad de realizar interpretaciones o deducciones valorativas, deducible a simple vista, en definitiva, si su detección no requiere pericia o razonamiento jurídico alguno, el órgano judicial puede legítima y excepcionalmente proceder a la rectificación ex art. 267 LOPJ, aun variando el fallo” (por todas STC 216/2001, de 29 de octubre).

4. La aplicación de los anteriores razonamientos al supuesto que nos ocupa debe llevar a la estimación del recurso de amparo.

En primer lugar es preciso constatar que la Sentencia núm. 774/2011, de 20 de junio, de la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña era una Sentencia firme. El art. 114.2 LOREG establece contra la Sentencia que resuelve el recurso contencioso electoral no procede recurso alguno, ordinario ni extraordinario, salvo el de aclaración, y sin perjuicio del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, de modo que, tal y como se dispone en el art. 207.2 de la Ley de enjuiciamiento civil, en la medida en que contra esta resolución no cabe recurso alguno, se trata de una resolución firme. Partiendo de esta premisa, cumple analizar si el Auto impugnado, y que resuelve el recurso de aclaración, se sujeta o no a los límites que han sido expuestos en el fundamento jurídico anterior y que son el parámetro que permitirá valorar si dicho Auto vulnera o no el principio de intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes, y lesiona o no, por tanto, el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente en amparo.

Siguiendo las alegaciones realizadas por CiU, el recurso de aclaración pretendía corregir errores materiales y aritméticos detectados en la Sentencia, con lo cual se sitúa en el segundo de los regímenes que contiene el art. 267 LOPJ, resultando finalmente que la corrección realizada por el órgano juzgador desemboca en la modificación sustancial del fallo de la Sentencia. Como hemos visto la única posibilidad de que una revisión tal se contenga dentro de los límites que aseguran el respeto al principio de intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes es que el error material que condujo a dictar la resolución equivocada fuera un error grosero, manifiesto y/o apreciable desde el texto de la misma sin necesidad de realizar interpretaciones o deducciones valorativas. Dicho de otro modo era preciso que el error fuera deducible a simple vista. Para verificar si en ese caso se dieron tales circunstancias es preciso acudir a la dicción literal de la Sentencia y del Auto de aclaración, al menos en los fundamentos que interesan.

Así, en la Sentencia se dice: “en el presente caso, las papeletas objeto de controversia ostentan, de forma bien visible, las siglas y el nombre del Partido Popular, que han sido las elegidas por los electores, aun cuando hayan ejercicio su derecho al voto, de forma torpe en lo que se refiere a su aspecto formal, al hacer las marcas indicadas. Por eso … analizaremos si esas marcas, la cruz, un aspa o un punto, o incluso una raya vertical al lado del nombre de algún o algunos candidatos, uno, dos o tres según el caso, es suficiente para producir la confusión de que opción política fue elegida por esos electores, o si no tienen la trascendencia suficiente para anular su voto debiendo darse por válido. Si nos atenemos al sentido gramatical y finalista de los vocablos modificación, añadido o tachadura de los nombres, es más que evidente que no concurren las anteriores causan (sic) de nulidad, que son taxativas, pues ni los nombres de los candidatos, ni las siglas del partido han sido afectados, ni aparece leyenda o expresión escrita alguna, salvo las marcas indicadas. Basta con observar las papeletas consideradas nulas por las Mesas Electorales para llegar a la conclusión de que no hay alteración de los nombres o siglas del partido, no se han introducido otros nombres, ni se han tachado los existentes, ni tampoco se ha alterado su orden de colocación, sólo si se han introducido los signos mencionados al lado de los nombres de los candidatos. Todas las papeletas aportadas a este proceso que contrarían lo dicho anteriormente, se han anulado, como se verá en la relación final de esta resolución” … “Este Tribunal, tras examinar las papeletas consideradas nulas por la Junta Electoral de Zona de Barcelona, y a la vista de la doctrina antes expuesta considera, en primer lugar, que la señal existente no tiene trascendencia o entidad suficiente para considerar que con la misma se habría alterado la configuración preordenada de la papeleta, porque no la altera en ningún momento, ni los nombres de los candidatos ni tampoco el orden de los mismos. Y ello a la vista del reducido tamaño de la señal, así como su ubicación, por cuanto que no se coloca sobre los nombres de los candidatos o de alguno o algunos de ellos, o sobre la denominación o emblema de la fuerza política, lo cual de ser así podría permitir apreciar un deseo de reproche hacia todos o algunos de los candidatos, o respecto de la propia formación política. Antes al contrario, la señal colocada junto a la lista de candidatos no altera el nombre de éstos o su orden, ni refleja reproche o demérito de aquel junto al que se coloca. Por lo que siguiendo el argumento antes expuesto habría que concluir que la voluntad del votante al elegir la papeleta de ese partido político y marcar la papeleta con una cruz o aspa al lado de uno o algunos nombres de los candidatos, no parece otro que su deseo de votar a ese grupo y a sus integrantes. Y ello reiteramos por cuanto que la existencia de la señal en forma de cruz o aspa junto al nombre de una persona, no se considera rechazo al mismo o al grupo al que se integra” (fundamento jurídico 2).

Realizado este razonamiento, el Tribunal declara nulos algunos votos en los cuales se tacha el orden numérico, o se realiza un círculo alrededor del número del candidato, pero no todos.

En el Auto de aclaración, por su parte, se dice “examinadas de nuevo las papeletas indicadas en el recurso de aclaración, procede examinar los aspectos controvertidos de la sentencia dictada en este proceso, para analizar si se ha sufrido error material o aritmético susceptible de aclaración en los términos expresados anteriormente. En lo que se refiere a la Mesa 10-082-U donde se conceden tres votos válidos y uno nulo por tachar el número de la lista, examinados los folios 303 y 305, en ambos se tacha el número uno de la lista, por lo que debe aclararse la Sentencia en el sentido que debe decir: dos votos válidos, dos votos nulos por rachar el número de la lista. En la Mesa 09-024-U se confirma la cuantificación que consta en la Sentencia por cuanto se aplica el criterio manifestado anteriormente. En la Mesa 10-109-U se aprecia error de cuantificación en el reconocimiento de votos válidos en la Sentencia, por lo que sólo se deben reconocer tres votos válidos (folios 328, 329 y 330), por ello procede rectificar la Sentencia en el siguiente sentido: tres votos válidos. En la mesa 10-111-U declaramos la validez de dos votos y la nulidad de dos votos, por tachaduras en el número del candidato. Tercero. El Partido Popular también ha solicitado la aclaración de la Sentencia en relación con la Mesa 08-080-U, en la que la Sentencia declara válido un voto en favor del PP cuando en realidad examinados los folios 234 y 235 debieran ser dos los votos declarados válidos, por lo que procede rectificar la Sentencia que debe decir: dos votos válidos”.

A la luz de lo transcrito se deduce que la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña opta por realizar un análisis casuístico de cada papeleta con marcas respecto de cuya validez se duda. Ese análisis casuístico, de suma complejidad, parece querer buscar la verdad material, la voluntad real de los electores, y atiende a criterios que aparecen transcritos al reproducir los fundamentos jurídicos de la Sentencia. Sin embargo, al validar algunos votos en los que las cruces o marcas aparecían sobre el número que antecede al nombre del candidato, el órgano juzgador no estaba cometiendo un error grosero, manifiesto y fácilmente apreciable sin realizar interpretación o deducción valorativa alguna. El error pudo existir, pero en su caso estuvo en la valoración de la prueba, y no era evidente, ni grosero, como se deduce del propio texto del Auto de aclaración que reconoce haber necesitado revisar de nuevo el material probatorio, procediendo de nuevo a realizar un juicio valorativo sobre esas pruebas. Más bien lo que hizo fue revisar de nuevo las papeletas en cuestión, modificando su criterio inicial, lo cual excede claramente de los límites en que debe moverse el recurso de aclaración para poder considerarlo respetuoso con el principio de intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes.

Así pues, en la medida en que la rectificación realizada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el Auto de aclaración impugnado, entraña una nueva operación de valoración, interpretación o apreciación en Derecho, es preciso entender que el órgano jurisdiccional se ha excedido en los estrechos límites que posibilita el recurso de aclaración, atacando de ese modo el principio de intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes y vulnerando, en consecuencia, el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente en amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo promovido por el Partido Popular, en consecuencia:

1º Reconocer su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)

2º Declarar la nulidad del Auto de aclaración de 23 de junio de 2011, dictado por la Sección cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso contencioso-electoral número 1-2011, de 23 de junio, y la firmeza de la Sentencia de 20 de junio de 2011 de la misma Sala.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a catorce de julio de dos mil once.

SENTENCIA 124/2011, de 14 de julio de 2011

Sala Primera

("BOE" núm. 184, de 2 de agosto de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:124

Recurso de amparo 3680-2011. Promovido por el Partido Popular respecto a la Sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en recurso electoral sobre elecciones municipales al Ayuntamiento de Bierge (Huesca).

Vulneración del derecho de acceso a los cargos públicos representativos: señal introducida en la papeleta electoral que constituye únicamente una irregularidad no invalidante al no generar dudas de que era voluntad del elector dar su voto a la candidatura a la que se refiere la papeleta.

1. La señal efectuada en las papeletas electorales cuestionadas debe considerarse como una irregularidad no invalidante del voto, pues el tipo de señal de que se trata, no permite dudar de que la voluntad del elector era la de dar el voto a la candidatura a la que se refiere la papeleta, y al no apreciarlo así ni la Administración electoral ni el Tribunal Superior de Justicia, se ha vulnerado el art. 96.2 LOREG y el derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad con los requisitos que señalen las leyes —art. 23.2 CE— [FJ 6].

2. El art. 96.2 LOREG, en la redacción que le otorgó la Ley Orgánica 2/2011, no determina necesariamente la nulidad de los votos en emitidos en papeletas electorales en las que se haya efectuado una señal junto al nombre de los candidatos por lo que, para determinar si esta irregularidad tiene o no efectos invalidantes, habrá de atenderse a si la señal introducida permite albergar dudas sobre cuál es la efectiva voluntad del elector [FJ 6].

3. Cuando el señalamiento de nombres no permite duda alguna acerca del sentido del voto, la primacía de la verdad material conduce a la conservación del voto en aplicación del principio de conservación de los actos jurídicos, de indudable transcendencia en el Derecho electoral, favoreciendo así la efectividad del derecho fundamental de participación política (STC 169/1987, 146/1999) [FJ 5].

4. En aquellos casos en los que la marca efectuada en la papeleta electoral no suscite dudas acerca del verdadero sentido del voto, por resultar evidente que la voluntad del elector es otorgar el voto a la candidatura escogida, la señal realizada en la papeleta no podrá determinar la nulidad del voto [FJ 6].

5. El principio de inalterabilidad de la papeleta electoral queda atenuado en la medida en que el señalamiento de nombres que no genere dudas acerca del sentido del voto no provoca su nulidad [FJ 5].

6. En el terreno electoral no sólo opera el principio de inalterabilidad de la papeleta, sino también los de interpretación más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales, conocimiento de la verdad material manifestada en las urnas por los electores y conservación de los actos (STC 169/1987, 24/1990, 157/1991, 153/2003) [FJ 5].

7. Por lo que se refiere a la normativa reguladora de las causas determinantes de la nulidad del voto por irregularidades de la papeleta electoral, la legislación electoral ha ido cambiando, introduciendo modificaciones tendentes, bien a exigir con más rigor las consecuencias del principio de inalterabilidad de la papeletas o bien a atenuar esta exigencia [FJ 3].

8. Doctrina sobre el principio de inalterabilidad de la papeleta electoral [FJ 3].

9. El presente recurso de amparo tiene especial trascendencia constitucional, pues permite que el Tribunal pueda pronunciarse sobre el alcance del principio de inalterabilidad de la papeleta tras la reforma del art. 96.2 LOREG operada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, cuestión sobre la que no existe jurisprudencia constitucional [FJ 2].

10. Procede declarar la validez de las papeletas electorales en las que se había marcado una cruz o aspa junto al nombre del primer candidato, debiendo realizarse la proclamación que proceda de acuerdo con el resultado electoral producido tras la declaración de la validez de los votos indicados [FFJJ 1, 6].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3680-2011 promovido por el Partido Popular, representado por doña María Teresa de Donesteve Velázquez-Gaztelu, Procuradora de los Tribunales y asistido por el Abogado José-Luis Blanco Ibáñez contra la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 20 de junio de 2011 recaída en el recurso electoral 406-2011. Ha comparecido y formulado alegaciones el Partido Socialista Obrero Español. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 27 junio de 2011 doña María Teresa de Donesteve Velazquez-Gaztelu, Procuradora de los Tribunales y del Partido Popular interpuso recurso de amparo contra la resolución a la que se ha hecho referencia en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso y relevantes para su resolución son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) La Junta Electoral de Zona de Barbastro, el 25 de mayo de 2011, durante la sesión en la que se celebró el escrutinio general acordó, en un principio, declarar válidos los votos en los que se había puesto una cruz o aspa al lado del nombre de alguno de los candidatos. Este criterio llevó a considerar validas dos papeletas emitidas en Bierge a favor del Partido Popular en las aparecía una cruz junto al nombre del primero de los candidatos. Posteriormente, en la misma sesión, ante las dudas suscitadas por el representante del Partido Socialista Obrero Español, la Junta Electoral decidió continuar el escrutinio siguiendo el criterio de considerar nulos los votos marcados con una cruz, aplicando la doctrina establecida por la Junta Electoral Central los días 12 y 17 de mayo de 2011.

b) El Partido Socialista Obrero Español recurrió ante la Junta Electoral de Zona solicitando que se declararan nulas las referidas papeletas emitidas a favor del Partido Popular.

c) La Junta Electoral de Zona de Barbastro, por resolución de 27 de mayo de 2011, estimó el recurso y decidió no dar por válidas las dos papeletas emitidas a favor de la candidatura del Partido Popular en la localidad de Bierge en las que aparecía una señal junto al nombre del primer candidato.

d) El Partido Popular, por escrito de 28 de mayo de 2001, formuló una reclamación contra la referida decisión. La Junta Electoral Central desestimó el recurso interpuesto contra la resolución de la Junta Electoral de Zona de Barbastro y ordenó a esta Junta Electoral de Zona realizar la proclamación de electos de Bierge conforme al resultado del escrutinio general.

e) El Partido Popular interpuso un recurso contencioso-electoral contra el acto de proclamación de electos. Por Sentencia de 20 de junio de 2011 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón se desestimó el recurso interpuesto. Contra esta Sentencia se interpone recurso de amparo.

3. Los recurrentes aducen en su demanda de amparo la vulneración del derecho fundamental consagrado en el art. 23.1 CE. A su juicio, tanto los acuerdos de las juntas electorales como la Sentencia impugnada han efectuado una rígida aplicación de la doctrina establecida en las SSTC 167/2007 a 170/2007.

Sostiene el partido demandante de amparo que en el presente caso no resulta de aplicación la doctrina constitucional citada, ya que no concurre ninguna de las circunstancias que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 96.2 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), determinan la invalidez del voto, pues ni se ha modificado, añadido o tachado nombres de candidatos comprendidas en ellas, ni se ha alterado su orden de colocación, ni se ha introducido ninguna leyenda o expresión en las papeletas anuladas y tampoco puede considerarse que el poner una cruz o aspa al lado del nombre de algún candidato deba considerarse una alteración, dado que la cruz o aspa ni cambia la esencia de la papeleta, ni la estropea, ni la daña o descompone.

Junto a ello alega también que en este caso, al señalar el nombre del candidato, se está reafirmando la voluntad de votarlo. El partido recurrente pone de manifiesto que hasta estas elecciones en la localidad de Bierge se elegían los candidatos mediante elección directa o lista abierta, por lo que es claro que al marcar con un aspa o cruz el nombre el elector se equivocó y votó del mismo modo como lo había hecho en las anteriores elecciones municipales. En todo caso, esta circunstancia pone de manifiesto que al efectuar la referida marca se incurrió en un error y que la señal efectuada no tenía otra finalidad que la de manifestar la voluntad del votante de otorgar su voto al candidato señalado.

4. Por providencia de 30 de junio de 2011 la Sala Primera de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo. Asimismo acordó recabar el expediente electoral y las actuaciones judiciales de las que trae causa el presente recurso de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, así como certificación acreditativa de la fecha de notificación de la Sentencia impugnada en amparo, previo emplazamiento a las partes, excepto el recurrente, para que, en el plazo de tres días, puedan personarse ante este Tribunal mediante Procurador con poder al efecto y asistidos de Abogado, formulando las alegaciones que estimen pertinentes. Se dio igualmente traslado de la demanda al Ministerio Fiscal para que en el plazo de cinco días pudiera efectuar las alegaciones que estimara procedentes.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 4 de julio se personó en el presente recurso de amparo la Procuradora de los Tribunales doña María Esther Centoira Parrondo, en nombre y representación del Partido Socialista Obrero Español, solicitó que se la tuviera por comparecida y formuló alegaciones. A su juicio, el presente supuesto debe resolverse conforme a la doctrina constitucional establecida en las SSTC 167/2007 a 170/2007, tal y como lo hicieron la Junta Electoral de Zona de Barbastro, la Junta Electoral Central y la Sentencia impugnada en amparo. Según aduce esta parte procesal, la supremacía de la inalterabilidad de la lista electoral (sic) sobre los demás derechos evita que se produzcan situaciones como las que quiere hacer valer el partido recurrente en amparo, ya que, a su juicio, este principio tiene como finalidad evitar cualquier disquisición sobre el carácter invalidante o no de una marca trazada en la papeleta.

6. El 5 de julio de 2011 el Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones en el Registro General de este Tribunal. Aduce el Fiscal que, al encontrarnos ante un derecho de configuración legal, ha de estarse a lo dispuesto en el art. 96.2 LOREG que, en su inciso final, establece la nulidad del voto en el que se haya “producido cualquier otra alteración de carácter voluntario o intencionado” y, en su opinión, incluir unas marcas en forma de aspas junto al nombre del primer candidato supone un añadido que conlleva una variación o modificación en el modelo oficial de papeleta electoral utilizada en las elecciones locales y que, a su juicio, determina una alteración en la misma.

Señala, por otra parte, el Ministerio Fiscal que el error en el que hayan podido incurrir los electores al pensar que, como ocurría en las anteriores elecciones municipales, debía señalarse con aspa el nombre del candidato al que se votaba, no impide considerarlos nulos, al ser ésta la consecuencia jurídica que, en estos casos, prevé el art. 96.2 LOREG, pues, de acuerdo con lo previsto en el art. 6 del Código civil, la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento y el error de Derecho “producirá los efectos que las leyes determinen” y, en su opinión, estos efectos no pueden ser otros que la nulidad, al ser esta la consecuencia que se deriva de la doctrina establecida por este Tribunal en relación con el referido precepto al consagrar el principio de inalterabilidad de la papeleta.

Alega también el Fiscal que la modificación de la Ley Orgánica del régimen electoral general efectuada por la Ley Orgánica 2/2011 no permite entender que la realización de este tipo de marcas no conlleva la nulidad del voto, pues el inciso final del art. 96.2 LOREG contiene una cláusula de cierre en la que incluye “cualquier otra alteración de carácter voluntario o intencionado”, y el recurrente no discute que la adición de las marcas no fuera intencionada o voluntaria, que es lo que la referida reforma legal ha añadido a este último inciso.

Por todo ello, y de acuerdo con la doctrina constitucional establecida en las SSTC 169/2007 y 153/2003, el Ministerio Fiscal considera que la cruz o aspa que contienen las dos papeletas cuestionadas supone que el elector ha desconocido el principio de inalterabilidad de las listas electorales y, por tanto, el mandato contenido en el art. 96.2 LOREG, solicitando la desestimación del recurso de amparo.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Partido Popular impugna en amparo la Sentencia de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 20 de junio de 2011, recaída en el recurso contencioso-electoral 406-2011, interpuesto contra el acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Barbastro de 6 de junio pasado en lo que atañe a la proclamación de candidatos electos en el municipio de Bierge.

En la demanda de amparo se aduce que las resoluciones de la Administración electoral, así como la Sentencia que las confirma, han vulnerado el derecho a participar en los asuntos públicos consagrado en el art. 23 CE al considerar nulo el voto emitido en dos papeletas en las que se había marcado una cruz o aspa junto al nombre del primer candidato. El partido demandante de amparo considera que en este caso no concurre ninguna de las circunstancias que, de acuerdo con lo establecido en el art. 96.2 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), determinan la nulidad del voto emitido. También alega que hasta estas elecciones en la localidad de Bierge los concejales se elegían mediante un sistema de listas abiertas y los electores votaban marcando el nombre del candidato con una cruz o aspa, por lo que considera que la señal encontrada en las papeletas anuladas constituye una muestra inequívoca de que la voluntad del votante era otorgarle su voto.

Por el contrario, la otra parte compareciente, el Partido Socialista Obrero Español, y el Ministerio Fiscal alegan que no concurre la vulneración denunciada, pues ambos entienden contrario a lo dispuesto en el art. 96.2 LOREG marcar la papeleta con una cruz o aspa delante del nombre del candidato, infracción que, a su juicio, determina la lesión del principio de inalterabilidad de la papeleta, lo que conlleva la nulidad del voto y citan en su apoyo la doctrina sentada en las SSTC 167/2007 a 170/2007.

2. Debe ponerse de manifiesto, en primer lugar, que la infracción electoral denunciada afecta al resultado final de la elección, requisito necesario para poder apreciar una lesión real y efectiva del derecho de sufragio pasivo (por todas, STC 169/1997, de 18 de julio FJ 4), pues si las referidas papeletas no fueran nulas, como sostiene el partido recurrente, esta formación política obtendría un puesto más de concejal en detrimento de la candidatura del Partido Socialista Obrero Español que obtendría un puesto de concejal menos.

Por otra parte, es de señalar que, aunque los demandantes alegan que las resoluciones impugnadas en amparo vulneran el derecho que el art. 23 CE reconoce a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos directamente o mediante representantes libremente elegidos, en realidad el derecho fundamental que podría verse afectado por las referidas resoluciones no es el derecho de sufragio activo (art. 23.1 CE), sino el derecho de sufragio pasivo (art. 23.2 CE), pues aunque la lesión alegada determina la anulación del voto emitido por dos ciudadanos, la denuncia se fundamenta en que tal anulación ha impedido a la formación política recurrente obtener un concejal más. De ahí que, sin perjuicio de la intensa interdependencia que existe entre estos dos derechos fundamentales, al ser ambos modalidades del principio de representación política, el derecho fundamental cuestionado en este recurso de amparo ha de ser el derecho de sufragio pasivo que garantiza el art. 23.2 CE, todo ello sin perjuicio de la incidencia que los actos impugnados tengan en el derecho de los electores (en este sentido, STC 71/1989 de 20 de abril, FJ 3).

Y es de añadir que el presente recurso de amparo tiene especial trascendencia constitucional, pues permite que el Tribunal pueda pronunciarse sobre el alcance del principio de inalterabilidad de la papeleta tras la reforma del art. 96.2 LOREG operada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, cuestión sobre la que no existe jurisprudencia constitucional.

3. El art. 23.2 CE enuncia un derecho de configuración legal que, como tal, garantiza a los ciudadanos la titularidad abstracta o potencial del derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas, correspondiendo al legislador, respetando siempre su contenido esencial, determinar el alcance y contenido preciso de este derecho fundamental.

La legislación que configura el derecho fundamental de acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE) se encuentra, en lo fundamental, en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general. Esta norma, como señaló la STC 71/1989, FJ 3, “articula, en palabras de su preámbulo, 'el procedimiento de emanación de la voluntad mayoritaria del pueblo en las diversas instancias representativas en que se articula el Estado Español', y en tal sentido, desde la perspectiva del derecho de sufragio pasivo, es obligado integrar en este derecho la exigencia de que las normas electorales sean cumplidas en cuanto constituyen garantía del correcto desarrollo de la elección de modo que culmine con la proclamación de los candidatos que hayan sido preferidos por el cuerpo electoral -STC 21/1984, de 9 de marzo-.” El contenido concreto de este derecho fundamental dependerá, por tanto, de la normativa que lo regule y, por ello los cambios que se produzcan en esta regulación pueden incidir en el contenido de este derecho o en las condiciones de su ejercicio.

Por lo que se refiere a la normativa reguladora de las causas determinantes de la nulidad del voto por irregularidades de la papeleta electoral, que es la cuestión que ahora interesa, la legislación electoral ha ido cambiando, introduciendo modificaciones tendentes, bien a exigir con más rigor las consecuencias del principio de inalterabilidad de la papeletas o bien a atenuar esta exigencia. El art. 64.2 b) del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, establecía que sólo era nulo “el voto para el Congreso emitido en papeleta en la que se hubieran modificado o tachado nombres de los comprendidos en ella o alterado su orden de colocación”. En unos términos más estrictos regulaba esta cuestión el art. 96.2 LOREG en su redacción anterior a la actualmente vigente, pues consideró “nulos los votos emitidos en papeletas en las que se hubiera modificado, añadido, señalado o tachado nombres de los candidatos comprendidos en ella o alterado su orden de colocación, así como aquellas en las que se hubiera producido cualquier otro tipo de alteración”. Este precepto, por tanto, además de establecer la nulidad del voto en los supuestos regulados en la normativa anterior -que se hubiera modificado o tachado los nombres de los candidatos o alterado su orden de colocación- incluyó dos nuevos supuestos de nulidad -añadir o señalar nombres en la papeleta- y estableció una cláusula general de cierre que atribuía este efecto a “cualquier otro tipo de alteración” de la papeleta. Recientemente la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, ha dado una nueva redacción a este precepto estableciendo que “[s]erán también nulos en todos los procesos electorales los votos emitidos en papeletas en las que se hubieren modificado, añadido o tachado nombres de candidatos comprendidos en ellas o alterado su orden de colocación, así como aquéllas en las que se hubiera introducido cualquier leyenda o expresión, o producido cualquier otra alteración de carácter voluntario o intencionado”.

Así pues, la modificación legal operada a primeros de este año ha suprimido la causa de nulidad referida a los supuestos “en que se hubiera … señalado … nombres de los candidatos”.

Los cambios normativos en relación con las causas que originan la nulidad de los votos por irregularidades en las papeletas electorales han tenido como consecuencia que las condiciones del ejercicio del derecho declarado por el art. 23.2 CE no hayan sido siempre las mismas, pues, como antes se ha indicado, al encontrarnos ante un derecho de configuración legal, su contenido se integra por la normativa que lo regula en cada momento, que es la que habrá que tener en cuenta para resolver los casos que se planteen. Todo ello sin perjuicio de que al efectuar el referido análisis debe atenderse, ante todo, a las exigencias que se derivan del derecho que consagra el art. 23.2 CE, lo que obliga, a su vez, a tener presente la jurisprudencia constitucional siempre que sea compatible con la configuración que en cada momento haya efectuado el legislador de este derecho fundamental.

4. Como recuerda la STC 169/2007, de 18 de julio, FJ 5, este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre las normas que regulan el régimen de nulidad de los votos así como sobre los efectos invalidantes de las irregularidades contenidas en las papeletas electorales.

Así, en relación con el antiguo art. 96.2 LOREG existe una consolidada doctrina constitucional en la que se sostiene que “el citado precepto recoge el llamado principio de inalterabilidad de la lista electoral y que lo hace de forma tal que robustece la exigencia de rigor que dicho principio implica, en relación a como aparecía enunciado en la precedente legislación electoral” ( por todas, STC169/2007, de 18 de julio, FJ 5), legislación que, como se ha indicado más arriba, era la contenida en el art. 64 b) del Real Decreto-ley 1977. Este Tribunal consideró, dados los términos en los que se encontraba redactado el art. 96.2 LOREG antes de que la Ley 2/2011 lo modificara, que este precepto pretendía “enfatizar la prohibición de señales o manipulaciones de cualquier tipo en las papeletas de voto, precisamente por su carácter de papeletas que incorporan listas bloqueadas y cerradas en las que no es menester indicación alguna del elector al emitir el sufragio” (STC 169/2007, de 18 de julio, FJ 5, que cita, a su vez las SSTC 155/1991, de 19 de julio, FJ 3; 115/1995, de 10 de julio, FJ 5 y 153/2003, de 17 julio, FJ 7). Por esta razón las SSTC 167/2007, FJ 8; 168/2007, FJ 4; 169/2007, FJ 6 y 170/2007, FJ 5, todas ellas de 18 de julio, insistieron “en la necesidad de preservar y exigir el principio de inalterabilidad de las listas electorales en los supuestos a los que se refiere el art. 96.2 LOREG con el rigor con el que ha sido configurado por el legislador”, rigor que, según se afirma en la citada Sentencia, conlleva que el principio de inalterabilidad deba preceder a la aplicación en estos supuestos de otros principios que resultan de aplicación a los procesos electorales, como son los principios de conservación de actos válidamente celebrados, el que exige la interpretación más favorable a la plenitud del derecho de sufragio y el de conocimiento de la verdad material manifestada en las urnas por los electores. Por todo ello este Tribunal declaró “que la existencia de cualesquiera modificaciones, adiciones, señales, marcas, tachaduras o cualquier otro tipo de alteración o determinación en las papeletas de voto ha de conducir a la aplicación de la declaración de nulidad prevista en el art. 96.2 LOREG” (en el mismo sentido SSTC 167/2007, de 18 de julio, FJ 8; 168/2007, de 18 de julio, FJ 4; 169/2007, de 18 de julio, FJ 6 y 170/2007, de 18 de julio, FJ 5 ).

5. La modificación introducida por la Ley Orgánica 2/2011 en el art. 96.2 LOREG nos obliga a examinar si la doctrina establecida en relación con este precepto legal en su redacción anterior a la actualmente vigente sigue siendo de aplicación, pues, como se acaba de señalar, ello dependerá del rigor con el que el legislador haya acogido el principio de inalterabilidad de la papeleta al regular las causas que determinan la nulidad del voto.

Como se ha indicado, la vigente redacción del art. 96.2 LOREG establece que “son nulos los votos emitidos en papeletas en las que se hubieren modificado, añadido o tachado nombres de candidatos comprendidos en ellas o alterado su orden de colocación, así como aquéllas en las que se hubiera introducido cualquier leyenda o expresión, o producido cualquier otra alteración de carácter voluntario o intencionado”. Esta reforma legal, según lo expuesto en el preámbulo, apartado VI, de la Ley Orgánica 2/2011, pretende, entre otras cosas, “clarificar los supuestos en los que un voto debe ser declarado nulo”, clarificación que, como pone de manifiesto la nueva redacción del art. 96.2 LOREG, se ha efectuado estableciendo, por una parte, que las causas de nulidad de los votos por irregularidades en las papeletas se aplican a todos los procesos electorales, y por otra, suprimiendo la causa que determinaba la nulidad del voto por haber señalado en la papeleta el nombre de algún candidato -desaparece el término “señalado”-, precisando que determinará la nulidad del voto la introducción del cualquier leyenda o expresión y exigiendo la voluntariedad o intencionalidad para que pueda declararse la nulidad del voto por haberse producido cualquier otra alteración de la papeleta.

Deriva de lo expuesto que la finalidad clarificadora de los supuestos de nulidad del voto se ha concretado en la supresión de la causa de nulidad que era el señalamiento de nombres y en exigir que las otras alteraciones que puedan aparecer en las papeletas sean intencionadas o voluntarias.

Así las cosas, es de recordar que en el terreno electoral no sólo opera el principio de inalterabilidad de la papeleta, sino también los de interpretación más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales (SSTC 169/1987, de 29 de octubre, FJ 4 y 153/2003, de 17 de julio, FJ 7), el de conocimiento de la verdad material manifestada en las urnas por los electores (SSTC 157/1991, de 15 de julio, FJ 4 y 146/1999, de 27 de julio, FFJJ 4, 5 y 7) y el de conservación de los actos (STC 24/1990, de 15 de febrero FFJJ 6 y 7 y 25/1990, de 19 de febrero, FFJJ 6 y 8). Y en consecuencia hemos de entender que la modificación clarificadora introducida por la Ley Orgánica 2/2011 abre el paso a la virtualidad de estos tres principios y perfila el ámbito propio del de inalterabilidad de la papeleta. La tensión entre aquellos y éste queda resuelta con la siguiente conciliación sistemática: cuando el señalamiento de nombres no permite duda alguna acerca del sentido del voto, “la primacía de la verdad material” -STC 146/1999, de 27 de julio, FFJJ 4 y 5- conduce a la conservación del voto -aplicación del “principio de conservación de los actos jurídicos, de indudable transcendencia en el Derecho electoral”, STC 169/1987, de 29 de octubre, FJ 4-, favoreciendo así la efectividad del derecho fundamental -interpretación “más favorable para el ejercicio del derecho fundamental de participación política”, STC 169/1987, de 29 de octubre, FJ 4-, lo que por otra parte implica que el principio de inalterabilidad de la papeleta queda atenuado en la medida en que el señalamiento de nombres que no genere dudas acerca del sentido del voto no provoca su nulidad.

Innecesario es añadir que subsiste el principio de inalterabilidad que se aplica con todo su rigor en los supuestos a los que la ley atribuye expresamente la sanción de nulidad, lo que sucede cuando se modifican, añaden o tachan los nombres de los candidatos comprendidos en las papeletas, cuando se altera su orden de colocación, cuando se introduce cualquier leyenda o expresión en la papeleta electoral o cuando se produce cualquier otra alteración que no sea la mencionada en el párrafo anterior y que es justamente la causa de nulidad excluida por la clarificación llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2011.

6. De todo lo anteriormente expuesto puede concluirse que el art. 96.2 LOREG, en la redacción que le otorgó la Ley Orgánica 2/2011, no determina necesariamente la nulidad de los votos en emitidos en papeletas en las que se haya efectuado una señal junto al nombre de los candidatos. Para determinar si esta irregularidad tiene o no efectos invalidantes habrá de atenderse a si la señal introducida permite albergar dudas sobre cuál es la efectiva voluntad del elector. En aquellos casos en los que la marca efectuada no suscite dudas acerca del verdadero sentido del voto, por resultar evidente que la voluntad del elector es otorgar el voto a la candidatura escogida, la señal realizada en la papeleta no podrá determinar la nulidad del voto. La validez del voto en estos supuestos constituye, tal y como ya se ha indicado el resultado de una conciliación sistemática de los principios mencionados en el fundamento anterior.

En el presente caso las irregularidades denunciadas consisten en haber colocado una cruz o aspa junto al nombre del primer candidato. De acuerdo con la doctrina expuesta, la señal efectuada en las papeletas cuestionadas debe considerarse como una irregularidad no invalidante del voto, pues el tipo de señal de que se trata, no permite dudar de que la voluntad del elector era la de dar el voto a la candidatura a la que se refiere la papeleta. Al no apreciarlo así ni la Administración electoral ni la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón al resolver el recurso contencioso-electoral interpuesto contra la resolución de la Junta Electoral de Zona de Barbastro de 6 de junio de 2011, en lo que se refiere al municipio de Bierge, se ha vulnerado el art. 96.2 LOREG y el derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), siendo por tanto procedente el pronunciamiento previsto en el art. 53 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por el Partido Popular.

1º Reconocer el derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE).

2º Anular el acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Barbastro de 6 de junio de 2011 en lo que se refiere a la atribución del último puesto de concejal en el municipio de Bierge y la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sección Primera) de 20 de junio de 2011.

3º Declarar la validez de las papeletas obrantes en el sobre marrón del expediente electoral - número 47- y que figuran dentro de los sobres números 55 y 60, debiendo realizarse la proclamación que proceda de acuerdo con el resultado electoral producido tras la declaración de la validez de los votos indicados.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a catorce de julio de dos mil once

SENTENCIA 125/2011, de 14 de julio de 2011

Sala Primera

("BOE" núm. 184, de 2 de agosto de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:125

Recurso de amparo 3806-2011. Promovido por el Partido Socialista Obrero Español respecto a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía resolutoria del recurso contencioso electoral sobre elecciones municipales al Ayuntamiento de Lújar (Granada).

Alegada vulneración del derecho de acceso a los cargos públicos representativos: falta de agotamiento de la vía administrativa previa al proceso contencioso-electoral al no haberse formulado la pertinente reclamación o protesta ante la junta electoral; forma de celebración del sorteo para resolver el empate entre candidaturas que no resulta contraria al principio de proporcionalidad en la adjudicación de concejales.

1. El Partido Socialista no presentó ninguna de las reclamaciones a las que se refiere el art. 108 LOREG, no apreciándose por tanto que se hubiera observado la debida diligencia exigible a los actores del proceso electoral para denunciar en la vía administrativa las posibles irregularidades que pudieran acaecer en el procedimiento electoral, por lo que es preciso concluir que no se dio un adecuado agotamiento de la vía administrativa previa a la interposición del recurso contencioso-electoral (STC 156/1991) [FJ 2].

2. Doctrina sobre el agotamiento de la vía administrativa previa a la interposición del recurso contencioso-electoral [FJ 2].

3. En el ejercicio de la jurisdicción de este Tribunal, no puede apreciarse lesión alguna del derecho contenido en el art. 23.2 CE, al fundarse los criterios de las partes en dos formas de interpretar el criterio subsidiario de resolución de los empates —el del azar, tradicionalmente utilizado en nuestro Derecho histórico, y que no daña el derecho fundamental de ninguna formación, sino que favorece lógicamente a una de ellas sin ocasionar discriminación ni lesión alguna del derecho fundamental de la otra— acordes ambas con el respeto al derecho de sufragio pasivo e igualmente razonables [FJ 3].

4. Los derechos que integran el art. 23 CE son derechos de configuración legal, notablemente el derecho de sufragio pasivo, en el que es preciso integrar, la exigencia de que las normas electorales sean cumplidas en cuanto constituyen garantía del correcto desarrollo de la elección de modo que culmine con la proclamación de los candidatos que hayan sido preferidos por el cuerpo electoral (STC 71/1989) [FJ 3].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3806-2011, promovido por el Partido Socialista Obrero Español, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Virginia Aragón Segura, bajo la dirección de la Letrada doña Ana Ovejero Puente, contra la Sentencia núm. 1538/2011, de 27 de junio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que resuelve el recurso contencioso electoral núm. 1525-2011 interpuesto contra el acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Motril de 6 de junio de 2011, sobre proclamación de electos en las elecciones municipales de 22 de mayo de 2011. Ha comparecido el Partido Popular, representado por el Procurador de los Tribunales don Juan Ignacio Valverde Cánovas y bajo la dirección letrada de don José Miguel Castillo Calvín. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 30 de junio de 2011, doña Virginia Aragón Segura, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación del Partido Socialista Obrero Español, interpuso recurso de amparo contra la resolución judicial a la que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia y contra el acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Motril también referido.

2. Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso y que resultan relevantes para su resolución son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Celebradas elecciones municipales el 22 de mayo de 2011 en el municipio de Lújar (Granada), se constata la emisión de 325 votos válidos, de los cuales 3 fueron votos en blanco, no hubo votos nulos, y los 322 votos restantes se repartieron exactamente a la mitad entre las dos únicas candidaturas, la del Partido Popular (PP) y la del Partido Socialista Obrero Español de Andalucía (PSOE-A). Resulta, por tanto que tanto el PP como el PSOE obtienen 161 votos válidos. Debiendo elegirse siete concejales, la mesa electoral adjudica tres a cada candidatura y, para determinar a quién correspondía el séptimo concejal, la Junta Electoral de Zona celebra un sorteo mediante el lanzamiento de una moneda al aire resultando ganadora la candidatura del Partido Popular, y atribuyendo la Junta Electoral de Zona el séptimo concejal electo a esta formación política. En este acto, y según consta como hecho probado en el fundamento jurídico 1 de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía impugnada en amparo, una vocal de la Junta Electoral puntualizó que el sorteo no fue para el séptimo concejal sino que se celebró para dilucidar entre el primer y el segundo concejal, expresando además, la citada vocal, la siguiente opinión: “entiende que el sorteo vulnera el art. 163.1 c y d de la LOREG, pues a su juicio, una vez hecho el sorteo que la ley expresa, el primer concejal se resolverá por sorteo y los sucesivos empates de forma alternativa, no refiriéndose en ningún caso a los sucesivos candidatos … entiende correcta la proclamación de los dos primeros candidatos, pero no las sucesivas proclamaciones por entender que corresponde al PSOE el tercero y al PP el cuarto y, las siguientes designaciones serían correctas.”

b) Frente al acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Motril (Granada) de 6 de junio de 2011, que atribuye cuatro concejales al PP y tres concejales al PSOE-A, la representación procesal de este último plantea recurso electoral contencioso-administrativo, en el que se solicita que se haga una nueva proclamación de electos conforme a los criterios contenidos en el recurso y de acuerdo al sorteo realizado, de forma que se proclamen electos los cuatro primeros candidatos de la candidatura del PSOE y los tres primeros de la candidatura del PP. En el recurso el PSOE asume la interpretación realizada por la vocal de la Junta Electoral de Zona, y da una lectura al art. 163.1 d) de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG) que alteraría, de aplicarse, la atribución de concejales.

c) El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía resuelve el recurso contencioso-electoral confirmando la proclamación de electos mediante la Sentencia núm. 1538/2011, de 27 de junio. A juicio del órgano jurisdiccional lo relevante para la resolución de los empates entre candidaturas es atender a la finalidad de la ley electoral que establece el procedimiento de desempate en el art. 163.1 c) y d) LOREG, siendo esta finalidad resolver tal empate a favor de uno de los partidos mediante la suerte o el azar. Teniendo esto en cuenta y sabiendo que es hecho probado que el Partido Popular fue el que ganó el sorteo es obvio que el ganador tiene que recibir el número mayor de ediles electos “no hay otra interpretación lógica ni teleológica para la literalidad del precepto”. El órgano jurisdiccional no descarta que lo más lógico sea comenzar, tras el sorteo, atribuyendo el primer concejal al ganador del mismo y los sucesivos alternativamente a cada una de las listas cuyos cocientes presentaran empate absoluto. Pero también afirma que el resultado, no obstante, es exactamente igual si el desempate mediante sorteo se produce con respecto al séptimo y último concejal, como, por otro lado, decidió realizar la Junta Electoral de Zona, siempre que los anteriores se hubieran atribuido también alternativamente a cada una de las candidaturas.

3. El recurrente en amparo alega en su demanda la vulneración, por parte de la Sentencia y del acuerdo de proclamación de electos impugnados, del derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE). Esta lesión se habría dado en la medida en que tanto la Administración electoral en el acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Motril de 6 de junio de 2011, como el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en la Sentencia de 27 de junio de 2011 que confirma la validez del Acuerdo, habrían realizado una inadecuada interpretación de la regla d'Hont para los casos de empate absoluto entre las candidaturas, apoyándose en criterios hermenéuticos ajenos a la lógica jurídica y a las reglas estrictamente previstas en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general. A juicio de los recurrentes la Junta Electoral de Zona y el Tribunal Superior de Justicia han ignorado el sistema electoral en perjuicio de su derecho fundamental al acceso, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos (art. 23.2 CE).

La parte recurrente en amparo alega que la regla aplicable para resolver el empate es la que se deduce de la lectura combinada de los arts. 163.1 c) y d) LOREG, al que se remite el art. 180 LOREG, de modo que el lanzamiento de una moneda al aire se hubiera destinado a resolver el primer empate de cocientes y no de votos totales y que del mismo se deduciría, siguiendo las pautas legales que el primer concejal era para el PP. El segundo concejal por aplicación del art. 161.1 c) LOREG para el PSOE-A, el tercero debería resolverse por sorteo dado el nuevo empate de cocientes, pero, por aplicación del art. 161.1 d) LOREG se acudiría a la regla de la alternatividad y sería para el PSOE-A, el cuarto por mayor cociente correspondería al PP, el quinto, por tercer empate de cocientes sería para el PP por alternatividad, el sexto para el PSOE-A por mayor cociente, y el séptimo para el PSOE-A por aplicación de la regla de la alternatividad en la resolución del cuarto empate de cocientes. De la aplicación de la ley, interpretada en estos términos, resultaría que la adjudicación de concejales hubiera debido resultar favorable al PSOE-A con cuatro concejales frente a los tres del PP. El recurrente justifica la especial trascendencia constitucional del recurso afirmando que la misma radica en “la interpretación que debe darse, para su aplicación y general eficacia, al sistema electoral vigente instaurado por la LOREG y en concreto a la aplicación de la regla de atribución de concejales en los casos de empate numérico de votos entre las fuerzas concurrentes y que garantiza el cumplimiento del contenido y alcance del derecho fundamental al acceso en condiciones de igualdad las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (artículo 23.3 de la Constitución Española), derecho desarrollado de manera directa por la Ley Orgánica referida”.

4. Por providencia de 4 julio de 2011, la Sala Primera de este Tribunal acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), la admisión a trámite de la demanda de amparo y dirigir atenta comunicación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, a fin de que proceda a remitir las actuaciones correspondientes, incluido el expediente electoral, con emplazamiento a quienes hubieran sido parte en ese procedimiento para que, en el plazo de tres días, pudieran personarse ante el Tribunal Constitucional y formular las alegaciones que estimaran pertinentes. Asimismo se da traslado al ministerio Fiscal para que, en el plazo de cinco días, formule alegaciones si ello procede.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 11 de julio de 2011 representado por el Procurador de los Tribunales don Juan Ignacio Valverde Cánovas, y bajo la dirección letrada de don José Miguel Castillo Calvín, se persona y presenta sus alegaciones en relación con la demanda de amparo el Partido Popular, que interesa la desestimación del amparo, alegando la falta de invocación del derecho constitucional vulnerado tan pronto como, una vez conocida la lesión del derecho, hubo lugar para ello [art. 44.1 c) LOTC]. A juicio del Partido Popular, el demandante en amparo debió recurrir frente al acta de proclamación de electos presentando en el acto de sorteo que celebró la Junta Electoral de Zona para dilucidar el desempate reclamación, la correspondiente protesta o recurso ante la misma Junta Electoral. La ausencia de tal recurso demostraría, a juicio del Partido Popular, el acuerdo entre ambas formaciones políticas sobre el modo en que debía llevarse a cabo el sorteo para el desempate. Entrando al fondo de la vulneración invocada, la representación procesal del PP entiende que no ha existido vulneración del art. 23.2 CE, puesto que la interpretación realizada por el órgano jurisdiccional del art. 163 LOREG es la que se adapta mejor a la finalidad de la norma, puesto que, “quien gana el sorteo, debe tener un concejal más”.

6. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 8 de julio de 2011. Tras resumir los antecedentes del caso, y antes de entrar al análisis de fondo relacionado con la eventual lesión del art. 23.2 CE por parte de las resoluciones impugnadas, el Ministerio Fiscal afirma que cabe poner en duda el correcto cumplimiento del requisito de la invocación de la vulneración del derecho tan pronto como fue posible, e incluso el correcto agotamiento de la vía previa al recurso contencioso-administrativo. A juicio del Ministerio Fiscal “un recorrido adecuado de la vía administrativa previa exigiría que quien pretenda recurrir en contencioso electoral los acuerdos de las Juntas Electorales generados en materia de proclamación de candidatos electos que puedan resultarle contrarios a sus intereses, deberá previamente haber articulado las pertinentes reclamaciones o protestas ante la Junta Electoral que proceda de acuerdo con el referido art. 108.2 LOREG. De ser resueltas de nuevo en su contra deberá recurrir conforme a las disposiciones del apartado 3 del propio art. 108 LOREG para el examen de sus pretensiones por la Junta Electoral Central; y por último, una vez satisfechos estos requisitos de agotamiento de la vía administrativa previa, podrá acudir como recurrente a la vía contencioso-electoral, ante la Sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia o Tribunal Supremo, según la modalidad de proceso electoral en que se esté (ex art. 112.2 LOREG), sosteniendo el mismo. Sólo después de haber pasado por estas vías previas, podrá interponer adicionalmente en su caso, de conformidad con lo dispuesto en el art. 114.2 LOREG, el recurso de amparo electoral”. Así, y a pesar de que en su escrito de alegaciones el Fiscal reconoce también la concurrencia de muchas dificultades interpretativas en relación con la cuestión del agotamiento de la vía administrativa electoral previa a la vía contencioso-electoral, concluye apreciando que el recurso de amparo debería ser desestimado, teniendo en cuenta que no se habrían cumplido las condiciones para entrar al fondo de la cuestión planteada. Respecto de esta última el Ministerio Fiscal afirma que la interpretación de la ley electoral formulada por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía no resulta irrazonable o arbitraria, ni manifiestamente ni en su esencia. Al contrario, afirma el Fiscal, “resulta absurdo y hasta cierto punto irrazonable propugnar, como hace la demandante, que, en un supuesto de paridad de votos absoluta entre dos únicas formaciones concurrentes, el sorteo que sea favorable a una de ellas en cuanto al primer puesto representativo determine precisamente, por mor del juego combinado de las reglas de los referidos párrafos c) y del d) (alternatividad y coeficiente decreciente) que quien gane el sorteo pierde las elecciones si los puestos a adjudicar son siete”.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente demanda de amparo consiste en determinar si la interpretación realizada por la Junta Electoral de Zona de Motril y el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, a la hora de proceder a la aplicación del art. 163.1 d) de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG) para resolver el empate entre el Partido Socialista Obrero Español de Andalucía (PSOE-A) y el Partido Popular (PP) en las elecciones municipales de Lújar, es o no respetuosa con el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos que consagra el art. 23.2 CE.

2. No obstante, antes de entrar al fondo de la alegada vulneración del art. 23.2 CE, es preciso dar respuesta a la cuestión relativa al adecuado agotamiento de la vía previa a la interposición del recurso de amparo electoral [art. 44.1. a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC], y la referida a la denuncia formal en el proceso del derecho constitucional tan pronto como, una vez conocida, hubo lugar para ello puesto [art. 44.1. c) LOTC], que si tal agotamiento e invocación previa no se hubieran producido, concurriría la causa de inadmisión que recoge el art. 50.1 a) LOTC, relativa al cumplimiento de los requisitos derivados del art. 44 LOTC, y no sería posible entrar a valorar el fondo de la pretensión defendida por quien es recurrente en amparo.

Según una consolidada jurisprudencia constitucional que interpreta el art. 108.2 LOREG, en lo que hace al agotamiento de la vía administrativa previa a la interposición del recurso contencioso-electoral, este precepto, cuando prevé que “los representantes y apoderados de las candidaturas disponen de un plazo de un día para presentar las reclamaciones y protestas, que sólo podrán referirse a incidencias recogidas en las actas de sesión de las Mesas electorales o en el acta de la sesión de escrutinio de la Junta Electoral”, no ofrece a los representantes y apoderados una vía potestativa de recurso, de modo que sea a éstos a quienes cumpla decidir si acuden o no per saltum al contencioso-electoral (STC 169/1991, de 19 de julio). Así, se entiende que la interposición del correspondiente recurso en vía administrativa ante la Junta Electoral de Zona o ante la Junta Electoral Central, “constituye presupuesto procesal necesario para acceder al proceso electoral, como agotamiento de la vía administrativa previa ante las Juntas Electorales citadas” (STC 169/1991, de 19 de julio).

Por tanto, las candidaturas, como es el caso ahora de la del PSOE-A en el municipio de Lújar, que deseen denunciar irregularidades acaecidas en las Mesas o en el escrutinio general y, en definitiva, recurrir los acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos, no pueden disponer libremente o renunciar incluso al uso del sistema de reclamaciones y recursos administrativos previstos en la sección XV, del capítulo VI, de la Ley Orgánica del régimen electoral general, capítulo destinado al procedimiento electoral y sección que, no por casualidad, precede a la destinada a regular el posterior recurso contencioso-electoral. La interposición de este recurso requiere, sin duda, el agotamiento de la vía administrativa previa, constituida por las reclamaciones ante las Juntas Electorales de Zona y Central, entre otras razones, para apurar el complejo sistema de garantías que la Ley prevé; dentro del cual conviene destacar la peculiar naturaleza jurídica de la Administración electoral, cuya composición y técnicas de designación tienden a asegurar su independencia en el ejercicio de esta función de control administrativo interno previo al jurisdiccional”. Es, por lo demás, patente que la jurisdicción del orden contencioso-administrativo, en la que se inserta la competencia para conocer del recurso contencioso-electoral, viene diseñada en nuestro ordenamiento en relación con disposiciones y actos de la Administración que no sean susceptibles de ulterior recurso en vía administrativa. En suma, una cosa es que quepa modular las exigencias del principio de preclusividad en materia de procedimiento electoral (art. 108.2 LOREG), evitando rigorismos excesivos que impidan la plena revisión jurisdiccional, mediante la exigencia tan sólo de la diligencia debida en cada supuesto a la hora de advertir el momento en que los actores pudieron denunciar la irregularidad, tal y como este Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de exponer en la STC 157/1991, y otra bien distinta es que las candidaturas que reclamen la presencia de irregularidades en el procedimiento electoral puedan disponer a su antojo del agotamiento o no de la vía administrativa previa a la contencioso-electoral (STC 168/1991, de 19 de julio, FJ 2).

En el caso que nos ocupa resulta probado, a la vista de las actuaciones, que el PSOE-A no presentó ninguna de las reclamaciones a las que se refiere el art. 108 LOREG incurriendo en falta de diligencia en el agotamiento de la vía administrativa previa al recurso contencioso-administrativo, que, sin embargo, no ha tenido en cuenta el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que ha entrado a conocer del fondo de las pretensiones de quien resulta ser ahora recurrente en amparo.

Dicho de otro modo, el interventor del Partido Socialista no hizo constar queja alguna en el acta de la sesión de la Junta Electoral de Zona, pero tampoco presentó reclamación y protesta alguna en el día siguiente al de la celebración de la sesión, sobre las incidencias recogidas en el acta de sesión de escrutinio de la Junta Electoral, acta en la que ya constaba el sorteo realizado y el resultado del desempate. Por tanto resulta complicado apreciar en este caso, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, que se hubiera observado la debida diligencia exigible a los actores del proceso electoral para denunciar en la vía administrativa las posibles irregularidades que pudieran acaecer en el procedimiento electoral (STC 156/1991, de 15 de julio, FJ 2, por todas). Por tanto, a pesar de que el órgano jurisdiccional entrase a resolver el fondo de las alegaciones realizadas por el Partido Socialista Obrero Español, a la vista de las actuaciones, es preciso concluir que no se dio un adecuado agotamiento de la vía administrativa previa a la interposición del recurso contencioso-electoral.

3. Apreciando la anterior causa de inadmisión, dada la naturaleza de la cuestión, resulta conveniente entrar al fondo del asunto que se plantea en el recurso de amparo, debido al interés que tiene clarificar la cuestión que se suscita (en sentido similar, véase la STC 115/1998, de 10 de julio, FJ 4, por ejemplo). Procede recordar que este Tribunal, basándose en una ya consolidada jurisprudencia, ha señalado que los derechos que integran el art. 23 CE son derechos de configuración legal, notablemente el derecho de sufragio pasivo, en el que es preciso integrar, tal y como se declaraba en la STC 71/1989, de 20 de abril, “la exigencia de que las normas electorales sean cumplidas en cuanto constituyen garantía del correcto desarrollo de la elección de modo que culmine con la proclamación de los candidatos que hayan sido preferidos por el cuerpo electoral”.

Partiendo de ello, la interpretación realizada por la Administración electoral, así como por el órgano que resuelve el recurso contencioso-electoral, es perfectamente respetuosa con el derecho contenido en el art. 23.2 CE, y seguramente sea también la más lógica, sin perjuicio de que la que propone como alternativa quien es recurrente en amparo pueda resultar acorde con el respeto al derecho de sufragio pasivo e igualmente razonable desde una perspectiva matemática. En todo caso, ni una interpretación ni la otra del modo de efectuar el sorteo y de gestionar el resultado del mismo contradicen el criterio de proporcionalidad, que es el que la Ley Orgánica del régimen electoral general, a quien la Constitución delega la definición del sistema electoral para las elecciones locales (art. 140 CE), establece como básico en la adjudicación de los concejales en función del número de votos obtenido por una candidatura, como ya hemos dicho que no lo contradice el criterio del mayor número de votos como solución en caso de empate (STC 76/1989, de 27 de abril). Tampoco resulta un criterio u otro más favorable a la eficacia del derecho reconocido en el art. 23.2 CE, por lo que en el ejercicio de la jurisdicción de este Tribunal, intérprete supremo de este derecho sustantivo, no puede apreciarse lesión alguna del derecho constitucionalmente reconocido. Se trata sencillamente de dos formas de interpretar el criterio subsidiario de resolución de los empates, el del azar, tradicionalmente utilizado en nuestro Derecho histórico, y que no daña el derecho fundamental de ninguna formación, sino que favorece lógicamente a una de ellas sin ocasionar discriminación ni lesión alguna del derecho fundamental.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por el Partido Socialista Obrero Español.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a catorce de julio de dos mil once.

SENTENCIA 126/2011, de 18 de julio de 2011

Sala Segunda

("BOE" núm. 197, de 17 de agosto de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:126

Recurso de amparo 6988-2004. Promovido por don Rafael Vera Fernández-Huidobro respecto a las Sentencias de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y de la Audiencia Provincial de Madrid que le condenaron por un delito de malversación de caudales públicos.

Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad, a la tutela judicial efectiva, a un proceso con todas las garantías y sin dilaciones indebidas, a la prueba, a la presunción de inocencia y a la legalidad penal: condena penal fundada en declaraciones de quien había sido condenado por los mismos hechos en un proceso distinto, corroboradas por factores externos; sustanciación de la responsabilidad civil por la jurisdicción penal. Voto particular.

1. No se ha vulnerado el derecho de defensa contradictoria del demandante de amparo ya que este no se ha visto privado de intervenir en la fase de instrucción del proceso, sino sólo en sus primeros momentos, pues su imputación tuvo lugar tres o cuatro años antes de la transformación de las diligencias previas en procedimiento abreviado, tiempo más que suficiente para que desplegara en su plenitud su derecho de defensa [FJ 12].

2. La necesidad de dar entrada en el proceso al imputado desde su fase preliminar de investigación, lo es sólo a los fines de garantizar la plena efectividad del derecho a la defensa y evitar que puedan producirse contra él, aun en la fase de investigación, situaciones materiales de indefensión [FJ 12].

3. Doctrina sobre la proscripción de la indefensión en relación con participación de los inculpados en la tramitación de las diligencias de investigación judiciales (SSTC 273/1993, 87/2001) [FJ 12].

4. Para entender vulnerado el derecho a la prueba es preciso que la prueba no admitida o no practicada se haya solicitado en la forma y momento legalmente establecido, sin que este derecho faculte para exigir la admisión de todas las pruebas propuestas, sino sólo de aquellas que sean pertinentes para la resolución del recurso [FJ 13].

5. Debe ser imputable al órgano judicial la falta de práctica de la prueba admitida o la inadmisión de pruebas relevantes para la decisión final sin motivación alguna o con una interpretación y aplicación de la legalidad arbitraria e irrazonable, debiendo entenderse que, fuera de estos supuestos, corresponde a la jurisdicción ordinaria el examen sobre la legalidad y pertinencia de las pruebas en ejercicio de su potestad jurisdiccional [FJ 13].

6. Doctrina sobre el derecho fundamental a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa [FJ 13].

7. Las resoluciones recurridas no exigieron la prueba de un hecho negativo, exigencia que pudiera causar indefensión, ya que, por el contrario, fue la acusación quien tuvo que probar quien fue el verdadero adquirente y propietario de las fincas a través de prueba indiciaria, pudiendo ejercer el demandante de amparo, con absoluta libertad, su derecho a alegar y probar en relación con los indicios, así como rebatir la racionalidad y suficiencia de la inferencia realizada para llegar a tal conclusión [FJ 14].

8. No se vulnera el derecho a un juez imparcial la denegación de la recusación planteada basada en la actuación del Magistrado como ponente en la causa especial conocida como “caso Marey”, pues por más que el *nomen iuris* del delito cometido y el artículo que lo tipifica en el Código penal sea el mismo, la estructura de los hechos enjuiciados en uno y otro proceso es radicalmente distinta (STC 44/2009) [FJ 15].

9. Al no existir la necesaria identidad de hechos característica del *bis in idem* ni, una vez apreciada la integración de los hechos enjuiciados en uno y otro proceso, en la unidad propia del delito continuado, su enjuiciamiento separado no conllevó exceso punitivo alguno, lo que determina la desestimación de la queja [FJ 17].

10. Doctrina sobre *non bis in idem* (SSTC 2/1981, 159/1987) [FJ 16].

11. Debe desestimarse la existencia de cosa juzgada ya que las resoluciones judiciales han motivado de manera jurídicamente razonada y razonable acerca de la imposibilidad de que el Auto examinado pueda producir los efectos materiales de la cosa juzgada al limitarse a inadmitir la denuncia en el umbral de las diligencias previas y sin realizar actividad de investigación alguna [FJ 18].

12. Doctrina sobre la apreciación de la cosa juzgada por los órganos judiciales [FJ 18].

13. Hemos de extender la garantía de la mínima corroboración por algún hecho, dato o circunstancia externa de la declaración incriminatoria de los coimputados, a los supuestos en los que tal declaración se presta por quien fue acusado de los mismos hechos en un proceso distinto y que, por esta razón, comparece como testigo en un proceso posterior en el que se juzga a otra persona por su participación en los mismos hechos [FJ 21].

14. Doctrina sobre el derecho a la presunción de inocencia y, en particular, en lo que se refiere a los requisitos constitucionalmente exigibles para que la declaración de un coimputado sea prueba suficiente para enervar la presunción de inocencia [FJ 21].

15. El derecho fundamental a la presunción de inocencia no puede ser invocado con éxito para cubrir cada episodio, vicisitud, hecho o elemento debatido en el proceso penal, ya que nuestro control debe basarse en un examen general y contextualizado de la valoración probatoria para puntualizar en cada caso si ese derecho fue o no respetado en la decisión judicial condenatoria, tomando en cuenta el conjunto de la actividad *probatori* [FJ 22].

16. Ha de rechazarse que se vulnerase el derecho a la presunción de inocencia, dado que, a partir de los hechos base de los que arranca la inferencia, no puede afirmarse que el hecho consecuencia sea más improbable que probable, de suerte que el control negativo de la solidez objetiva de la deducción que, a partir de la lógica de la inferencia, está llamado a efectuar este Tribunal lo supera con holgura el razonamiento de la Sentencia de instancia y la desestimación del recurso de casación por el Tribunal Supremo [FJ 25].

17. Doctrina sobre el derecho a la presunción de inocencia en relación con la prueba indiciaria que permite sustentar un pronunciamiento condenatorio [FJ 23].

18. La declaración de responsabilidad penal no puede declinarse a favor de la jurisdicción del Tribunal de Cuentas al objeto de que este declare previamente a la actuación de la jurisdicción penal la existencia de un hecho punible o alguno de sus elementos, pues ello compete de manera exclusiva en los órganos judiciales del orden penal [FJ 10].

19. La interpretación efectuada por la Audiencia Provincial y el Tribunal Supremo que da preferencia a la jurisdicción penal sobre otra jurisdicción para conocer de la totalidad de los elementos integrantes del hecho delictivo es razonable y no arbitraria ni patentemente errónea [FJ 10].

20. La presentación extemporánea de un nuevo escrito de acusación por parte del Ministerio Fiscal, no supuso situación de indefensión material alguna en la medida en que la acusación dirigida contra el demandante no sufrió alteración de ningún género, y el recurrente tuvo la ocasión de conocer el contenido de dicho escrito y de reaccionar, ejerciendo sin restricciones su derecho de defensa [FJ 11].

21. No vulnera el derecho a un proceso con todas las garantías, la no obtención de la previa desclasificación de la documentación relativa al uso y destino de los fondos reservados, ya que, en la interpretación de la legalidad ordinaria efectuada por órgano judicial, no era precisa dicha desclasificación por no tratarse de materia reservada [FJ 9].

22. Este Tribunal ha desestimado la identificación entre irregularidad procesal e indefensión, pues no toda infracción procesal es causante de la vulneración del derecho recogido en el art. 24.1 CE, sino que sólo alcanza tal relevancia aquella que, por anular las posibilidades de alegación, defensa y prueba, cause una verdadera y real situación de indefensión material (STC 122/2007) [FJ 9].

23. La interdicción de la prueba ilícitamente obtenida hace referencia exclusiva a la imposibilidad de admitir en el proceso una prueba obtenida violentando un derecho o libertad fundamental (STC 69/2001) [FJ 9].

24. Doctrina sobre la interdicción de la prueba ilícitamente obtenida (SSTC 114/1984, 69/2001) [FJ 9].

25. Los órganos judiciales han resuelto la cuestión planteada de una manera en la que no se aprecian signos de arbitrariedad o manifiesta irrazonabilidad, de forma motivada y congruente con las pretensiones de las partes, debiendo detenerse en este punto nuestro control, pues no corresponde a este Tribunal ni constatar el acierto de una determinada resolución, ni indicar la interpretación que haya de darse a la legalidad ordinaria, función ésta última que se atribuye en exclusiva a los Tribunales del orden judicial correspondiente (STC 198/2000) [FJ 9].

26. La lesión del derecho fundamental a un proceso con todas las garantías en base a la falta de regulación de los gastos con cargo a los fondos reservados, lo que impediría calificar dicha utilización de arbitraria o desviada, ha de ser inadmitida por incumplir lo dispuesto en el art. 50.1 a) LOTC en relación con el art. 44.1 c) LOTC, al no haber invocado formalmente la lesión del art. 24.2 CE en la vía judicial previa (SSTC 105/2002, 132/2006) [FJ 3].

27. Al no interponer recurso alguno contra el Auto de admisión parcial de los medios de prueba solicitados por el recurrente, no se ha agotado la vía judicial previa, incumpliendo el presupuesto procesal previsto en el art. 44.1 a) LOTC en relación con el art. 50.1 a) LOTC, por lo que debe de inadmitirse parcialmente la lesión del derecho fundamental a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa (STC 152/2006) [FJ 4].

28. Las demandas de amparo por dilaciones indebidas, formuladas una vez que el proceso ya ha finalizado, carecen de viabilidad y han venido siendo reiteradamente rechazadas por este Tribunal, por falta de objeto (SSTC 146/2000, 73/2007) [FJ 5].

29. La vulneración del derecho a la igualdad procesal y la falta de motivación de la negativa a acumular causas han de ser inadmitidos por incumplir el presupuesto procesal previsto en el art. 44.1 a) LOTC, dado que el recurrente debería haber agotado la vía judicial previa denunciando las incongruencias omisivas mediante la utilización del incidente excepcional de nulidad de actuaciones, para dar ocasión al órgano judicial a reparar dichas incongruencias [FFJJ 6, 19].

30. Doctrina sobre la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión como consecuencia del dictado de una resolución judicial incongruente (STC 40/2006) [FJ 28].

31. La pretensión ha de introducirse con el escrito de demanda, en el que se fija definitivamente el objeto del amparo y se determinan los límites del deber de congruencia de este Tribunal, sin que sea dable que el demandante amplíe dicho objeto en el escrito de alegaciones ni, menos aún, que el codemandado o el coadyuvante aprovechen esta fase prevista en el art. 52 LOTC para, tardíamente, introducir una pretensión autónoma a la planteada en la demanda (SSTC 30/1986, 93/2002) [FJ 7].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6988-2004, promovido por don Rafael Vera Fernández- Huidobro, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Ana Díaz Cañizares y asistido por el Letrado don Jorge Argote Alarcón, contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, de fecha 18 de octubre de 2004, que desestimó el recurso de casación núm. 717-2002 interpuesto contra la Sentencia condenatoria dictada por la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Madrid, de 21 de enero de 2002, en el proceso penal abreviado núm. 34-2000. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y han comparecido el Abogado del Estado y los herederos de don Enrique Esquiva, representados por la Procuradora doña Beatriz Sánchez- Vera Gómez-Trelles y asistidos por el Letrado don Juan Carlos Rodríguez Segura. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 22 de noviembre de 2004, don Tomás Alonso Ballesteros, Procurador de don Rafael Vera Fernández-Huidobro (sustituido por razón de su fallecimiento por el Procurador don Álvaro José de Luis Otero y luego por doña Ana Díaz Cañizares), interpuso recurso de amparo contra las dos Sentencias indicadas en el encabezamiento.

2. Los hechos en que se fundamenta el presente recurso son, en síntesis, los siguientes:

a) La Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Madrid, mediante Sentencia de 21 de enero de 2002 dictada en el proceso penal abreviado núm. 34-2000, procedente de las diligencias previas núm. 5150- 1994 del Juzgado de Instrucción núm. 5 de la misma localidad, condenó al ahora recurrente en amparo, como autor de un delito continuado de malversación de caudales públicos, a las penas de siete años de prisión e inhabilitación absoluta por tiempo de dieciocho años y al pago de una novena parte de las costas del juicio; del mismo modo lo condenó, en concepto de responsabilidad civil, a restituir a la Administración del Estado la cantidad de 847.427,07 euros, por el dinero que sustrajo para sí, y un total de 3.029.101,01 euros, en concepto de responsabilidad solidaria por el enriquecimiento de otros, acordando el comiso de las fincas “La Berzosilla” (Torrelodones) y la denominada “El Relumbrar” (Alpera), así como su venta y aplicación del precio al pago de las responsabilidades civiles del recurrente, todo ello por la sustracción de los fondos asignados a gastos reservados del Ministerio del Interior, por quien había ostentado los cargos de Director de la Seguridad del Estado, luego Subsecretario del Ministerio del Interior y, finalmente, Secretario de Estado para la Seguridad.

La Sentencia contiene la siguiente declaración de hechos probados:

“Primero.- Los acusados en esta causa son:

Don José Barrionuevo Peña, nacido el 13 de marzo de 1942. Fue Ministro del Interior desde el día 2 de diciembre de 1982 al día 11 de julio de 1988.

Don José Luis Corcuera Cuesta, nacido el 2 de julio de 1945. Fue Ministro del Interior desde el 12 de julio de 1988 al 24 de noviembre de 1993.

Don Rafael Vera Fernández-Huidobro, nacido el día 7 de febrero de 1945. Fue Director de la Seguridad del Estado desde el 8 de diciembre de 1982 hasta el 9 de febrero de 1984, Subsecretario de Ministerio del Interior desde esa fecha al 26 de octubre de 1986 y Secretario del Estado para la Seguridad desde el 27 de octubre de 1986 al 29 de enero de 1994.

Don Julián Sancristóbal Iguarán, nacido el 24 de noviembre de 1952. Fue Gobernador Civil de Vizcaya desde el 16 de diciembre de 1982 al 9 de febrero de 1984 y Director de la Seguridad del Estado desde esa fecha hasta el 27 de octubre de 1986.

Don José María Rodríguez Colorado, nacido el 28 de marzo de 1948. Fue Director General de la Policía desde el 27 de octubre de 1986 hasta el 27 de julio de 1991.

Don Juan Ignacio López Rodríguez, nacido el 7 de abril de 1951. Fue Gobernador Civil de Vizcaya desde el 24 de febrero de 1984 al 2 de septiembre de 1988.

Don Francisco Álvarez Sánchez, nacido el 8 de diciembre de 1944. Fue Director del Gabinete de Información de la Dirección de la Seguridad del Estado desde el 20 de febrero de 1984 al 30 de octubre de 1986.

Todos ellos carecían de antecedentes penales en las fechas en que tuvieron lugar los hechos que ahora se enjuician, si bien los señores Barrionuevo, Vera, Sancristóbal y Álvarez fueron condenados en Sentencia firme de 29 de julio de 1998 (Sala Segunda del Tribunal Supremo) como autores de delito de detención ilegal, en concurso ideal medial con otro de malversación de caudales públicos, a las penas de 10 años de prisión los primeros y de 9 años y seis meses de prisión el último (además de a penas de inhabilitación absoluta).

Segundo.- Entre 1982 y 1993 el Ministerio del Interior disponía de tres cuentas corrientes en el Banco de España, donde se ingresaban las cantidades presupuestadas anualmente para gastos reservados, correspondiéndose cada cuenta con una aplicación presupuestaria. La primera cuenta con aplicación presupuestaria número 16-07-22-A226.08 se destinaba a atender las necesidades de la Dirección General de la Guardia Civil. De ella, sólo interesa ahora conocer su existencia y la directa vinculación de una pequeña partida presupuestaria a la Dirección General de la Guardia Civil, pues, por contraste, la Dirección General de Policía no tenía asignada cantidad alguna por este concepto, lo que probablemente era debido a que, anteriormente, recibía dinero para gastos reservados la Dirección General de Seguridad de la que dependían los cuerpos de la Policía, pero no la Guardia Civil. Otra cuenta era la que tenía asignada la Dirección de Seguridad del Estado, que sucedió a la Dirección General de Seguridad con rango de Subsecretaría y que, posteriormente, con nivel de Secretaría de Estado pasó precisamente a denominarse, desde octubre de 1986, Secretaría de Estado para la Seguridad. En ella, numerada como 25-012128-6 se ingresaba y hacía efectivo el importe de la aplicación presupuestaria 16-05-221 A, la más importante de todas las partidas de gastos reservados. El Director de la Seguridad del Estado, luego Secretario para la Seguridad era quien administraba y disponía de los fondos depositados en esta cuenta de la que se retiraban mediante cheques, librados con dos firmas, de las tres que estaban autorizadas y reconocidas ante el Banco de España una de las cuales era del propio Director de Seguridad (o Secretario de Estado para la Seguridad) y las otras dos de distintas personas destinadas sucesivamente en ese organismo. Como excepción, entre el 9 de febrero de 1984 y 27 de octubre de 1986, hubo una firma más pues don Rafael Vera conservó la suya en esa cuenta mientras ocupó el cargo de Subsecretario del Ministerio del Interior. La tercera cuenta, con numeración 24-000164-I, era administrada directamente por el Ministro y su aplicación presupuestaria era denominada 'Habilitación de Material'.

Tercero.- La cantidad específicamente asignada a gastos reservados de la Dirección General de la Guardia Civil experimentó pocas variaciones en el tiempo y alcanzó la cantidad máxima de 58.382.000 millones de pesetas anuales en cuatro pagos trimestrales de 14.500.000 aproximadamente.

La partida que se ingresaba en la cuenta de gastos reservados número 24-000164-I, denominada Habilitación de Material, tampoco varió a lo largo del período que ahora interesa. La cantidad asignada fue siempre de 190.000.000 de pesetas anuales, salvo en 1993, en que fue de 163.350.000 pesetas.

Estas dos partidas presupuestarias no fueron objeto de modificación ni de incremento en ninguno de los años del período que se enjuicia.

Cuarto.- Por el contrario las cantidades inicialmente presupuestadas para ingresar en la cuenta 25- 012128-6 del Banco de España (gastos reservados a disposición de la Dirección de la Seguridad del Estado, luego Secretaría de Estado para la Seguridad) se incrementaron todos los años desde 1983 a 1993. Para ello, el Ministro del Interior, a propuesta del Director de la Seguridad del Estado, solicitaba del Ministerio de Hacienda la oportuna modificación presupuestaria, aduciendo la necesidad de atender a gastos destinados a la lucha antiterrorista. El Ministerio de Hacienda, atendiendo a la causa de solicitud, autorizaba el correspondiente incremento, que se compensaba con disminución de otras aplicaciones presupuestarias.

Las cantidades inicialmente presupuestadas fueron:

-519.035.520 pesetas en 1983.

-549.759.000 pesetas en 1984.

-591.866.000 pesetas en 1985.

-579.418.000 pesetas en 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991 y 1992.

-573.624.000 pesetas en 1993.

Los incrementos fueron de 500.000.000 de pesetas en 1983 y 1984, de 800.000.000 de pesetas en 1985, de mil millones de pesetas en 1986, 1987, 1988 y 1989, de 800.000.000 de pesetas en 1990, de 1.200 millones de pesetas en 1991, de 1.500.000.000 de pesetas en 1992 y 715 millones de pesetas en 1993.

La necesidad de modificar sistemáticamente las aplicaciones presupuestarias para incrementar la partida de gastos reservados asignados a la Dirección de la Seguridad del Estado -Secretaría de Estado para la Seguridad- respondía a múltiples razones:

Unas eran estrictamente políticas, es decir, se partía de una cuantía que se presumía ya insuficiente. Era una técnica de maquillaje presupuestario, se contaba con la ampliación del crédito casi desde el primer momento, pero se prefería cuadrar inicialmente los presupuestos sin elevaciones sustanciales.

Otras se debían a inexistencia o insuficiencia de partidas correspondientes a gastos necesarios pero no presupuestados o a la mayor comodidad de hacer frente a esos gastos desde la partida de fondos reservados, aunque pudieran incluirse en otros conceptos presupuestarios. Por citar algunos ejemplos, con cargo a los fondos del Ministerio del Interior asignados a gastos reservados, hubo que pagar algunos gastos generados por la creación de la Fiscalía Especial para la represión del Tráfico de Drogas, o por la Comisión Nacional de Coordinación de Policía Judicial -órganos que se crearon sin dotación presupuestaria o con dotación insuficiente- o para retribuciones de fiscales de la Audiencia Nacional, que participaban en cursos de formación de mandos y agentes de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Otras respondían a razones estrictas de seguridad y derivaban de la necesidad de proteger más y mejor a cada vez más personas, entre otras, también jueces y fiscales de la Audiencia Nacional (como ha sido recordado con insistencia); o que podrían tener relación con la seguridad, como determinadas cantidades que se derivaban hacia la Secretaría particular de la Presidencia de Gobierno.

También se utilizaba el dinero para pagar gratificaciones o retribuciones, fuera de nómina, a una pluralidad de funcionarios destinados en la Dirección de la Seguridad del Estado o en alguno de sus gabinetes u órganos dependientes.

En fin, se sustraía dinero para el enriquecimiento personal de altos cargos del Ministerio del Interior.

Quinto.- En efecto, sobre las partidas destinadas a gastos reservados no existía control real externo por parte de órganos fiscalizadores o interventores y no se daba, por lo común, otra justificación del gasto que la afirmación de su necesidad por quien lo interesaba (si su petición era atendida) o lo realizaba (si no dependía de otros para ello). Se llevaba, sí, un libro donde se apuntaban genéricamente y sin excesivos datos, fuera de la cantidad, los conceptos a que se destinaba el dinero, pero de ese libro sólo tenían noticia cierta quienes tenían la disposición de los fondos (y aquellos a los que daban cuenta, en su caso) y, por razones de seguridad, ese libro se destruía periódicamente. Con ello el control desde fuera no existía y, en el control desde dentro, bien controlador y controlado coincidían, bien aquél dependía de la información de éste.

Este sistema posibilitaba sustraer los fondos asignados a gastos reservados y en efecto, como se ha dicho, se sustrajeron de la forma siguiente:

1. Julián Sancristóbal Iguarán, recibió para sí, en fechas que no constan y a partir de 1983, de Rafael Vera Fernández-Huidobro tres entregas de 7 millones de pesetas cada una correspondientes a gratificaciones por los 15 días que fue Gobernador Civil de Vizcaya en 1982, el año 1983 y los 40 días del año 1984 que siguió en ese cargo: total 21 millones de pesetas, que hizo suyos Sancristóbal, procedentes de la cuenta 25-012128-6 del Banco de España.

2. Nombrado en febrero de 1984 Director de la Seguridad del Estado, Julián Sancristóbal hizo, al menos, dos pagos de 7 millones de pesetas en noviembre de 1984 y noviembre de 1985 a Luis R.I. (entonces Delegado del Gobierno en Navarra, y ya condenado por delito continuado de malversación en Sentencia de 24 de febrero de 1988, confirmada, en este punto, por la del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 1999, por lo que no es enjuiciado en esta Causa). La segunda entrega se hizo mediante un cheque del Banco de Financiación Industrial (INDUBAN), sucursal de Jerez, que formaba parte de un total de cuatro cheques de igual cuantía, entregados por dicho Banco a cambio de 28 millones de pesetas, ingresados en metálico en el banco y procedentes de la cuenta 25- 012128-6 del Banco de España, sin que conste el destino de los otros tres cheques. En total, pues, entregó Sancristóbal a Roldán 14 millones de pesetas.

3. Durante su permanencia como Director de la Seguridad del Estado, Julián Sancristóbal se apropió de dinero, sin que conste que para ello tuviera autorización de Vera ni de Barrionuevo. Afirma haber recibido, luego de su cese, de los señores Vera y Barrionuevo la cantidad de 25 millones de pesetas. Este hecho no se ha probado pero sí que el Director de la sucursal de INDUBAN en Jerez - señor Parra Molina- recibió de Sancristóbal, el día antes de cesar éste en el cargo, 70 millones de pesetas en metálico que ingresó en una cuenta de dicho Banco. En total y antes de adquirir la Sociedad Marconi, lo que le fue facilitado al dejar el Ministerio, ni de dedicarse a los negocios tras su salida de Interior, S. tuvo poder de disposición sobre al menos 154.440.646 pesetas cuyo origen no consta, sin que pueda afirmarse que el total de esa cantidad sea fruto de sustracciones de dinero de la cuenta a su cargo como Director de Seguridad, pero sí que la cantidad mínima de que se apoderó, en total, no fue inferior a los 130 millones de pesetas.

4. Rafael Vera Fernández-Huidobro, entregó el día 10 de marzo de 1986, a Luis Roldán, cuando éste era delegado del Gobierno de Navarra, cheque nominativo por importe de 7 millones de pesetas con cargo a la cuenta de la Secretaría de Estado de Interior en el Banco de España.

5. Nombrado Luis Roldán el día 3 de noviembre de 1986 Director General de la Guardia Civil, recibió de Rafael Vera con fecha 17 de diciembre de 1987 y 4 de julio de 1988 sendos cheques por importe de 7 y 17 millones de pesetas con cargo siempre a la cuenta 25-012128-6 del Banco de España que Roldán ingresó en sus cuentas corrientes particulares en el Banco Bilbao-Vizcaya. No consta que el segundo cheque se entregara a Roldán para su enriquecimiento.

6. Puesto de acuerdo Rafael Vera con Luis Roldán, y José María Rodríguez Colorado, decidieron hacerse con determinadas cantidades de dinero destinado a gastos reservados ante el cese del señor Barrionuevo y la llegada del señor Corcuera Así, Rafael Vera entregó el día 11 de julio de 1988 a cada uno de ellos, contra la cuenta de la Secretaría de Estado de Interior en el Banco de España, los cheques con numeración 3934760 y 4479331, respectivamente, por importe de 10.000.000 de pesetas cada uno.

Meses más tarde, el 12 de diciembre de 1988, Vera entregó los cheques números 4750894 (Roldán) y 4750892 (Rodríguez Colorado), ambos por importe de 7 millones de pesetas. Roldán ingresó este cheque y el anterior en sus cuentas particulares y Rodríguez Colorado los entregó a su amigo Mariano Jaquotot Sáenz de Miera, que los ingresó en una cuenta que tenía abierta a su nombre en la sucursal núm.1 en Madrid de Bankinter.

Igualmente, el día 9 de enero de 1990 Rafael Vera entregó otros dos cheques del Banco de España por importe cada uno de 7.000.000 de pesetas a Rodríguez Colorado y Roldán., numerados respectivamente como 6043817 y 6043820, que siguieron el mismo camino de los anteriores.

7. Preocupados por su porvenir económico al abandonar el Ministerio, Roldán y Rodríguez Colorado celebraron otras reuniones con Rafael Vera, de las que son conocidas las que tuvieron lugar en el 'Cenador de Salvador' de la localidad madrileña de Moralzarzal y en el restaurante 'El Molino' de Algete. En esta última, Roldán y Rodríguez Colorado llegaron al acuerdo con Vera de recibir mensualmente cinco millones de pesetas a modo de gratificación o sobresueldo. Consta igualmente que el acuerdo se alcanzó en ausencia del señor Corcuera que se incorporó más tarde a la reunión por tener otras obligaciones. No consta que Corcuera impulsara o aprobara ese acuerdo.

La Dirección General de la Guardia Civil recibía tradicionalmente dinero para gastos reservados en cifra que en aquellas fechas ascendía a 58.362.000 pesetas anuales en pagos trimestrales. Además de ello, recibía con cargo a la cuenta de la Secretaría de Estado para la Seguridad una cantidad que empezó siendo de 9.500.000 pesetas al mes y llegó a ser de 12.500.000 pesetas pues se incrementaba aproximadamente en un millón al año en aquellas fechas.

La Dirección General de la Policía no tenía fondos propios asignados a gastos reservados, por lo que se surtía exclusivamente del dinero que, para esos fines, recibía de la Dirección de la Seguridad del Estado. Recibía por ello una cifra, también progresivamente incrementada, y más elevada que la de la Guardia Civil -15 millones en las fechas que nos ocupan-, de suerte que ambas Direcciones Generales recibieran en total una cantidad igual o muy aproximada, lo que se hacía para evitar cualquier agravio comparativo.

En ejecución de lo acordado, a partir del mes de febrero de 1990 la Secretaría de Estado para la Seguridad remitía a cada una de las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil dos cheques en lugar de uno. El primero -con la explicada diferencia entre una y otra Dirección General- era destinado a gastos reservados; el segundo se destinaba a enriquecimiento personal de los señores Rodríguez Colorado y Roldán, quienes, en este concepto y como mínimo, recibieron los cheques que seguidamente se relacionan, todos ellos por un importe de cinco millones de pesetas:

1. En febrero de 1990, los cheques núm. 6452575 (Rodríguez Colorado) y 6452576 (Roldán), librados el 16 de febrero de 1990.

2. En marzo de 1990, los cheques 6452585(señor Rodríguez Colorado) y 6452586 (señor Roldán), librados el 8 de marzo de 1990.

3. En abril de 1990, los cheques 6452594 (Roldán) y 6452599 (Rodríguez Colorado), librados respectivamente los días 5 y 14 de abril de 1990.

4. En mayo de 1990, los cheques 6452605 (Rodríguez Colorado) y 6452607 (Roldán), librados con fecha 11 de mayo de 1990.

5. En junio de 1990, cheques núm. 6931274 (Rodríguez Colorado) y 6931276 (Roldán), librados ambos el 6 de junio de 1990.

6. En julio de 1990, cheques núm.6931283 (Roldán) y 6931284 (Rodríguez Colorado), librados ambos el 2 de julio de 1990.

7. De nuevo en julio de 1990 (tal vez porque no hubo pagos en agosto), cheques núm.6931298 (Rodríguez Colorado) y 6931299 (Roldán), librados ambos el 31 de julio de 1990.

No hubo, como se ha dicho, entrega de cheques en agosto de 1990.

8. En septiembre de 1990, cheques núm. 6931306 (Rodríguez Colorado) y 6931307 (Roldán), librados ambos el 7 de septiembre de 1990.

9. En octubre de 1990, cheques núm. 7287971 (Rodríguez Colorado) y 7287972 (Roldán), librados ambos el día 8 de octubre de 1990.

10. En noviembre de 1990, los cheques núm. 7287976 (Roldán) y 7287977 (Rodríguez Colorado), librados los días 5 y 6 de noviembre respectivamente.

11. En diciembre de 1990, los cheques 7287986 (Roldán Colorado) y 7287989 (Roldán), librados los días 10 y 17 de diciembre de 1990 respectivamente.

12. En enero de 1991 los cheques núm. 7287996 (Rodríguez Colorado) y 7288000 (Roldán), librados respectivamente los días 9 y 14 de enero de 1991.

13. En febrero de 1991, los cheques 7583647 (Roldán) y 7583648 (Rodríguez Colorado), librados ambos el 7 de febrero.

Todos los cheques que recibió Roldán los ingresó en las cuentas que, a nombre propio o de terceras personas, reales o imaginarias, tenía en distintos bancos. En muchas ocasiones, para disimular, canjeaba los cheques por otros de menor cuantía.

Por su parte, Rodríguez Colorado entregaba los cheques a su amigo Mariano Jaquotot que los ingresaba en la cuenta citada de Bankinter.

Además de los cheques reseñados anteriormente, Roldán recibió otro más por importe de cinco millones de pesetas librado el día 16 de febrero de 1990 de cuyo importe se apropió, sin que conste que le fuera entregado con tal finalidad.

Después de febrero de 1991, no aparecen más ingresos en la cuenta de Mariano Jaquotot en Bankinter. Sin embargo el segundo cheque por importe de cinco millones de pesetas seguía llegando a las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil. No consta lo que hizo con ese dinero el señor Rodríguez Colorado, pero sí que Roldán siguió ingresando esos cheques, a veces canjeados por otros, o su importe en distintas cuentas a su nombre. Consta igualmente que, a partir de diciembre de 1991, las cantidades entregadas a Roldán para su enriquecimiento pasaron a ser de diez millones de pesetas (en dos cheques de cinco) y eso hasta diciembre de 1993.

Las cantidades recibidas de Rafael Vera, después del mes de enero de 1990, fueron de, al menos, 65 millones por Rodríguez Colorado y 355 millones por Roldán. A ellas hay que sumar las recibidas previamente a febrero del año 1990, que fueron de 24 millones por Rodríguez Colorado y 38 millones por Roldán (siete de ellos como delegado del Gobierno de Navarra). En total, y como mínimo, 393 millones por Roldán y 89 millones por Rodríguez Colorado.

8. Rafael Vera, al cese del acusado Francisco Álvarez Sánchez. como Director del Gabinete de Información de la Dirección de la Seguridad del Estado (cargo que ocupó desde el 20 de febrero de 1984 al 30 de octubre de 1986), le entregó, para su enriquecimiento personal, el cheque del Banco de España núm. 1532806 por importe de 15.000.000 de pesetas, librado contra la cuenta 25- 012128-6, el 6 de noviembre de 1986, que Álvarez ingresó en la Sucursal de Jerez del Banco de Financiación Industrial en cuenta gestionada por el mismo banquero de Sancristóbal -señor Parra Molina-. Los cheques se invirtieron en pagarés del Tesoro a nombre de la esposa de Álvarez, se reinvirtieron, primero en la misma sucursal, y luego en otra del mismo Banco en Murcia y se cobraron, en unión de otras inversiones, el 21 de septiembre de 1987, mediante cheque al portador hecho efectivo en la Sucursal de dicho Banco sita en el Paseo de la Castellana de Madrid núm. 108.

9. Rafael Vera entregó el cheque núm. 29232447, librado el 23 de diciembre de 1987 contra la referida cuenta del Banco de España, a Juan Ignacio López Rodríguez, entonces Gobernador Civil de Vizcaya, a modo de gratificación y para que lo hiciera suyo. Lo que hizo López Rodríguez, ingresándolo en enero de 1988 en su cuenta corriente de la oficina en Bilbao del Barclays Bank.

10. En fechas no determinadas de su paso por el Ministerio del Interior, Rafael Vera Fernández- Huidobro se apropió de, al menos 141 millones de pesetas que invirtió en la compra, reforma y mejora de los siguientes bienes inmuebles, valiéndose, como mero testaferro, de su suegro don Enrique Esquiva González.

Finca urbana núm. 2.686 sita en la Berzosilla, término municipal de Torrelodones, con una extensión de 4.977 metros cuadrados, y un edificio compuesto de tres viviendas contiguas entre sí de 375,70 metros cuadrados. Figura adquirida por Enrique Esquiva González, casado con María de los Ángeles Muñoz Diaz, para su sociedad de gananciales a Emiliano García-Suárez y Guadalupe y a María Concepción Cibrán Junquera en escritura pública de 20 de diciembre de 1985 e inscrita el 14 de febrero de 1986 en el Registro de la Propiedad de San Lorenzo de El Escorial. Se hizo constar como precio de la venta 10.000.000 de pesetas, pero el precio satisfecho fue de, al menos, 27.000.000 de pesetas.

A esta finca, que constituye el domicilio habitual de Rafael Vera Fernández-Huidobro, se agregaron, en los años sucesivos, las dos fincas colindantes que figuran igualmente adquiridas por Enrique Esquiva González para su sociedad de gananciales: la núm. 2.553, con una extensión de 2.000 metros cuadrados, comprada a Antonio Ruiz-Jarabo Baquero, en escritura pública de 10 de abril de 1986, e inscrita el 8 de julio de 1986 en el Registro, respecto a la que se hizo constar como precio de la venta 1.000.000 de pesetas; y la núm. 7.073, con una extensión de 2.300 metros cuadrados, adquirida a Consolación Iglesias Sánchez, Ana-Victoria, Joaquín Antonio, Ramón e Ignacio Revuelta Iglesias, en escritura pública de 6 de julio de 1989, e inscrita el 12 de agosto de 1991, figurando como precio de la compraventa 8.000.000 de pesetas, aunque el precio real pagado fue de 15.000.000 de pesetas.

El precio total pagado por Rafael Vera Fernández-Huidobro por la compra de estas propiedades fue, por tanto, de, al menos, 43.000.000 de pesetas, que satisfizo con fondos procedentes de la cuenta 25- 012128-6 del Banco de España.

Finca rústica núm. 18.332 (formada por la agrupación de las números 18.330 y 18.332, sitas en el término municipal de Alpera y la 8.136, en el término municipal de Higueruela) de terreno dedicado a secano, labor, monte, viña y almendros en el sitio de 'El Relumbrar', con una extensión total de 627 hectáreas y 60 áreas. Figura adquirida en escritura pública de 4 de octubre de 1989, una vez más por Enrique Esquiva González para su sociedad de gananciales, a la sociedad 'Edificación, Promociones Inmobiliarias y Chalets Adosados, SA' (Epicasa), de la que era administrador único Juan Luis Vera Fernández-Huidobro, hermano de Rafael, e inscrita en el Registro de la Propiedad de Almansa el 29 de enero de 1990, haciendo constar como precio de la venta el de 25.000.000 de pesetas, aunque el precio fue superior.

En los años 1990 a 1993 las aportaciones a la finca 'El Relumbrar' mediante ingresos en efectivo en la caja de esa finca rústica fueron:

-14.500.000 pesetas, en 1990 (2.500.000 en enero y 12.000.000 en mayo).

-36.000.000 de pesetas, en 1991 (2.500.000 pesetas en enero, 10.000.000 pesetas en febrero, 12 millones en mayo, 3,5 millones en julio, 2 millones en septiembre, 4 en octubre y 2 en diciembre).

-11 millones de pesetas, en 1992 (dos millones en enero, uno en febrero, uno en abril, cuatro en junio, tres en diciembre).

-9,5 millones, en 1993 (un millón en enero, 3 en abril, 2,5 en julio, 1,5 en septiembre y 1,5 en octubre).

Sexto.- Como se ha dicho, el señor Corcuera tuvo a su disposición las cantidades presupuestadas para gastos reservados que se ingresaban en la cuenta 24-000164-1, denominada 'habilitación de material', en el Banco de España, y que fueron de 190.000.000 de pesetas anuales desde 1988 a 1992 y 163.500.000 pesetas en 1993 (total 1.143.500.000 pesetas).

Durante las Navidades de los años 1990, 1991 y 1992 Corcuera reunió a algunos altos cargos y funcionarios del Ministerio del Interior, y les invitó a una cena, que tenía lugar en el propio Ministerio, y a la que asistían cuarenta, cincuenta personas, o más. En el curso de esa cena, obsequiaba con una joya a las esposas de dichas autoridades o funcionarios. Dispuso para ello, con cargo a la referida cuenta de gastos reservados, de las siguientes cantidades:

-1.761.000 pesetas, con las que pagó, el 19 de diciembre de 1990, 18 sortijas de oro y piedras preciosas y un encendedor.

-2.849.860 pesetas, con las que pagó, el 4 de enero de 1992, veintiséis pulseras.

-2.775.000 pesetas, con las que pagó, el 13 de enero de 1993, veinticinco collares.

Todas las compras las realizó pagando contra factura, que incluía en las cantidades antedichas el impuesto sobre valor añadido, en la Joyería 'Vargas', sita en la calle Núñez de Balboa núm.37 de Madrid.

Séptimo.- Sancristóbal devolvió en julio del año 2001 sesenta y seis millones de pesetas. En septiembre de 2001, y antes de iniciarse el juicio, los acusados Juan Ignacio López Rodríguez y Francisco Álvares Sánchez, restituyeron respectivamente 7 millones y 15 millones de pesetas, cantidades que están ingresadas a disposición del Tribunal.”

b) El señor Vera interpuso recurso de casación contra la indicada Sentencia basado en quince motivos de impugnación [vulneración de la cosa juzgada; inobservancia de condiciones objetivas de procedibilidad consistentes en la previa desclasificación de la materia relativa al uso y destino de los fondos reservados, dado su carácter secreto, y en la previa competencia del Tribunal de Cuentas; falta de acumulación de la causa al sumario núm. 1-1988, rollo núm. 3-1988, de la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, que había declinado su competencia a favor de la Audiencia Provincial; extemporánea presentación de un nuevo escrito de acusación por parte del Ministerio Fiscal; tardía imputación del recurrente; lesión del derecho a los medios de prueba pertinentes para la defensa; el comiso de dos fincas pertenecientes a don Enrique Esquiva y a su esposa, los cuales no han sido parte en la causa; violación de la presunción de inocencia; omisión de la citación de sus suegros en concepto de responsables civiles, al ser los propietarios de las fincas decomisadas; error en la apreciación de la prueba; falta de claridad y precisión en los hechos probados y predeterminación del fallo al haber consignado como hechos probados conceptos de carácter jurídico; aplicación indebida de los arts. 432.1 y 2 del Código penal (CP); incongruencia omisiva y extra petita por no haber respondido a la pretensión de la concurrencia de un error de prohibición, o incluso de tipo, y por haberse excedido afirmando hechos que no eran objeto de imputación, pronunciándose sobre los mismos; y, por último, la inaplicación de la atenuante analógica por dilaciones indebidas].

c) Mediante escrito registrado el 5 de abril de 2004, el señor Vera recusó al Presidente de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, el Excmo. Sr. Delgado García, por haber sido Ponente en la causa especial núm. 2530-1995 (“caso Marey”) donde recayó la Sentencia de 29 de julio de 1998 en la que fue también condenado por un delito de malversación de caudales públicos. El Ministerio Fiscal, en su escrito de 13 de abril de 2004, se adhirió a la petición formulada, interesando la recusación del mencionado Magistrado. Este incidente fue desestimado por Auto de 17 de junio de 2004.

d) Finalmente, el recurso de casación fue desestimado en su totalidad por la Sala Segunda del Tribunal Supremo mediante Sentencia de 18 de octubre de 2004, notificada al recurrente el día 21 de dicho mes y año.

3. El demandante de amparo solicita en su recurso la nulidad de los dos Sentencias supra indicadas por haber vulnerado los derechos fundamentales a obtener la tutela efectiva de Jueces y Tribunales en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión (art. 24.1 CE), al Juez imparcial, a un proceso público con todas las garantías, a la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa y a la presunción de inocencia (todos ellos consagrados en el art. 24.2 CE), a la igualdad (art. 14 CE), a los principios de tipicidad y taxatividad penal (art. 25 CE), todo ello en relación con el art. 9.3 CE, que consagra el principio de legalidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, y con el art. 6 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales que consagra el derecho a un proceso equitativo. En la demanda también se solicita la suspensión de la ejecución de la condena impuesta al recurrente.

El primero de los catorce motivos de impugnación se funda en la lesión del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), en relación con los principios de legalidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), pues “no existiendo una normativa concreta que regulase la materia de los fondos reservados en el periodo investigado, quedando su uso bajo la discrecionalidad de la autoridad a cuya disposición se encontraban, no puede calificarse de arbitraria o desviada la utilización y destino dado a los mismos, impidiendo que pueda hablarse de un comportamiento doloso o con culpa grave en su gestión”.

En segundo lugar denuncia la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva con proscripción de toda indefensión y a un proceso con todas las garantías (art. 24.1 y 2 CE), en relación con el principio de legalidad del art. 25 CE, por total inobservancia de la condición objetiva de procedibilidad consistente en la previa desclasificación de la materia relativa al uso y destino de los fondos reservados, por su carácter secreto. En la demanda se afirma, en este sentido, que “toda investigación sobre los 'gastos reservados' exige una previa desclasificación, pues su carácter de secreto, atribuido por la Ley, impide que se puedan analizar sin ella, así sin más. Sin la previa desclasificación no se puede realizar indagación alguna sobre los mismos. Al no haberse cumplido con dicha exigencia legal, se ha quebrantado absurda y manifiestamente el derecho fundamental a un proceso con todas las garantías, y se ha hecho desaparecer la función protectora, recogida por la Ley, del secreto que constituyen los fondos reservados, utilizándose una prueba 'ilícita' para condenar… Frente a la proscripción de toda indefensión que establece el art. 24 CE se alza un valladar inexpugnable, cual es la de tratarse de materia secreta y clasificada, y por tanto, que no puede ser desvelada si no es cometiendo un delito. Esto ha conducido al señor Vera a una clara y total indefensión, pues no ha podido utilizar en su descargo los datos sobre la concreta y real utilización de los fondos reservados, salvo que pusiera en peligro no solo la seguridad del Estado, sino la seguridad física de muchas personas de alta cualificación dentro del organigrama del Estado, ya sea de la Administración o del Poder Judicial. Nadie ha tenido interés en la desclasificación, que no ha sido instada ni por el Ministerio Fiscal ni por ningún órgano jurisdiccional, sencillamente porque nadie ha querido que se conozca la verdad de los fondos reservados… En conclusión, en el presente caso, y en contra de lo legalmente establecido, se ha obviado la previa exigencia de procedibilidad, consistente en la necesidad de obtener una autorización gubernativa o en su caso, de las Cortes Generales, vulnerándose con ello el derecho de mi patrocinado a un procedimiento con la garantías debidas, al no cumplimentarse debidamente lo que, desde un punto de vista jurídico-penal y procesal-penal, queda configurado como una condición objetiva de procedibilidad”.

En tercer lugar, considera lesionados los principios non bis in idem, de legalidad y de tipicidad del art. 25 CE, en relación con el principio de proporcionalidad y prohibición del exceso punitivo derivado del valor justicia al que se refiere el art. 1.1 CE, y los derechos a la tutela judicial efectiva con proscripción de la indefensión, al Juez imparcial y ordinario predeterminado por la Ley y a un proceso con todas las garantías (art. 24.1-2 CE), así como el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), al existir cosa juzgada y delito continuado en los casos denominados “Marey” y “Lasa Zabala”, un Auto de sobreseimiento de 26 de septiembre de 1994. E igualmente porque fue denegada la acumulación del proceso seguido sobre el mismo objeto en el sumario núm. 1-1988, rollo núm. 3-88, de la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, actual rollo núm. 47-2002 de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Madrid, cuestión que, planteada en el recurso de casación, no obtuvo respuesta del Tribunal Supremo a causa de confundir éste el proceso al que se refería la solicitud de acumulación con el llamado caso “Marey”.

El motivo cuarto se basa en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, con proscripción de toda indefensión, y a un proceso con todas las garantías del art. 24.1 y 2 CE, en relación con el principio de legalidad y taxatividad en materia criminal del art. 25 CE, por total inobservancia de la condición objetiva de procedibilidad constituida por la previa competencia del Tribunal de Cuentas. Según el recurrente, hubiera sido necesario suspender “la tramitación de la causa penal hasta tanto se resuelva por dicho Tribunal la cuestión debatida. Más aún, a nuestro juicio, lo correcto sería no admitir a trámite denuncia o querella de ninguna clase si no va acompañada de la satisfacción de la exigencia de esa condición objetiva de procedibilidad consistente en la resolución del previo enjuiciamiento de los hechos por parte de dicho Tribunal, verificando el estado de las cuentas y concretando la cantidad desviada de sus justos fines, en su caso”.

En quinto lugar, se alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva con proscripción de la indefensión, así como el derecho a un proceso con todas las garantías del art. 24.1 y 2 CE, al haberse admitido al inicio del juicio oral la presentación extemporánea de un nuevo escrito de acusación por parte del Ministerio Fiscal, modificando los hechos delictivos objeto de acusación, así como las penas. En opinión del ahora demandante de amparo, “el Ministerio Fiscal utilizó el momento procesal de la 'conformidad', regulado en el derogado art. 793.3 (que se corresponde con el vigente art. 787.1) de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, de manera totalmente inapropiada y extemporánea, si se tiene en cuenta que estamos, como sucede, en un procedimiento abreviado … se ha producido un anticipo del favor previsto por la legislación hacia el acusado Sr. Sancristóbal, lo que ha generado en dicha parte procesal desmedidos y extemporáneos entusiasmos acusatorios, distorsionadores de la verdad, incluso ofreciendo datos novedosos que nunca antes había manifestado, guiado por tales móviles espurios, ocasionando una postración procesal a esta defensa”.

El sexto motivo consiste en la violación del derecho a la tutela judicial efectiva con proscripción de la indefensión, a un proceso con las debidas garantías y el derecho a la defensa contradictoria del art. 24.1 y 2 CE, por la tardía imputación del recurrente en el procedimiento, con lesión de lo dispuesto en el art. 118 de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim). Las resoluciones impugnadas sostienen respecto de esta misma cuestión que si hubo una tardía imputación, que no se niega, lo fue única y exclusivamente en beneficio del recurrente y para no causarle un daño moral irreparable. Sin embargo, el actor no comparte esta motivación, pues se omite que durante todo ese tiempo en que la instrucción estuvo desarrollándose “a espaldas de mi representado”, ya se le estaba causando dicho desprestigio y daño moral irreparable, al no tener acceso a las actuaciones, ni darle la posibilidad de defenderse, pese a que el contenido de las mismas estaba siendo divulgado en todos y cada uno de los medios de comunicación social (artículos, reportajes, editoriales, tertulias, colaboraciones, etc.), conformando el 'juicio paralelo' que también se vio obligado a sufrir, y donde se daba por sentada su culpabilidad, llegando a convertirse el proceso en un ritual cuya decisión final ya se anticipaba de antemano a través de tales medios.

También considera el recurrente lesionado el derecho fundamental a utilizar las pruebas pertinentes para la defensa, al haberse denegado diligencias de prueba procedentes, lesionándose el derecho a un proceso con las debidas garantías y a la tutela judicial efectiva con proscripción de toda indefensión (art. 24.1 y 2 CE). En particular, hace referencia a un escrito de fecha 20 de octubre de 1998 en el que solicitaba la práctica de las oportunas comisiones rogatorias a fin de que las entidades bancarias de unos determinados paraísos fiscales evidenciasen la inexistencia de cuentas bancarias del recurrente, diligencia que fue inadmitida por innecesaria, y a la falta de comparecencia de un perito (sociedad de tasación Vasa Valoraciones, S.A.) para que ratificara el informe de fecha 11 de mayo de 1998 (folio 18.319 y ss.) acerca del valor de la finca “La Berzosilla”, sita en Torrelodones, finalmente decomisada en la Sentencia de condena. Pues si no fue localizado por la Sala a quo ello fue debido a causas ajenas a la voluntad y diligencia del recurrente, y dicho medio de prueba era de influencia decisiva pues, de haberse practicado, habría sido otra la valoración de la finca de referencia, modificando el valor de la supuesta cantidad que se dice malversada en beneficio propio.

Como motivo octavo se invoca la vulneración del derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva con proscripción de la indefensión, a la defensa y a un proceso contradictorio y con las debidas garantías (art. 24.1-2 CE), al haberse acordado, al amparo del art. 127 CP, el comiso de dos fincas pertenecientes al difunto don Enrique Esquiva y su esposa, sin haber sido parte en el proceso por falta de citación y emplazamiento judicial de los mismos. El recurrente sostiene a este respecto que como consecuencia de dicha irregular y arbitraria actuación judicial, se ha visto obligado a lo largo del proceso a intentar defenderse de una imputación (la atribución de la titularidad de tales fincas) frente a la cual tenía enormemente limitadas sus posibilidades de defensa al verse obligado a acreditar la existencia de un hecho negativo (probatio diabolica), esto es, que no era propietario de tales fincas. De ahí que, si como consecuencia de la irregular y omisiva actuación judicial, no llamando al proceso a las personas a cuyo nombre figuran los bienes litigiosos, se ha causado un evidente perjuicio al señor Vera, cual es el de considerar que tales bienes los ha adquirido con dinero proveniente de los fondos reservados, no puede cuestionarse su legitimación activa para invocar la vulneración de los derechos fundamentales que ello le ha causado, aunque los verdaderos titulares de los bienes decomisados se hayan mostrado parte con posterioridad en el recurso de casación contra la Sentencia de instancia que les perjudica.

El motivo noveno se basa en la lesión del derecho fundamental a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE). El recurrente considera que carecen de valor probatorio las declaraciones de los dos coimputados, los señores Sancristóbal y Roldán, en la medida en que no concurre requisito alguno exigido por la jurisprudencia constitucional para que las mismas puedan enervar el derecho a la presunción de inocencia. Pone de manifiesto que la propia Sala de instancia reconoce que son “personas de dudosa credibilidad, bien porque sus testimonios han venido guiados por móviles autoexculpatorios y de enemistad (Roldán), bien por perseguir obvios beneficios procesales (Sancristóbal)”. Finalmente, también sostiene que pese a expresar la Sentencia de la Sala a quo que “no existe prueba directa de que Rafael Vera sustrajera en su propio beneficio dinero de la cuenta del Banco de España que tenía a su cargo” y que “tanto Roldán como Sancristóbal no afirman saber que Vera sustrajo dinero, sino sólo creerlo”, se le condena por sentar la conclusión de que “más difícil es pensar en alguien que no tiene problemas en sustraer dinero en beneficio de todos (como ha hecho Vera) pero encuentra insuperables escrúpulos en hacerlo para él”, afirmando que “Vera desvió una importantísima cantidad de dinero de fondos reservados a la adquisición y mejora de inmuebles” sobre la base de una serie de conjeturas y suposiciones que se apoyan en lo que no pudo ser, pero que fue, pero que resulta creíble que pudo ser de la manera en que se relata por el Fiscal y que termina siendo la que es, porque le conviene a la Sala. Todo lo cual evidencia, según el actor, la “más flagrante vulneración del derecho a la presunción de inocencia que la que se consagra en la presente Sentencia, con respecto a nuestro patrocinado”.

Como motivo décimo invoca la violación del derecho a la tutela judicial efectiva con proscripción de la indefensión y a un proceso con las debidas garantías (art. 24 CE), en relación con el principio de congruencia procesal e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), en la medida en que los hechos declarados probados de la resolución de instancia no se han consignado con la debida claridad al resultar confusos e introducir conceptos jurídicos predeterminantes del fallo. El actor afirma que basta leer el contenido de la Sentencia de la primera instancia “para evidenciar las reales abstracciones y generalidades en las que se incurre, así como las graves contradicciones que determinan una absoluta falta de claridad en los mismos, sobre todo en lo que respecta a la pretendida participación de mi representado, por la que finalmente ha resultado condenado. Se acude a omisiones y juicios dubitativos que generan incomprensión, de tal forma que, al haberse condenado a mi patrocinado en base a los mismos, ha lesionado su derecho a un proceso con las debidas garantías y a la tutela judicial del art. 24 de la Constitución.” En páginas posteriores hace concreta referencia al apartado segundo de los hechos probados, página 13; a la página 18, apartados quinto y sexto; a “las sucesivas páginas” respecto de la entrega de cheques por parte del recurrente a quienes ocuparon los cargos de Director General de Policía y Director General de la Guardia Civil; páginas 21, 23, apartado 9, y, finalmente, a la página 24, apartado 10, todos ellos de la Sentencia de la Audiencia Provincial.

En undécimo lugar se aduce la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), en relación con los principios de legalidad y taxatividad criminal del art. 25 CE, por haber sido castigado por el delito de malversación de caudales públicos sin haberse concretado el objeto material del supuesto delito. La Audiencia Provincial de Madrid, siempre según el recurrente, asumió el riesgo de hacer las cuentas antes de declinar en un órgano no jurisdiccional la fijación vinculante de los elementos del juicio de tipicidad y de culpabilidad, pero “al asumir dicho riesgo y determinar 'a ojo' la supuesta cantidad malversada, en función de la tasación de unos bienes que nada tienen que ver con mi mandante, lo único que ha provocado es la consagración, en su Sentencia, de la tan denunciada 'inconcreción del objeto material del delito imputado', faltando uno de los elementos típicos del mismo, por lo que no puede estimarse su concurrencia en el presente caso”.

El motivo decimosegundo consiste en la lesión del derecho a la igualdad procesal (art. 14 CE), en relación con el principio de congruencia y proscripción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), al haberse extralimitado el pronunciamiento condenatorio declarando hechos que no eran objeto de enjuiciamiento y, por otra parte, no haberse dado respuesta al invocado error sobre el tipo, y hasta incluso sobre la prohibición, en cuanto al uso dado a los fondos reservados. El actor sostiene la evidencia del “exceso en el que ha incurrido la Sala sentenciadora en sus conclusiones, afirmando y declarando probados hechos que no habían sido objeto de acusación ni defensa (pago generalizado de gratificaciones y sobresueldos, declaración de encubridor del señor Esquiva, concretas entregas relatadas por Luis Roldán a propósito del atentado de Hipercor, etc.), lo que supone un quebrantamiento de forma sustancial e irreversible, por la vulneración de derechos fundamentales que comporta, sin que pueda decirse que son simples pronunciamientos obiter dicta. Así, no puede mantener que la calificación del señor Esquiva como encubridor o testaferro de su yerno no afecta al fallo de la Sentencia, cuando consta que es dicha conclusión la que ha fundamentado el pronunciamiento favorable al comiso de sus bienes.”

El penúltimo motivo se basa en la violación del derecho a la tutela judicial efectiva con proscripción de la indefensión y a un proceso con todas las garantías (art. 24 CE), por infracción del derecho a un Juez imparcial, al haberse denegado la recusación del Presidente de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. En opinión del actor, luego de poner de manifiesto que el Ministerio Fiscal se adhirió a su escrito de abstención y subsidiaria recusación, “no cabe duda de clase alguna” que el citado Magistrado tuvo que abstenerse, al existir “una relación intelectual siquiera sea entre el objeto de este proceso y el que lo fue con anterioridad conocido como 'Caso Marey', pues el Excmo. Sr. Magistrado … desempeñó las funciones como 'Ponente', lo que manifiesta sin duda un contacto muy intenso con el objeto de este proceso que conduce por los senderos de imparcialidad objetiva debido a que, con carácter previo, intervino y de manera muy protagonista como tal Ponente en una causa de evidente continuidad y conexidad con la cuestión que aquí se estaba debatiendo en la casación, empañando la imparcialidad necesaria al enjuiciar los hechos que debían valorarse”.

Finalmente, como último motivo, denuncia la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías y sin dilaciones indebidas ex art. 24.2 CE, “dado el tiempo que duró el proceso y el juicio paralelo sufrido por el señor Vera durante el mismo”, sin que la Sentencia de instancia aplicara atenuante alguna como consecuencia de las dilaciones indebidas padecidas por el actor, a pesar de haber sido solicitado en la instancia y en la casación.

4. La Sección Tercera de este Tribunal, mediante providencia de 26 de mayo de 2005, acordó conceder al demandante de amparo y al Ministerio Fiscal, con base en lo dispuesto en el art. 50.3 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), el plazo común de diez días para que formulasen alegaciones en relación con la posible carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda [art. 50.1 c) LOTC].

El recurrente, mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha de 14 de junio de 2005, formuló alegaciones sosteniendo la existencia de contenido constitucional de su demanda.

5. El Ministerio Fiscal, mediante informe registrado el 15 de junio de 2005, interesó la inadmisión del recurso por manifiesta carencia de contenido. En relación con el primer motivo de la demanda de amparo, sostiene la existencia de una causa de inadmisión al no haber sido invocado en la vía judicial previa [art. 44.1 c) LOTC]. No obstante, en el caso de que no prosperara dicho óbice procesal, entra a examinar el fondo del mismo junto con el segundo motivo de impugnación al existir una íntima relación entre ambos, pues derivan de un mismo objeto: el de la naturaleza de los fondos reservados y su condición de secretos. Entiende que carecen manifiestamente de contenido porque, por encima de la normativa administrativa que pudiera regir en aquel momento la disponibilidad de los fondos reservados, es evidente que la utilización desviada de los mismos para fines privados sí halla una plasmación concreta en una norma que tutela de modo genérico y con criterios de intervención mínima la buena utilización de dichos fondos como es la del Código penal; en todo caso, existía una normativa que aludía a la existencia de fondos de utilización discrecional, pero sujetos a la finalidad pública para los que habían sido consignados presupuestariamente. En todo caso, discrecionalidad no implica utilización para fines privados.

El segundo motivo también carece de contenido para el Fiscal, pues el recurrente se limita a discrepar de la argumentación jurídica seguida por los órganos judiciales autores de las resoluciones impugnadas, siendo razonable lo sostenido por dichos Tribunales de Justicia sobre la distinción entre materia clasificada y la forma en la que se empleen los fondos necesarios para llevar a efecto el contenido de esas materias clasificadas, entendiendo que el secreto nunca puede extenderse a los gastos reservados cuando no son el medio de pago de tales actividades reservadas, sino el objeto material de un delito de malversación.

El tercer motivo se centra en la vulneración del principio non bis in idem y en la eventual infracción de la cosa juzgada, al haber sido condenado por un delito continuado de malversación cuando había sido objeto de diferentes enjuiciamientos anteriores por el mismo tipo penal. El Ministerio Fiscal, luego de señalar lo afirmado al respecto por la Sala a quo y por el Tribunal Supremo, también considera que carece de contenido, pues se limita a discrepar sobre lo dispuesto en el art. 74 CP sobre el delito continuado, y los Tribunales han afirmado de manera motivada la inexistencia de identidad de fundamento dado que los hechos enjuiciados son diferentes y, en todo caso, la pena impuesta no entraña un plus añadido a la sanción punitiva sufrida.

El cuarto motivo, basado en la lesión del derecho a un proceso con todas las garantías al no haberse respetado por los órganos judiciales una “condición objetiva de punibilidad” constituida por la previa competencia del Tribunal de Cuentas en la fijación de las cuentas y en la apreciación de la utilización desviada de los fondos, carece, en opinión del Fiscal, de contenido, pues la propia Ley Orgánica del citado Tribunal delimita el ámbito propio de su jurisdicción respecto de la penal, negando toda competencia de la misma con relación a hechos constitutivos de delito o falta.

El quinto motivo se refiere a la aportación, extemporánea según el recurrente, de un escrito de acusación del Ministerio Fiscal que otorgaba un trato punitivo muy favorable a uno de los coacusados, el señor Sancristóbal, a cambio de que éste pudiera revelar datos nuevos no conocidos hasta ese momento con el fin de perjudicar la situación penal del recurrente. El Ministerio Fiscal también considera que este motivo no puede prosperar, en primer lugar, porque el escrito fue presentado al comienzo del juicio oral , lo que ha permitido a la defensa del recurrente desplegar todo el derecho de defensa sobre el mismo; en segundo lugar, porque el art. 787.1 LECrim permite la conformidad de un acusado, ratificada por su Letrado defensor, al comienzo del juicio oral, por lo que no existe irregularidad procesal alguna; y, por último, porque las sospechas de un trato punitivo más favorable ofrecido por el Fiscal al citado coacusado, no pasan de ser meras especulaciones carentes de eficacia suasoria por no haber sido corroboradas en el acto del juicio oral.

El sexto motivo, consistente en el retraso de hasta tres o cuatro años en la imputación del recurrente desde la iniciación de la instrucción por el delito que ha sido condenado, carece, según el Ministerio Fiscal, de contenido porque, si bien es cierto que tal retraso existió, una vez llamado a declarar como imputado pudo, como así hizo, instar del Juzgado de Instrucción cuantas diligencias consideró oportunas; del mismo modo, su imputación no fue sorpresiva, dada la incidencia mediática de la causa respecto de su persona, lo cual justificaba evitar cualquier tipo de precipitación por parte del instructor, quien debía comprobar dicha imputación en los hechos a medida que se fue descubriendo gracias al avance de la investigación. Tal actitud no puede calificarse de “retardatoria” (STC 118/2001) por no ser arbitraria ni carente de justificación, sin que el referido retraso en su presencia en la fase de instrucción provocase indefensión material al recurrente, toda vez que la imputación se produjo cuando el Juez de Instrucción entendió que existían sospechas fundadas de que el señor Vera había participado en los hechos.

El motivo séptimo se funda en la violación del derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa en relación, por un lado, con una prueba propuesta y no admitida, pero que no era pertinente al referirse a determinadas comisiones rogatorias solicitadas para averiguar si el recurrente había ingresado ciertas partidas de los fondos reservados en paraísos fiscales, hecho que no tuvo reflejo alguno en los escritos de acusación, ni, por tanto, en la Sentencia. Y, de otro, la incomparecencia en el acto del juicio oral del perito propuesto por el recurrente para que ratificara el informe que, a su instancia, había sido incorporado a las actuaciones para acreditar el valor de una de las fincas (“La Berzosilla”) en el momento en que tuvo lugar la compra de ese inmueble, también es irrelevante para el resultado final del proceso porque se trataba de un perito que no pudo ser citado al estar ilocalizable y, además, porque no se trataba del único informe, al haber comparecido otros dos peritos, también propuestos por el señor Vera, y una tercera persona designada por el Juzgado de Instrucción para elaborar un informe sobre el valor de la mencionada finca.

El octavo motivo se basa en la lesión del art. 24.1 CE, al haberse acordado el comiso de dos fincas pertenecientes al difunto suegro del recurrente y a su esposa, sin que los mismos hayan sido partes en el proceso, por falta de emplazamiento y citación judicial. El Ministerio Fiscal también considera que ha de correr la misma suerte que los anteriores, puesto que el recurrente carece de legitimación activa para invocar la lesión de derechos fundamentales de terceras personas y porque, en aplicación de la doctrina del levantamiento del velo, lo que se imputa al demandante es que sus suegros aparecían como testaferros de las dos propiedades que, en realidad, eran del dominio del acusado sin que aquéllos (conforme la documentación utilizada) dispusieran de recursos económicos suficientes para haber podido adquirir tales fincas.

El noveno motivo se centra en la vulneración del derecho a la presunción de inocencia al no haber existido prueba de cargo suficiente como para condenar al recurrente. El Fiscal no comparte la tesis del demandante de amparo pues existió prueba de cargo, en particular, las declaraciones de dos coimputados (los señores Roldán y Sancristóbal), testificales que son objeto de tratamiento detallado en las Sentencias impugnadas y, por último, en el juicio de inferencia que la Sala a quo realizó en relación con la compra de las referidas fincas y con el origen del dinero que fue invertido en la adquisición de las mismas.

En décimo lugar, el recurrente también alega la violación del derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías respecto de la falta de claridad en los hechos probados y contradicciones en los mismos, lo cual provoca incongruencias procesales en el fallo. En realidad, sostiene el Fiscal, lo que refleja este motivo es la discrepancia del recurrente con algunos de los hechos declarados probados en la Sentencia de instancia y respecto de los cuales aporta su particular visión de los mismos, pretendiendo que sean aceptados conforme a sus propios planteamientos. El Tribunal ad quem responde pormenorizadamente a cada uno de tales extremos, remitiéndose el Ministerio público a los razonamientos expresados por la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo en el fundamento jurídico decimotercero.

En el motivo siguiente, basado en la vulneración de los arts. 24.2 y 25.1 CE, el recurrente discute la interpretación judicial de los diferentes elementos esenciales del tipo de la malversación de caudales públicos, objetando la existencia del ánimo de lucro y el quantum total del dinero público malversado. El Ministerio Fiscal considera que este motivo plantea una cuestión de legalidad ordinaria y, además, está encaminado a rebatir la existencia de prueba respecto de la cantidad de fondos reservados distraída por el actor. Sin embargo, los órganos judiciales han rebatido de manera motivada este último razonamiento, destacando que, aunque no haya podido determinarse la cantidad exacta que fue distraída por el señor Vera, es lo cierto que la misma, por la numerosa prueba aportada, llega a tal magnitud que encaja perfectamente en el tipo muy cualificado de la especial gravedad, de tal manera que la subsunción de los hechos que han efectuado ambas Sentencias no puede calificarse de arbitraria o manifiestamente irracional.

El duodécimo motivo alude a una lesión del principio de igualdad procesal en relación con el principio de congruencia, por haberse extralimitado el pronunciamiento condenatorio declarando como hechos probados aquellos que no eran objeto de enjuiciamiento y no haberse dado respuesta al error de tipo o de prohibición que había sido alegado por el recurrente en cuanto al uso dado a los fondos reservados. Además de poner de manifiesto lo reflejado por el Tribunal Supremo respecto de este mismo motivo (fundamento jurídico 15 de la Sentencia) y por la Sala a quo (fundamento jurídico 24), que es compartido por el Ministerio Fiscal, también pone de manifiesto la falta de un término válido de comparación, dado que los señores Corcuera y Barrionuevo fueron objeto de acusaciones distintas, basadas en diferentes títulos de imputación respecto del recurrente, pues aquéllos fueron acusados de haber consentido la sustracción de los caudales públicos, mientras que el actor lo era por implicación directa en la sustracción de tales caudales, no pudiendo hablarse de trato discriminatorio cuando el título de imputación era distinto y su presunta participación en los hechos concebida de diferente forma.

El penúltimo motivo se basa en la lesión del derecho a la efectividad de la tutela judicial y a un proceso con todas las garantías por infracción del derecho al Juez imparcial, al haberse denegado la recusación del Presidente de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, cuya pertenencia a la Sala que juzgaba este procedimiento podía estar viciada de parcialidad objetiva por haber sido el Magistrado ponente en la anterior causa seguida por el enjuiciamiento del denominado “caso Marey”. De nuevo el Ministerio Fiscal reproduce lo afirmado por el referido Alto Tribunal al desestimar la recusación interesada por el acusado, por considerarlo suficiente como para inadmitir este motivo por la misma causa [art. 50.1 c) LOTC]. El Tribunal de casación consideró la inexistencia de la causa prevista en el art. 219.11 Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), toda vez que la anterior intervención del Magistrado recusado lo había sido en asunto distinto del que era ahora objeto de enjuiciamiento y que el juicio aislado sobre uno de los hechos configuradores de una eventual continuidad delictiva, sin haber hecho previas consideraciones respecto de las relaciones de los hechos entre sí, no constituye un supuesto de resolución del pleito o causa en anterior instancia; de lo contrario se produciría el resultado absurdo de la inhabilitación de cualquier juzgador que conociera de una determinada cuestión respecto de todas las que guardasen relación de naturaleza jurídica con ella.

Finalmente, el Fiscal rechaza la aducida vulneración del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas, pretendidamente causada por el tiempo transcurrido desde la iniciación de la causa hasta su finalización y el juicio paralelo sufrido por el señor Vera en los medios de comunicación, así como porque el Tribunal Supremo no aplicara la atenuante analógica de dilaciones indebidas de construcción jurisprudencial. En primer lugar, el Ministerio Fiscal señala que la aplicación o no de una determinada atenuante es una cuestión de legalidad ordinaria carente de relieve constitucional; en segundo término, que no es posible atender a aquella queja cuando el proceso ha llegado a su fin, como es el caso; y, finalmente, que la causa era de gran complejidad, existía un número considerable de personas imputadas en la misma, así como también era elevado el número de hechos imputados al ahora recurrente, todo lo cual ha producido la prolongación del plazo de duración del proceso más allá de lo que hubiera sido deseable, pero sin que, desde la perspectiva del derecho fundamental invocado, puedan entenderse rebasados los límites de lo razonable.

Por todas estas razones, el Ministerio Fiscal interesa la inadmisión del recurso porque los motivos alegados en el mismo carecen manifiestamente de fundamento.

6. La Sala Segunda de este Tribunal, mediante providencia de 21 de julio de 2005, acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo. Al obrar ya las actuaciones judiciales en esta Sala, se dirigió atenta comunicación a la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Madrid a fin de que, con base en el art. 51 LOTC, emplazara a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, a excepción del demandante, para que, si lo deseaban, compareciesen, en el plazo de diez días en el presente recurso de amparo.

Mediante resolución de la misma fecha, se acordó formar la oportuna pieza separada sobre el incidente de suspensión solicitada y conceder, conforme a lo dispuesto en el art. 56 LOTC, un plazo común de tres días al recurrente y al Ministerio Fiscal para que alegasen lo pertinente sobre la medida cautelar de suspensión de la ejecución de la Sentencia interesada por el actor. Este incidente fue resuelto por la Sala Segunda de este Tribunal mediante Auto 343/2005, de 26 de septiembre, en el sentido de denegar la suspensión cautelar solicitada por el recurrente. Por ATC 116/2008, de 28 de abril, la Sala denegó la suspensión de la ejecución de la Sentencia impugnada, nuevamente solicitada en cuanto a los pronunciamientos civiles.

7. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal, de fecha 20 de octubre de 2006, se acordó tener por personado y parte al Abogado del Estado y dar vista de las actuaciones recibidas a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52.1 LOTC.

8. El actor presentó su escrito de alegaciones, con fecha de entrada en el Registro General de este Tribunal de 16 de noviembre de 2005, en el que, básicamente, reiteraba lo ya plasmado en su escrito de demanda.

9. El Abogado del Estado formuló su escrito de alegaciones con fecha de entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional el 21 de noviembre de 2005, en el que solicita la total desestimación de la demanda de amparo. Como punto preliminar, solicita que las actuaciones sean completadas, dado que no se ha remitido el tomo 51, en el que deben obrar los escritos de defensa y proposición de los medios de prueba, cuyo estudio es necesario para la correcta elaboración de su escrito.

A continuación, estudia los catorce motivos de impugnación En relación con el primero de los indicados motivos del recurso de amparo, pone de manifiesto que el art. 9.3 CE, invocado por el recurrente, no es portador de derechos fundamentales y, por tanto, no procede examinar su hipotética vulneración en el recurso ex arts. 53.2 CE y 41.1 y LOTC. Del mismo modo, coincide con el Fiscal al considerar que este motivo incumple el presupuesto previsto en el art. 44.1 c) LOTC, al no haberse invocado en la vía judicial previa, razón por la cual ninguno de los dos órganos judiciales se ha pronunciado al respecto. En cualquier caso, afirma el Letrado del Estado, el mayor o menor déficit normativo sobre el régimen de los gastos reservados no supone violación de ninguna garantía procesal, y la citada parquedad normativa no impedía percatarse de que su aplicación no podía dirigirse al enriquecimiento privado de personas constituidas en autoridad.

En relación con el segundo motivo, comienza indicando que el art. 25.1 CE nada tiene que ver con la supuesta necesidad de un previo acto gubernativo de desclasificación de fondos reservados o para permitir la conversión en prueba documental de cargo de los resultados de esa investigación. En segundo lugar, la demanda no razona el motivo por el cual la no solicitud de desclasificación supone indefensión o privación de una garantía procesal en lugar de una hipotética lesión de derechos no fundamentales (cita, en este sentido, diversos artículos de la Ley de secretos oficiales). Tampoco identifica, en tercer lugar, los derechos fundamentales sustantivos afectados por la investigación judicial de una supuesta materia secreta no desclasificada. Por último, nada permite afirmar que una prueba que verse sobre materias clasificadas sea en sí misma inválida, puesto que, según el art. 13 de la referida ley, la difusión ilegítima sólo es caso de responsabilidad penal y disciplinaria. También considera, en suma, que no puede alegarse la existencia de un derecho fundamental a que no se inicie o no se prosiga una investigación sumarial sobre hechos de apariencia delictiva simplemente porque guarden algún género de relación con materias clasificadas. A la postre, y dado que el Gobierno tiene la potestad de desclasificar o cancelar la clasificación, ostenta la de autorizar el acceso a la materia clasificada e incluso el desplazamiento de su soporte fuera del lugar de custodia, sería posible sostener la existencia de una suerte de autorización gubernativa por acto concluyente para que accedieran al proceso penal datos comprendidos dentro del perímetro de la materia clasificada como secreta.

El tercer motivo reposa esencialmente en la infracción del principio ne bis in idem, incluido en el ámbito protector del art. 25.1 CE. Tras un breve resumen del indicado motivo desarrollado en la demanda de amparo, considera que en el denominado “caso Marey” los Tribunales no consideraron la existencia de identidad fáctica, esto es, los hechos juzgados en ese caso y en el presente son distintos, aunque es cierto que la malversación del “caso Marey” pudiera haber quedado comprendida en el delito continuado; sin embargo, dicha imperfecta coincidencia del sustrato fáctico puede y debe considerarse, como así ha sucedido, a la hora de individualizar la pena, pues cuando existe dicha coincidencia imperfecta la prohibición del bis in idem sólo impide tomar en cuenta la previa condena a la hora de imponer una pena, tal y como así ha ocurrido. Llega a la misma conclusión (falta de identidad fáctica) respecto del “caso Lasa-Zabala”, en el que, al haber sido absuelto el recurrente, evidentemente, no podía tenerse en cuenta en la Sentencia para moderar la pena. En relación con el Auto de archivo de 26 de septiembre de 1994, se trata de una resolución judicial dictada en el marco de unas diligencias previas, al amparo del art. 789.5.1 LECrim, que no produce efectos de cosa juzgada dado que no es un Auto de sobreseimiento libre con virtualidad equivalente a un pronunciamiento absolutorio. Dicho Auto de archivo fue dictado en las diligencias previas 1425-1994 y se debió a que la denuncia era genérica y ambigua, no se investigó de manera que los hechos quedaran precisados para permitir un juicio negativo de subsunción bien fundado y, finalmente, los beneficiarios de los pagos eran otras personas. Por último, la falta de acumulación denunciada carece de contenido constitucional en relación con la prohibición del bis in idem; será el rollo 47-2002 de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial donde, en su caso, pueda hacer valer la parte actora el derecho a no ser penado o enjuiciado dos veces por los mismos hechos y con idéntico fundamento, pero la decisión judicial de no acumulación no lesiona derecho fundamental alguno.

El cuarto motivo se fundaba en la decisión de no haberse respetado la “competencia previa” del Tribunal de Cuentas con base en los arts. 18.2 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y 49.3 de la Ley de funcionamiento del indicado Tribunal. El Abogado del Estado reconoce que dichos preceptos admiten varias interpretaciones, pero también considera que la argumentación plasmada en las Sentencias impugnadas es posible y razonable, pues persigue compatibilizar el respeto debido a la jurisdicción contable con el conocimiento de las pretensiones de responsabilidad civil derivadas del delito por parte de los Tribunales penales.

El quinto motivo es considerado una cuestión de legalidad ordinaria, puesto que la interpretación que deba recibir el art. 793.3 LECrim es ajena a la jurisdicción constitucional, salvo error patente, arbitrariedad o irrazonabilidad, y no puede entenderse arbitrario ni irrazonable que se entendiera amparable en la referida norma un nuevo escrito acusatorio del Fiscal (más ventajoso no sólo para el señor Sancristóbal sino para otros tres acusados) como oferta de conformidad. Igualmente entiende que el recurrente no ha razonado el motivo por el cual considera que el nuevo escrito acusatorio del Fiscal vulnera los derechos fundamentales a no padecer indefensión y al proceso justo, al ser patente que el art. 24 CE no faculta al recurrente a impedir que el Ministerio Fiscal utilice una determinada y lícita estrategia procesal con la cual procure promover la conformidad de otros acusados, esto es, no le atribuye el derecho fundamental a imponer al acusador público cuál debe ser su línea acusatoria respecto de otros coimputados.

El sexto motivo se basa en la lesión del art. 24 CE por la tardía imputación judicial del recurrente. Recuerda el Abogado del Estado cómo las resoluciones judiciales impugnadas indicaron que desde que se produjo la imputación del señor Vera (el 21 de diciembre de 1995) hasta la transformación de las diligencias en procedimiento abreviado el 18 de octubre de 1999, transcurrieron casi cuatro años durante los cuales el ahora recurrente pudo intervenir en el proceso interesando cuanto le convino y ejercitando plenamente sus derechos procesales. Del mismo modo, recuerda la jurisprudencia constitucional sobre la afectación del derecho de defensa como consecuencia de una tardía imputación para subrayar la necesaria existencia de una situación de indefensión material no remediable. Lo cual no ha sucedido en este caso, ni tampoco el recurrente ha indicado la concreta indefensión material o perjuicio irreversible para el derecho de defensa del actor. También pone el acento en que tanto la imputación tardía como la prematura pueden ser lesivas de bienes jurídicos dignos de protección.

Tampoco considera digno de ser estimado el motivo séptimo (basado en la lesión del art. 24.2 CE, derecho a la prueba pertinente para la defensa), pues la primera versa sobre una diligencia, que no prueba, relativa a ciertas cuentas bancarias en el extranjero que era manifiestamente inútil, al no haber tenido el más mínimo reflejo en los hechos probados en que funda la condena del señor Vera. La segunda alegada lesión tiene que ver con la incomparecencia y falta de ratificación de uno de los tres peritos del acusado, pero basta leer la Sentencia de la Sala a quo (fundamento jurídico 20) para percatarse de su absoluta irrelevancia, pues el Tribunal acepta a efectos de la represión penal la cifra más baja y, por ello, más favorable para el recurrente.

En relación con el octavo motivo, pone, en primer lugar, de manifiesto la falta de legitimación activa del recurrente para denunciar la lesión de derechos fundamentales de terceras personas (en particular, de sus suegros, los propietarios de las fincas decomisadas). La demanda pretende razonar que el actor goza de un interés legítimo para invocar la pretendida lesión de los derechos fundamentales soportada por sus suegros, porque la falta de intervención en el proceso de los mismos limitó sus posibilidades de defensa, al verse obligado a acreditar la existencia de un hecho negativo cual era el no ser titular de las mencionadas fincas. Además, la no intervención en el proceso del matrimonio Esquiva-Muñoz no impedía que el recurrente o las demás partes pidieran su testimonio en el proceso penal, amén de que el señor Esquiva había declarado personalmente en las diligencias (folios 16206 y 16207) y que el citado matrimonio, mediante declaración de sus hijos y apoderados, declinó libre y voluntariamente personarse en el proceso penal, con cita de los folios de las actuaciones en donde consta acreditada dicha afirmación.

El motivo noveno se funda en la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE). Tras resumir la jurisprudencia de este Tribunal al respecto, se centra en los medios de prueba fundamentales en los que se basó la Sala a quo para condenar al demandante de amparo: las declaraciones de los señores Roldán y Sancristóbal, respecto de los cuales considera que sus testimonios como coimputados respetan el canon jurisprudencial aplicable, al haber existido una mínima corroboración por hecho, dato o circunstancia externa consistente en la documental obrante en las actuaciones (los movimientos de cuentas y las fechas y ritmos de la entrega de cheques). Por último, también considera que la prueba indiciaria sobre la inversión de fondos reservados en la adquisición y mejora de dos fincas está ampliamente construida por la Sala de primera instancia, por lo cual se respeta el derecho a la presunción de inocencia.

Respecto del décimo motivo, fundado en la falta de claridad y contradicción de los hechos probados, considera que la demanda no razona mínimamente infracción constitucional alguna, por lo que el motivo ha de ser desestimado. En todo caso, las supuestas contradicciones o falta de claridad, o no existen o son fácilmente superables por cualquier lector competente, como aclara en las páginas 21 y 22 de su escrito de alegaciones.

También sostiene, en relación con el undécimo motivo, que incumple el presupuesto previsto en el art. 44.1 c) LOTC, pues simplemente reproduce el decimotercer motivo casacional, fundado en supuestas infracciones de legalidad sin trascendencia constitucional alguna. Subsidiariamente, estima acreditados los elementos típicos de la malversación, tanto por las declaraciones de los señores Roldán y Sancristóbal, como porque si bien no se acreditó el monto total malversado, si hubo una concreción mínima de la cuantía.

La Abogacía del Estado llega a la misma conclusión respecto del duodécimo motivo, pues la incongruencia no fue debidamente invocada en la vía judicial previa y porque no está debidamente argumentada en la demanda. En cualquier caso, la posible incongruencia de la Sentencia de instancia nada tiene que ver con la igualdad del art. 14 CE. Ello no obstante, las consideraciones de la Audiencia sobre el pago generalizado de sobresueldos y gratificaciones son incidentales y sin trascendencia alguna para el fallo condenatorio del recurrente. Las consideraciones sobre la economía del suegro del señor Vera se enmarcan en la construcción de una compleja prueba indiciaria y el razonamiento contenido en el fundamento jurídico 24 de la Sentencia de la Sala a quo es una respuesta contundente a la inexistencia de error, de tipo o de prohibición, en el actor.

El penúltimo motivo, basado en la vulneración del derecho al Juez imparcial a causa de que el Presidente de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo intervino previamente en el recurso de casación en el denominado “caso Marey”, el Abogado del Estado considera carente de toda consistencia objetiva la sospecha de parcialidad. El razonamiento del recurrente conduciría al absurdo de que el Magistrado que juzga una sola vez a un delincuente formaría prevención o prejuicio permanente contra él, por diversos que fueran los hechos sometidos a su enjuiciamiento en cada asunto y la distancia temporal entre unos y otros. La posible malversación enjuiciada en aquel caso se enlazaba con hechos absolutamente diversos de los enjuiciados en el presente asunto. No hay relación de condicionante a condicionado o de fundamento a fundamentado entre el caso Marey y el ahora examinado. En definitiva, es preciso que los temores del recurrente puedan basarse en fundamentos objetivos y demostrados, lo cual no ha sucedido en este caso.

Por último, la queja fundada en el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y las peticiones que realiza el actor con base en este motivo, son examinadas y rechazadas todas ellas en razón, fundamentalmente, de que, conforme con la jurisprudencia constitucional, no cabe alegar la vulneración del citado derecho previsto en el art. 24.2 CE cuando la demanda de amparo se interpone después de terminado el proceso por Sentencia firme. Además, pone de manifiesto la falta de invocación formal de este derecho en la vía judicial previa. Y en relación con las peticiones formuladas, que carecen de base legal, pues este Tribunal carece de jurisdicción para apreciar atenuantes, reducir penas o propiciar medidas de indulto lo cual corresponde a los Tribunales penales o al Gobierno. Finalmente, y a mayor abundamiento, considera que, pese a la duración total del proceso, no ha existido lesión del art. 24.2 CE debido a la complejidad y dificultad de la instrucción por la inexistencia de pruebas directas, y a la razonable progresión del procedimiento (FJ 16.3 de la Sentencia de casación).

10. El Ministerio Fiscal, mediante escrito de alegaciones registrado el 30 de noviembre de 2005, interesó la desestimación de la demanda con base, fundamentalmente, en su anterior escrito relativo al trámite previsto en el art. 50.3 LOTC, y cuyo texto ha sido resumido con anterioridad.

11. Mediante providencia de 20 de diciembre de 2005, la Sala Segunda de este Tribunal estimó la petición del Abogado del Estado y solicitó a la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Madrid la remisión del tomo 51 de las actuaciones, ya que únicamente se había remitido hasta el tomo 50.

12. El Secretario Judicial de la Sala Segunda de este Tribunal, mediante diligencia de ordenación fechada el día 19 de enero de 2006, acordó dar vista de las nuevas actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que formularan nuevas alegaciones o completar las ya presentadas, conforme determina el art. 52.1 LOTC.

El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el día 2 de febrero de 2006, se ratificó en su anterior escrito de alegaciones, que complementó respecto de la alegación séptima (considera incorrectamente agotada la vía judicial en relación con la documental 6.b del escrito de defensa del recurrente) y decimotercera (añade la cita de la STC 313/2005, de 12 de diciembre, FJ 2).

El demandante presentó su escrito de alegaciones con fecha de entrada en el Registro General de este Tribunal de 20 de febrero de 2006, mediante el cual completó lo ya expuesto en su escrito de demanda, en términos prácticamente idénticos a su anterior escrito de 16 de noviembre de 2005.

El Ministerio Fiscal, por medio de escrito de 21 de febrero de 2006, se limitó a ratificar su anterior escrito de alegaciones y, por tanto, a interesar la desestimación de la demanda de amparo.

13. Por providencia de 27 de marzo de 2007, la Sala Segunda de este Tribunal, a la vista del escrito presentado el 8 de noviembre de 2006, acordó conceder a la Procuradora de los herederos de don Enrique Esquiva un plazo de veinte días a fin de que pudieran alegar lo que a su derecho convenga, en virtud de lo previsto en el art. 94 LOTC.

14. Los herederos de don Enrique Esquiva formularon alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha de 4 de mayo de 2007, con las que, de un lado, se adhieren íntegramente al recurso de amparo interpuesto por el señor Vera y, además, solicitan que se les otorgue “el amparo a mis mandantes … restableciendo los derechos vulnerados (a la tutela judicial efectiva, a un proceso con todas las garantías, a la defensa y a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, puesto que el Tribunal a quo no les citó como parte para la defensa de su derecho a la propiedad) y restableciendo definitivamente la propiedad decomisada a mis mandantes, apoyando expresamente la suspensión de la condena y referencia expresa a la suspensión de la adjudicación y disposición por parte de la administración del estado de las propiedades de mis representados”.

15. Mediante escrito presentado el 9 de octubre de 2009, la representación procesal del demandante de amparo solicitó la suspensión de la ejecución de la Sentencia en cuanto al desalojo de las fincas decomisadas en la Sentencia frente a la que se demanda amparo. Se razona a tal efecto que el demandante tiene su domicilio en una de las indicada fincas, que la ejecución de la Sentencia en este punto le causaría un perjuicio irreparable en cuanto no dispone de ninguna otra vivienda, y que la suspensión no causa perjuicio a tercero ni a los intereses públicos en la medida en que las fincas decomisadas se encuentran inscritas en el Registro de la Propiedad a favor del Estado.

Por providencia de 20 de octubre de 2009, la Sala Segunda de este Tribunal acordó formar pieza separada para la tramitación del incidente de suspensión y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 56 LOTC, conceder un plazo común de tres días a las partes para que alegasen lo que estimasen pertinente. Tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal se opusieron al otorgamiento de la suspensión solicitada.

Mediante ATC 268/2009, de 26 de noviembre de 2009, la Sala Segunda acordó suspender la ejecución de las Sentencias frente a las que se demanda amparo exclusivamente en cuanto a los pronunciamientos relativos a la finca “La Berzosilla”, sita en Torrelodones.

16. Por providencia de 14 de julio de 2011 se señaló para la deliberación y fallo el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, de 18 de octubre de 2004, que desestimó el recurso de casación interpuesto por el ahora demandante contra la Sentencia dictada por la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Madrid, de 21 de enero de 2002, en el proceso penal abreviado núm. 34-2000, que condenó, entre otros, al recurrente como autor de un delito continuado de malversación de caudales públicos a las penas de siete años de prisión y dieciocho años de inhabilitación absoluta, además del abono de distintas indemnizaciones a favor de la Administración del Estado por vía de responsabilidad civil, todo ello por la desviación de fondos asignados a gastos reservados del Ministerio del Interior por quien había ostentado los cargos de Director de la Seguridad del Estado, Subsecretario del Ministerio del Interior y, finalmente, Secretario de Estado para la Seguridad. El demandante de amparo considera sustancialmente que las dos resoluciones judiciales indicadas han vulnerado sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión (art. 24.1 CE), al Juez imparcial como parte del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), a la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa (art. 24.2 CE), a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE), a la igualdad (art. 14 CE) y al principio de legalidad, taxatividad penal e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (arts. 25 y 9.3 CE).

Tanto el Ministerio Fiscal como el Abogado del Estado interesan, desde un punto de vista formal, la inadmisión de determinados motivos del presente recurso por incumplir determinados presupuestos procesales y, en cuanto al fondo, la desestimación total de la demanda de amparo de conformidad con los argumentos expuestos con detalle en los antecedentes cuarto y octavo. La parte personada, herederos de don Enrique Esquiva (don Enrique, doña María Ángeles y doña Amelia María Isabel Esquiva Muñoz, hijos del difunto suegro del recurrente) se ha adherido íntegramente al recurso de amparo interpuesto por el señor Vera, pero también solicita la tutela de determinados derechos fundamentales vulnerados durante la tramitación del proceso penal que culminó con el decomiso de dos fincas de su propiedad como consecuencia de la citada Sentencia dictada por la Sala a quo de Madrid, luego confirmada por la del Tribunal casacional.

2. Con carácter previo a nuestro pronunciamiento sobre los derechos fundamentales invocados en la demanda de amparo es preciso examinar las objeciones opuestas por el Ministerio Fiscal y por la Abogacía del Estado consistentes en el incumplimiento de presupuestos procesales por parte del recurrente al formular su demanda de amparo. Para ello no es obstáculo la circunstancia de que la demanda se hubiese admitido inicialmente y se encuentre el procedimiento en esta fase última de resolución, pues, como también hemos señalado en numerosas ocasiones (por todas, STC 230/2006, de 17 de julio, FJ 2, con abundante cita jurisprudencial), nada impide que este Tribunal, en el trámite de dictar Sentencia y, por tanto, en momento o fase procesal distinta de la prevista para la admisión de los recursos de amparo, pueda examinar, incluso de oficio, los requisitos exigidos para la admisión a trámite del recurso y, en caso de comprobar su incumplimiento, dictar un pronunciamiento de inadmisión del amparo solicitado.

3. Tanto el Ministerio Fiscal como la Abogacía del Estado coinciden en defender la inadmisibilidad del primer motivo del recurso por incumplir el presupuesto procesal previsto en el art. 44.1 c) Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), esto es, por no haberse invocado “formalmente en el proceso el derecho constitucional vulnerado, tan pronto como, una vez conocida la violación, hubiere lugar para ello”. Conviene recordar que el primer motivo del recurso de amparo se basa en la alegada falta de regulación de los gastos con cargo a los fondos reservados del Ministerio del Interior en el periodo investigado, quedando su uso bajo la discrecionalidad de la autoridad a cuya disposición se encontraban, lo que impide calificar dicha utilización de arbitraria o desviada y, por tanto, de un comportamiento doloso o culposo en su gestión, todo lo cual lesiona (en opinión del actor) los derechos fundamentales a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), en relación con los principios de legalidad e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE).

En particular, el Ministerio Fiscal pone de manifiesto que de la lectura de las dos Sentencias impugnadas se obtiene que esta concreta cuestión no fue planteada por el recurrente ni en la instancia ni en la casación. El Abogado del Estado recuerda, en igual sentido, que el recurso de casación formulado por el ahora demandante de amparo, fundado en quince motivos de impugnación, no hace mención alguna a esta concreta cuestión; en particular, considera, de un lado, que la supuesta anomia en materia de gastos reservados con cargo a los citados fondos aparece como premisa para sustentar la existencia de un error de tipo o incluso de prohibición sobre el que no se pronunció el Tribunal provincial (motivo decimocuarto del recurso de casación, fundamento jurídico 15 de la Sentencia dictada por el Tribunal ad quem) y, de otro, que la existencia de un error de tipo o de prohibición es una cuestión de legalidad ordinaria, como lo era el citado motivo decimocuarto de la casación, de tal manera que no puede estimarse suscitado, expresa o tácitamente, un punto con relieve constitucional relativo a la violación del derecho al proceso justo.

El recurrente afirma, por su parte, en su escrito con fecha de entrada en el Registro General de este Tribunal de 20 de febrero de 2006, que sostuvo largamente en su informe oral el vacío legal respecto del uso de los fondos reservados en el Ministerio del Interior, que lo alegó “hasta la saciedad, casi rayando en la impertinencia”, si bien reconoce que no lo incorporó en su escrito de conclusiones definitivas, sin pronunciarse acerca del denunciado silencio en el escrito de interposición del recurso de casación.

Del estudio de las voluminosas actuaciones se comprueba, como ponen de manifiesto el Ministerio Fiscal y la Abogacía del Estado, que el recurrente no invocó formalmente esta concreta vulneración del art. 24.2 CE en la vía judicial previa pese a disponer, al menos, de tres momentos para hacerlo.

En efecto, el recurrente podría haber introducido esta supuesta lesión como cuestión previa al comienzo del juicio oral del procedimiento abreviado [en los folios 923 a 931 (acta de juicio oral de 19 de septiembre de 2001, tomo III de la causa especial, rollo núm. 34-2000, Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Madrid) constan las diversas cuestiones previas opuestas por la defensa del recurrente ajenas a este primer motivo ahora examinado (vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías al existir un reiterado supuesto de cosa juzgada y prohibición del bis in idem; vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías en relación con el art. 25 CE por infracción de la Ley de secretos oficiales; y la infracción del derecho a un proceso con todas las garantías en relación con la competencia previa del Tribunal de Cuentas para declarar la responsabilidad civil), razón por la cual el Auto de 28 de septiembre de 2001 dictado por la indicada Sala a quo desestimó dichas cuestiones previas, y solamente esas, sin pronunciarse sobre la ahora planteada ex novo a este Tribunal].

También podría haber denunciado la violación del citado derecho fundamental en el escrito de conclusiones definitivas (folios 2.824 a 2.828, tomo VIII, en el que insiste en las referidas cuestiones previas - excepción de cosa juzgada por haber existido un archivo definitivo y sobreseimiento libre, cosa juzgada en relación con el denominado “caso Marey”, nulidad de actuaciones por no haberse respetado las condiciones objetivas de procedibilidad por no haber desclasificado la materia relativa a los fondos reservados por su carácter secreto y por haber vulnerado la jurisdicción contable del Tribunal de Cuentas, a las que añade las del retraso en la imputación del señor Vera, las dilaciones indebidas padecidas y la tardía aportación por parte del Fiscal del escrito de acusación respecto del Sr. Sancristóbal-).

Finalmente, los quince motivos desarrollados en 331 páginas introducidos en el escrito de interposición del recurso de casación (indicados en los antecedentes de esta resolución, núm. 2, letra b), no hacen referencia expresa o tácita a la mencionada vulneración del derecho fundamental a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE). Es cierto que en el penúltimo motivo [el decimocuarto, por quebrantamiento de forma basado en lo dispuesto en el art. 851.3 de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim), al no resolver la Sentencia todos los puntos que habían sido objeto de acusación y defensa] se hace una alusión a la incongruencia omisiva padecida por el recurrente, por no haber resuelto la Sentencia de primera instancia la cuestión, introducida de manera subsidiaria, sobre el error de tipo, o incluso de prohibición, ante la total falta de normativa reguladora de la materia; pero también lo es que el citado motivo (a diferencia de los nueve primeros, basados todos ellos de manera expresa en lesiones constitucionales fundadas en los arts. 24.1-2 y 25 CE) se limitaba a introducir una cuestión de legalidad ordinaria, y así fue interpretado por la Sala Segunda del Tribunal Supremo al desestimarlo en el fundamento jurídico 15.3 de su Sentencia, limitándose a afirmar que se trata “más bien … de un argumento defensivo que pretensión concreta sobre la que de forma específica deba pronunciarse el Tribunal en el fallo de la sentencia, pues los argumentos que las partes utilizan no precisan de un especial razonamiento judicial exhaustivo y pormenorizado para tenerse por respondidos”.

En conclusión, el primer motivo del recurso de amparo ha de ser inadmitido por incumplir lo dispuesto en el art. 50.1 a) en relación con el art. 44.1 c), ambos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al no haber invocado formalmente la lesión del art. 24.2 CE en la vía judicial previa, presupuesto procesal que, como se ha reiterado en numerosas ocasiones, pretende salvaguardar el carácter subsidiario del recurso de amparo y, con ello, evitar “una injustificada alteración de las funciones que respectivamente corresponden a los Tribunales ordinarios y a este Tribunal en materia de defensa de los derechos y libertades fundamentales con merma de la encomendada por la Constitución a los primeros” (SSTC 105/2002, de 6 de mayo, FJ 2; 258/2005, de 24 de octubre, FJ 2; y 132/2006, de 27 de abril, FJ 2).

4. El Abogado del Estado también ha solicitado la inadmisión parcial del séptimo motivo del presente recurso, fundado en la lesión del derecho fundamental a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa (art. 24.2 CE), por incumplir el presupuesto previsto en el art. 44.1 a) LOTC. Sostiene, en este sentido, que el ahora recurrente se aquietó con el Auto dictado por la Sala a quo que rechazó las comisiones rogatorias solicitadas a fin de que fueran investigadas determinadas cuentas corrientes en paraísos fiscales, pues, aunque fue impugnado en súplica, el recurso se basó en cuestiones ajenas a este concreto medio de prueba inadmitido.

Tras la lectura de las actuaciones se constata que el Letrado del Estado tiene razón, en parte, pues el indicado Auto no llegó a ser siquiera impugnado en súplica. En efecto, el escrito de defensa del señor Vera, con fecha de registro de 29 de mayo de 2000 (folios 21378 y ss. del tomo 51), contenía una muy numerosa proposición de medios de prueba; concretamente, en el punto sexto de dicho escrito (rubricado “más documental”), letras a) y b), se solicitaba que, con carácter anticipado al inicio de las sesiones del juicio oral, se dirigieran comisiones rogatorias a una determinada entidad financiera del Principado de Andorra y a la autoridad correspondiente de las Islas Vírgenes británicas, con el fin de acreditar no haber ocultado en dichos paraísos fiscales cantidad económica alguna. El referido Auto de 23 de abril de 2001 (folios 221 a 225, del tomo I del ya mencionado rollo 34-2000) de la Sala de Madrid, aunque admitió gran parte de los medios de prueba propuestos por el recurrente, inadmitió la “documental 6 a) y b) del escrito de defensa de 29.05.2000 por cuanto que la prueba de hechos negativos puede ser ilimitada y porque no existe acusación de que el Sr. Vera tenga dinero en cuentas corrientes abiertas en cualquier entidad de crédito de Andorra o de las Islas Vírgenes”. Una vez notificada esa resolución, mediante escrito de 25 de abril de 2001 (folio 291 del tomo I del citado rollo), el demandante de amparo se limitó a solicitar una ampliación de la documental propuesta (“más documental 6.d”), es decir, introdujo una cuestión ajena al tema ahora examinado relativa a un error material cometido en las fechas a investigar. La Sala dictó nuevo Auto de 26 de abril de 2001 (folios 292-294) en el acordó oír a las partes antes de resolver sobre la admisión de la prueba (la remisión completa de todos los cheques emitidos con cargo a la cuenta de los fondos reservados durante 12 años). El señor Vera presentó nuevo escrito de alegaciones (folios 365 y ss.) insistiendo en la necesidad de que se remitieran todos esos talones, pero sin hacer referencia alguna a la negativa a las comisiones rogatorias solicitadas e inadmitidas. Por último, la Sala de Madrid dictó Auto de 23 de mayo de 2001 (folios 372-376) mediante el cual admitió la documental solicitada por el recurrente “en los términos en que lo hizo en el Auto de admisión de prueba de fecha de 23.04.01” (esto es, reducida a los años 1992, 1993 y 1994).

En definitiva, se constata que contra el tan citado Auto de 23 de abril de 2001 de admisión parcial de los medios de prueba solicitados por el recurrente, la defensa del señor Vera presentó una serie de escritos ajenos a las pretendidas comisiones rogatorias inadmitidas. Consiguientemente, al no interponer recurso alguno contra la indicada resolución no ha agotado la vía judicial previa, incumpliendo el presupuesto procesal previsto en el art. 44.1 a) en relación con el art. 50.1 a) LOTC (en igual sentido, cfr. la STC 152/2006, de 22 de mayo, FJ 2), por lo que debe de inadmitirse parcialmente el séptimo motivo del recurso de amparo, quedando circunscrito a la incomparecencia del perito tasador de la finca “La Berzosilla”, que será examinada infra. A mayor abundamiento, tal y como afirma el Tribunal Supremo en la Sentencia dictada en casación (fundamento jurídico octavo, núm. 2), la inadmisión de esas diligencias no vulneró el derecho fundamental a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa al tratarse de un medio de prueba impertinente, pues no guardaba relación alguna con la pretensión introducida por las partes acusadoras, como así se constató al dictarse la Sentencia de primera instancia la cual, en virtud de los principios de congruencia y acusatorio, no hizo alusión alguna a cuentas opacas en paraísos fiscales por parte del recurrente.

5. Tanto el Ministerio Fiscal como el Abogado del Estado han solicitado la inadmisión de la queja esgrimida en el último motivo de la demanda, en que se pretende vulnerado el derecho fundamental del demandante a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE) a causa del tiempo que duró el proceso y el juicio paralelo sufrido en los media por el señor Vera.

El propio recurrente reconoce en su escrito de demanda (folio 204) que no denunció las aducidas dilaciones ante el Tribunal a quo causante de las mismas, siendo jurisprudencia reiterada de este Tribunal que, para poder estimarse vulnerado el referido derecho, es “requisito indispensable” que el actor las haya invocado en el procedimiento judicial previo, mediante el requerimiento expreso al órgano judicial supuestamente causante de tales dilaciones para que cese en las mismas. Esta exigencia, lejos de ser un mero formalismo, tiene por finalidad ofrecer a los órganos judiciales la oportunidad de pronunciarse sobre la violación constitucional invocada, haciendo posible su reparación al poner remedio al retraso o a la paralización en la tramitación del proceso, con lo que se preserva el carácter subsidiario del recurso de amparo. De ahí que sólo en aquellos supuestos en los que, tras la denuncia del interesado (carga procesal que le viene impuesta como un deber de colaboración de la parte con el órgano judicial en el desarrollo del proceso), el órgano judicial no haya adoptado las medidas pertinentes para poner fin a la dilación en un plazo prudencial o razonable podrá entenderse que la vulneración constitucional no ha sido reparada en la vía judicial ordinaria, pudiendo entonces ser examinada por este Tribunal (por todas, SSTC 177/2004, de 18 de octubre, FJ 2; 220/2004, de 29 de noviembre, FJ 6; 63/2005, de 14 de marzo, FJ 12; 153/2005, de 6 de junio, FJ 2; 233/2005, de 26 de septiembre, FJ 12; y 4/2007, de 15 de enero, FJ 4).

En segundo lugar, hemos de recordar que, como declaramos en la STC 237/2001, de 18 de diciembre, FJ 3, “la alegación de vulneración del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas carece de sentido cuando el procedimiento ya ha finalizado (por todas, STC 51/1985, de 10 de abril, FJ 4), exigiéndose que el proceso ante el órgano judicial siga su curso (SSTC 152/1987, de 7 de octubre, FJ 2; 173/1988, de 3 de octubre, FJ 3; 83/1989, de 10 de mayo, FJ 3; 224/1991, de 25 de noviembre, FJ 2; 205/1994, de 1 de julio, FJ 3; 146/2000, de 29 de mayo, FJ 3). En otras ocasiones, y en relación con demandas de amparo similares a la presente, hemos dicho que no cabe denunciar ante este Tribunal las dilaciones indebidas una vez que ha concluido el proceso penal en ambas instancias, pues la apreciación en esta sede de las pretendidas dilaciones no podría conducir a que este Tribunal adoptase medida alguna para hacerlas cesar (STC 224/1991, de 25 de noviembre, FJ 2). Así, hemos declarado que, 'no siendo posible la restitutio in integrum del derecho fundamental, dado que el proceso ha fenecido, el restablecimiento, solicitado por la recurrente, en la integridad de su derecho con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación [art. 55.1 c) LOTC] sólo podrá venir por la vía indemnizatoria' (STC 180/1996, de 12 de noviembre, FJ 8).”

En consecuencia las demandas de amparo por dilaciones indebidas, formuladas una vez que el proceso ya ha finalizado, carecen de viabilidad y han venido siendo reiteradamente rechazadas por este Tribunal, por falta de objeto (SSTC 146/2000, de 29 de mayo, FJ 3; 237/2001, de 18 de diciembre, FJ 3; 167/2002, de 18 de septiembre, FJ 13; 97/2003, de 2 de junio, FJ 4; 73/2004, de 22 de abril, FJ 2; 63/2005, de 14 de marzo, FJ 12; 167/2005, de 20 de junio, FJ 3; 233/2005, de 26 de septiembre, FJ 12; 263/2005, de 24 de octubre, FJ 8; 28/2006, de 30 de enero, FJ 7; 99/2006, de 27 de marzo, FJ 2; 147/2006, de 8 de mayo, FJ único; 156/2006, de 22 de mayo, FJ 3; 57/2007, de 12 de marzo, FJ 4; y 73/2007, de 16 de abril, FJ 2). Por consiguiente, ello mismo ha de apreciarse en el presente caso.

6. Finalmente, para terminar con los obstáculos opuestos a la admisión de ciertas quejas, tal como pretende el Abogado del Estado, ha de inadmitirse la relativa a la vulneración del derecho a la igualdad procesal (art. 14 CE) en que habría incurrido la Sentencia de la Audiencia Provincial al dispensar, en relación con el error, un distinto trato al demandante de amparo que a otros dos acusados, pues el silencio de la Sentencia del Tribunal Supremo al respecto revelaría que ninguno de los motivos de casación se articuló con este fundamento, por lo cual la queja incurriría en falta de invocación previa [art. 44.1 c) LOTC]. En todo caso, si no fuera así, el demandante debería haber agotado la vía judicial previa mediante la utilización del incidente de nulidad de actuaciones previsto en el art. 240 Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) entonces vigente, para dar ocasión al órgano judicial a reparar no sólo la hipotética incongruencia causada por no dar respuesta a una alegación sustancial sobre vulneración de derechos fundamentales, sino esta misma vulneración (en tal sentido AATC 7/2009, de 14 de enero y 177/2009, de 1 de junio).

7. Una vez despejados los óbices procesales, y entrando ya en el estudio del fondo del presente recurso, con carácter previo conviene realizar la siguiente puntualización referida al escrito de alegaciones presentado por la parte herederos de don Enrique Esquiva, que ha de circunscribirse a su petición de adhesión total a la pretensión introducida por el recurrente.

Como se ha reflejado en el antecedente decimotercero de esta Sentencia, la parte coadyuvante ha pretendido utilizar la fase de alegaciones para introducir un nuevo recurso de amparo, lo cual es a todas luces inadmisible por dos razones: en primer lugar, porque es por todos sabido que la pretensión ha de introducirse con el escrito de demanda (art. 49 LOTC), en el que se fija definitivamente el objeto del amparo y se determinan los límites del deber de congruencia de este Tribunal (SSTC 30/1986, de 20 de febrero, FJ 1; 138/1986, de 7 de noviembre, FJ 1; 117/1988, de 20 de junio, FJ 2; 209/1988, de 10 de noviembre, FJ 3; o 93/2002, de 22 de abril, FJ 1), sin que sea dable que el demandante amplíe dicho objeto - interdicción de la mutatio libelli- en el escrito de alegaciones (inter allia, cfr. la citada STC 30/1986, que, a su vez, se basa en las SSTC 51/1985, de 10 de abril, FJ 8, y 73/1982, de 2 de diciembre, FJ 5), ni, menos aún, que el codemandado o el coadyuvante aprovechen esta fase prevista en el art. 52 LOTC para, tardíamente, introducir una pretensión autónoma a la planteada en la demanda (SSTC 241/1994, de 20 de julio, FJ 3; y 113/1998, de 1 de junio, FJ 1). Pero, además, sucede, como segunda y última razón, que los herederos de don Enrique Esquiva (el difunto suegro del señor Vera) y doña María de los Ángeles Muñoz Díaz (viuda de don Enrique) ya han interpuesto un recurso de amparo autónomo (el núm. 6944-2004), en el que planteaban las mismas quejas incluidas en el referido escrito de alegaciones, que fue inadmitido mediante providencia de 10 de junio de 2005, dictada por la Sección Segunda de la Sala Primera de este Tribunal.

8. Dado que en la demanda de amparo se plantean numerosas cuestiones de muy diversa índole, es preciso, con carácter previo, resolver acerca del orden a seguir a la hora de examinar los motivos de impugnación que no han sido inadmitidos en atención a los criterios expuestos en nuestra jurisprudencia, en los que reiteradamente hemos concedido prioridad a aquellas cuestiones de las que pudiera derivarse la retroacción de actuaciones (SSTC 19/2000, de 31 de enero, FJ 2; 96/2000, de 10 de abril, FJ 1; 70/2002, de 3 de abril, FJ 2; 39/2003, de 27 de febrero, FJ 2; y 100/2004, de 2 de junio, FJ 4; entre otras muchas).

Pues bien, en atención a dichos criterios, cabe observar que la eventual estimación de las quejas referidas a defectos formales en el curso del proceso penal en la primera instancia daría lugar no sólo a la anulación de las resoluciones judiciales impugnadas, sino también a la retroacción de las actuaciones a la primera instancia, lo que permitiría un nuevo enjuiciamiento en el proceso penal con todas las garantías y, al mismo tiempo, salvaguardar el carácter subsidiario del amparo. Por tanto, comenzaremos por el análisis de las quejas relativas a defectos formales en la instrucción y en el enjuiciamiento en primera instancia, para continuar con las relativas a defectos procesales en la casación (cuya apreciación daría lugar a la retroacción a esa fase procesal). Por último, analizaremos las alegadas vulneraciones del art. 25 CE, del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE).

9. Comenzando con el análisis del derecho a un proceso con todas las garantías, el recurrente se queja en el motivo segundo de su demanda de amparo de la vulneración del indicado derecho fundamental por la total inobservancia de lo que denomina condición objetiva de procedibilidad, tanto desde el punto de vista penal como procesal, prevista en la Ley de secretos oficiales, consistente en la necesidad de obtener la previa desclasificación de la materia relativa al uso y destino de los fondos reservados, bien por el Gobierno o bien por las Cortes Generales. Al no haberse cumplido con dicha exigencia legal, se habría quebrantado el referido derecho al haber desaparecido la función protectora, recogida por la citada ley, del secreto que constituyen los fondos reservados, utilizándose una prueba ilícita y, por tanto, nula para condenarlo.

Este Tribunal ha puesto de relieve en STC 69/2001, de 17 de marzo, que “la interdicción de la prueba ilícitamente obtenida hace referencia exclusiva a la imposibilidad de admitir en el proceso una prueba obtenida violentando un derecho o libertad fundamental”. En efecto, “desde la STC 114/1984, de 29 de noviembre, este Tribunal ha afirmado la prohibición absoluta de valoración de las pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales a través de una abundantísima serie de pronunciamientos que han declarado, en esencia, que los medios de prueba no pueden hacerse valer, ni pueden ser admitidos, si se han obtenido con violación de derechos fundamentales (SSTC 114/1984, de 29 de noviembre, 107/1985, de 7 de octubre, 64/1986, de 21 de mayo, 80/1991, de 15 de abril, 85/1994, de 14 de marzo, 181/1995, de 11 de diciembre, 49/1996, de 26 de marzo, 81/1998, de 2 de abril, y 49/1999, de 5 de abril). La interdicción de la admisión de la prueba prohibida por vulneración de derechos fundamentales deriva directamente de la Constitución, por la colisión que dicha admisión entrañaría con el derecho a un proceso con todas las garantías y a la igualdad de las partes (arts. 24.2 y 14 CE), y se basa, asimismo, en la posición preferente de los derechos fundamentales en el Ordenamiento y de su afirmada condición de inviolables (art. 10.1 CE). Para decirlo con las palabras expresadas en la STC 114/1984, antes citada, constatada la inadmisibilidad de las pruebas obtenidas con violación de derechos fundamentales, su recepción procesal implica una ignorancia de las garantías propias al proceso (art. 24.2 de la CE) implicando también una inaceptable confirmación institucional de la desigualdad entre las partes en el juicio (art. 14 de la Constitución), desigualdad que se ha procurado antijurídicamente en su provecho quien ha recabado instrumentos probatorios en desprecio a los derechos fundamentales de otro.” (FJ 26).

La censura a la prueba que ahora examinamos se hace descansar en el modo irregular en el que pretendidamente fue obtenida por no haber existido un acto previo de desclasificación del carácter secreto de la documentación remitida al órgano judicial. Sucede, sin embargo, que la cuestión suscitada por el demandante no se conecta con la violación de alguno de sus derechos fundamentales, razón por la cual, resulta de plena aplicación al caso la doctrina constitucional sentada en nuestra ya citada STC 114/1984, FJ 5, según la cual, “puede sostenerse la inadmisibilidad en el proceso de las pruebas obtenidas con violación de derechos fundamentales sustantivos, pero ello no basta para apreciar la relevancia constitucional del problema, a no ser que se aprecie una ligazón entre la posible ignorancia jurisdiccional de tal principio y un derecho o libertad de los que resultan amparables en vía constitucional. Si tal afectación de un derecho fundamental no se produce … habrá que concluir en que la cuestión carece de trascendencia constitucional a efectos del proceso de amparo”.

La queja del demandante se revela como la mera discrepancia con la interpretación de la legalidad ordinaria efectuada por órgano judicial al entender que no era precisa en este caso la desclasificación de la expresada documentación por no tratarse de materia reservada. Nos encontraríamos entonces, no ante un supuesto de infracción de derechos fundamentales o de alguna garantía procesal fundamental recogida en el art. 24.2 CE, sino ante una hipotética infracción de algunos artículos de la Ley de secretos oficiales (en particular, sus arts. 3, 4 y 7), que constituiría (en caso de admitirse la tesis que propone el demandante) una infracción procesal al incorporar a la causa tal documental sin cumplimentar los requisitos exigibles. Ahora bien, tal como se deduce de las actuaciones y de su propio escrito de demanda, el recurrente ha tenido la oportunidad de rebatir ampliamente la información proveniente de la mencionada cuenta de fondos reservados, haciendo las oportunas precisiones en su descargo sobre la naturaleza y finalidad de los cheques que obraban en la misma, razón por la cual no cabe apreciar indefensión material alguna, que es lo relevante en el enfoque constitucional propio de este Tribunal. De ahí que proceda rechazar la queja de acuerdo con nuestra constante doctrina, según la cual “este Tribunal ha desestimado reiteradamente la identificación entre defecto o irregularidad procesal e indefensión, pues no toda infracción procesal es causante de la vulneración del derecho recogido en el art. 24.1 CE, sino que sólo alcanza tal relevancia aquella que, por anular las posibilidades de alegación, defensa y prueba cause una verdadera y real situación de indefensión material” (por todas, STC 122/2007, de 21 de mayo, FJ 3).

Por lo demás, este Tribunal ha afirmado que la interpretación y aplicación de la legalidad procesal penal es una cuestión de legalidad ordinaria, que corresponde resolver en exclusiva a los órganos judiciales en el ejercicio de la función que les encomienda el art. 117.3 CE, no siendo, además, irrazonables o arbitrarios los argumentos utilizados por los órganos judiciales intervinientes al pronunciarse sobre el tema objeto de estudio. En efecto, la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Madrid pone de relieve que la Ley de secretos oficiales no puede haber incluido estos gastos como materia clasificada cuando “no son el medio de pago de actividades reservadas, sino, presuntamente, el objeto material de un delito de malversación”; estando la decisión de la Juez instructora reforzada por una serie de datos objetivos (la Administración del Estado ha colaborado en la investigación, también el Parlamento, no habiendo planteado ninguno de los Gobiernos que se han ido sucediendo conflicto alguno de jurisdicción, sin que el Abogado del Estado haya expuesto objeción alguna a su desarrollo); finalmente, no puede decirse que “se ha comprometido la seguridad del Estado, los intereses de la Nación, ni aún que se ha revelado secreto alguno digno de tal nombre” (fundamento jurídico 4 de su Sentencia). La Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, por su parte, confirma esta valoración, reseñando que “el Derecho no puede amparar el delito, pues otra interpretación haría depender de una autorización del ejecutivo la competencia de los jueces y tribunales para la investigación y persecución de los mismos (art. 117.3 CE), lo que supondría una alteración fundamental del marco constitucional”, debiendo “la Ley de Secretos Oficiales, así como las normas y acuerdos complementarios en esta específica materia, ser interpretados conforme a principios constitucionales. Si los gastos reservados, lo son por estar destinados a una finalidad concreta, apartados de esa finalidad, queda sin justificación la protección especial dispensada. La desvirtuación de la ratio legis de la norma, hace que cualquier actuación desviada, de naturaleza delictiva, quede al margen de la propia ley y desprovista de su protección” (fundamento jurídico tercero, 4, de la Sentencia de casación). En definitiva, subraya la Sala, “siendo uno de los valores del Estado de Derecho la Justicia, no puede una Ley (de Secretos Oficiales) servir de escudo protector para la comisión de delitos que nada tienen que ver con el cumplimiento de los objetivos que la propia ley establece. La ley no puede negarse a sí misma; pretender que la reserva no tenga límites sería tanto como crear injustificables espacios de impunidad, si sólo el Consejo de Ministros puede desclasificar una materia que, de hecho descubría la comisión de presuntos delitos por algunos de los miembros del Gabinete (Interior) o altos cargos dependientes del mismo” (fundamento jurídico décimo octavo, 2, de la misma Sentencia).

Con estos antecedentes, podemos concluir que los órganos judiciales han resuelto la cuestión planteada de una manera en la que no se aprecian signos de arbitrariedad o manifiesta irrazonabilidad, de forma motivada y congruente con las pretensiones de las partes, debiendo detenerse en este punto nuestro control, pues, como reiteradamente hemos afirmado, no corresponde a este Tribunal “ni constatar el acierto de una determinada resolución, ni indicar la interpretación que haya de darse a la legalidad ordinaria, función ésta última que se atribuye en exclusiva a los Tribunales del orden judicial correspondiente” (STC 198/2000, de 24 de julio, FJ 2, por todas).

En cuanto a la fiabilidad de la documental aportada, es un problema que se traslada al órgano sentenciador, el cual, en virtud del principio de libre valoración de la prueba (art. 741 LECrim), será el encargado de pronunciarse sobre su eficacia. El actor ha podido suscitar ante el Tribunal sentenciador, y así lo ha hecho durante todo el proceso, dudas sobre la eficacia probatoria de los documentos, ha sido oído y ha podido proponer los medios de prueba necesarios para sostener dicha pretensión, obteniendo respuesta fundada y motivada sobre tales extremos. La fiabilidad o no de la citada prueba, y, en definitiva, su eficacia probatoria, escapan al control de este Tribunal, por no ser misión suya, sino de los Jueces y Tribunales, en virtud de lo dispuesto en el art. 117.3 CE, efectuar los correspondientes pronunciamientos al respecto.

10. También relacionado con el derecho fundamental a un proceso con todas las garantías, unido a la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24 CE) y del principio de legalidad penal (art. 25 CE), el recurrente denuncia en el motivo cuarto de su demanda todas estas vulneraciones por la total inobservancia de la, por dicha parte denominada, condición objetiva de procedibilidad constituida por la competencia previa del Tribunal de Cuentas para fiscalizar la actuación del señor Vera respecto del uso y destino dado a los fondos reservados, a los efectos de determinar si actuó dentro del marco de la legalidad y en el ejercicio de sus competencias o fuera de ellas, concretando, en su caso, la supuesta responsabilidad civil presuntamente derivada de un pretendido delito continuado de malversación de caudales públicos. En definitiva, denuncia el incumplimiento bien de una declinatoria de jurisdicción basada en el art. 674 LECrim, bien de una cuestión prejudicial devolutiva por parte del órgano judicial.

Conviene advertir que el demandante de amparo construye su argumentación sobre la base de afirmar la competencia del Tribunal de Cuentas con carácter previo. Así resulta de la literalidad de la demanda al referirse en el desarrollo de su motivo cuarto a que “resulta necesario precisar, con 'carácter previo', si existe alguna cantidad realmente malversada y, posteriormente, determinar su cuantía, siendo tal cometido competencia exclusiva y excluyente del Tribunal de Cuentas, para 'después' poder calificar como 'delictivo' dicho comportamiento por parte de los Tribunales de Justicia. Por ello la intervención 'previa' del Tribunal de Cuentas no es un invento”. Más adelante se alude en el mismo motivo de la demanda de amparo a que “la actuación jurisdiccional contable 'debería haber paralizado' el presente procedimiento penal”, y a que “es necesario que, además, 'se suspenda la tramitación' de la causa penal”. Finalmente, el enfoque de la queja que ahora analizamos se ve refrendado en algún otro pasaje de la demanda (motivo once) que se refiere a “la arrogancia procesal de no haber 'suspendido' para que el Tribunal de Cuentas llevara a cabo su labor constitucional fiscalizadora y la 'concreción del objeto material desviado o sustraído'”. Por lo demás tal planteamiento resulta coherente con el efectuado ante la jurisdicción ordinaria y resuelto en las Sentencias de instancia y casación. Consecuentemente, nuestro enjuiciamiento habrá de ceñirse al aspecto concretamente planteado, dejando al margen toda consideración sobre otras zonas de confluencia de las jurisdicciones contable y ordinaria (particularmente los órdenes penal y contencioso-administrativo de la jurisdicción).

Concretado el objeto de nuestro enjuiciamiento, hemos de partir de que, además de las funciones de fiscalización atribuidas al Tribunal de Cuentas por el art. 136 CE, este tiene también relevantes funciones de enjuiciamiento contable que poseen un indudablemente carácter jurisdiccional reconocido por este Tribunal (STC 215/2000, de 18 de septiembre). Es precisamente el reconocimiento de tal carácter lo que dota de sentido a la previsión incorporada al art. 49 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, según el cual “[l]as resoluciones del Tribunal de Cuentas, en los casos y en la forma que determine su Ley de Funcionamiento, serán susceptibles del recurso de casación y revisión ante el Tribunal Supremo.” Y es también la naturaleza jurisdiccional de las funciones de enjuiciamiento contable que tiene atribuidas dicho Tribunal la razón que explica que el art. 31.2 de la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de conflictos jurisdiccionales, considere a los órganos de la jurisdicción contable como comprendidos, a estos efectos, en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, como en efecto así lo entiende el Tribunal de Conflictos Jurisdiccionales en su Auto de 25 de enero de 2006. Se constata así la doble naturaleza de las funciones ejercidas por el Tribunal de Cuentas. Pues mientras que el Tribunal de cuentas ejerce funciones de fiscalización actúa como órgano constitucional dependiente de las Cortes Generales (art. 136.1 CE), cuando ejerce funciones de enjuiciamiento contable lo hace como órgano jurisdiccional, y sus resoluciones son recurribles ante el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales, esto es, ante el Tribunal Supremo (art. 123.1 CE).

La consecuencia que inmediatamente se deriva de lo acabado de exponer es que, con el enfoque constitucional que nos es propio, la cuestión suscitada ha de ser resuelta por aplicación de nuestra reiterada doctrina (por todas STC 220/2009, de 21 de diciembre), a tenor de la cual “las cuestiones relativas a la interpretación de las normas sobre atribución de competencias a los órganos jurisdiccionales son de legalidad ordinaria y ajenas, por tanto, al derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, salvo que esa interpretación suponga una manipulación manifiestamente arbitraria de las reglas legales sobre atribución de competencias (por todas, STC 115/2006, de 24 de abril, FJ 9). No puede confundirse, por tanto, el contenido de este derecho fundamental con el derecho a que las normas sobre distribución de competencias entre los órganos jurisdiccionales se interpreten en un determinado sentido (entre muchas, SSTC 238/1998, de 15 de diciembre, FJ 3; 49/1999, de 5 de abril, FJ 2; 183/1999, de 11 de octubre, FJ 2, y 164/2008, de 15 de diciembre, FJ 4).”

La cuestión se desplaza por tanto a la fiscalización de si la respuesta dada por los órganos judiciales es irrazonable, arbitraria o incurre en error patente, canon que supera la argumentación empleada por los órganos judiciales. En efecto, el examen de las resoluciones judiciales de instancia y de casación revela que la Audiencia Provincial (primero en el Auto de 28 de septiembre de 2001, fundamento jurídico 5, que desestimó las cuestiones previas, y luego en la Sentencia de condena, fundamento jurídico 3) y el Tribunal Supremo (fundamento jurídico 4 de la Sentencia dictada en casación) se pronunciaron expresamente sobre esta cuestión, al desestimar la tesis del recurrente y afirmar que la interpretación de los arts. 18.2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y 49.3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, atribuye preferencia a la jurisdicción contable en su ámbito propio, esto es, al contable, al paso que los arts. 16 y 17 de la misma ley excluyen toda competencia de la jurisdicción contable para el enjuiciamiento de hechos constitutivos de delito y las cuestiones de índole civil o laboral o de otra naturaleza encomendados al conocimiento de los órganos del Poder Judicial. De modo que la interpretación conjunta de estos preceptos con el art. 117 CE -unidad y exclusividad de la jurisdicción ordinaria- y con los arts. 10 y 44 LOPJ -preferencia de la jurisdicción penal sobre cualquier otra y exclusión del conocimiento prejudicial de aspectos penales por cualquier otra jurisdicción- conducen a los órganos judiciales a afirmar que la declaración de responsabilidad penal no puede declinarse a favor de la jurisdicción del Tribunal de Cuentas al objeto de que este declare previamente a la actuación de la jurisdicción penal la existencia de un hecho punible o alguno de sus elementos -como lo es la legalidad o ilegalidad de los fondos públicos y la cuantificación de la malversación-, pues ello compete de manera exclusiva en los órganos judiciales del orden penal. La argumentación judicial se cierra con la consideración de que la preferencia de la jurisdicción penal no impide que el citado Tribunal declare, a posteriori, el alcance de las posibles responsabilidades de tipo contable que pudieren resultar, las cuales no tienen por qué coincidir con las declaradas por la jurisdicción penal, ya que la contable obedece a otros criterios y finalidades. En otras palabras, sostienen que la pretensión del recurrente de que el Tribunal de Cuentas sea quien decida, a los efectos penales, la cantidad malversada y su valoración desde el punto de vista culpabilístico, “es tanto como sustraer del Poder Judicial, en este caso representado por la jurisdicción penal, una función que constitucionalmente le viene atribuida. Ni el Tribunal de Cuentas condiciona la convicción que pueda alcanzar el Tribunal Penal en uso de la facultad que le confiere el art. 741 LECrim, ni la decisión de la jurisdicción penal condiciona al Tribunal de Cuentas.”

No es función de este Tribunal pronunciarse sobre cuál de las interpretaciones de los preceptos legales que articulan las relaciones entre el órgano jurisdiccional penal y la jurisdicción contable, es la más correcta. Se trata de una cuestión de legalidad que está encomendada a los órganos de la jurisdicción ordinaria (en particular al Tribunal Supremo, en el que converge también la jurisdicción contable a través del recurso de casación que cabe interponer en esta materia, pero también al Tribunal de Conflictos Jurisdiccionales al resolver los conflictos entre ellas), razón por la cual nuestra competencia se detiene en la constatación de que la interpretación de la legalidad ordinaria efectuada por los órganos judiciales frente a los que se demanda amparo, es razonable y no arbitraria ni patentemente errónea. Y no lo es la interpretación efectuada por la Audiencia Provincial y el Tribunal Supremo que da preferencia a la jurisdicción penal sobre otra jurisdicción para conocer de la totalidad de los elementos integrantes del hecho delictivo, pues, de un lado, tal preferencia la derivan los órganos judiciales de la interpretación conjunta de las normas reguladoras de la competencia y jurisdicción del Tribunal de Cuentas cuando ejerce funciones de enjuiciamiento (art. 18.2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y arts. 16, 17 y 49.3 Ley de funcionamiento del Tribunal de Cuentas), de las que proclaman la preferencia de la jurisdicción penal (arts. 10 y 44 LOPJ) y, finalmente, del diseño constitucional del Poder Judicial que se deriva del art. 117 CE, sin que por ello se ignore ni desconozca la competencia de la jurisdicción contable en el ámbito que le es propio.

11. La misma suerte ha de correr el motivo quinto del recurso de amparo, basado en la alegada lesión de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva, con proscripción de la indefensión, y a un proceso con todas las garantías (art. 24.1 y 2 CE), al haberse admitido al inicio del juicio oral la presentación extemporánea de un nuevo escrito de acusación por parte del Ministerio Fiscal, modificando los hechos delictivos objeto de acusación, así como las penas respecto de uno de los acusados.

En efecto, tal y como razonan los órganos judiciales de instancia y casación, al plasmarse por escrito el cambio operado por el acusador público respecto de cuatro acusados al comienzo del juicio, con independencia de su carácter extemporáneo o no, ello no supuso situación de indefensión material alguna en la medida en que la acusación dirigida contra el demandante no sufrió alteración de ningún género, y, además, el recurrente tuvo la ocasión de conocer el contenido de dicho escrito y de reaccionar, ejerciendo sin restricciones su derecho de defensa.

Ahora bien, la alegación que plantea el actor se dirige sobre todo a relativizar la credibilidad de las declaraciones inculpatorias realizadas por los acusados beneficiados por el nuevo escrito de acusación como prueba de cargo constitucionalmente apta para enervar el derecho fundamental a la presunción de inocencia del recurrente, materia que será examinada más adelante, al enjuiciar ese motivo de impugnación.

12. El sexto motivo de la demanda de amparo contiene la última de las quejas relacionadas con la lesión del derecho fundamental a un proceso con todas las garantías en relación con los derechos a la tutela judicial efectiva con proscripción de la indefensión y a la defensa contradictoria (art. 24 CE), lesión que se entiende producida por la tardía imputación del recurrente en el procedimiento, con lesión de lo dispuesto en el art. 118 de la ley procesal penal.

Constituye jurisprudencia reiterada de este Tribunal que el art. 24 de la Constitución prohíbe que el inculpado no haya podido participar en la tramitación de las diligencias de investigación judiciales o que la acusación se “haya fraguado a sus espaldas”, de forma que el objetivo y finalidad del art. 118 LECrim reside en informar al acusado acerca de su situación para que pueda ejercitar su derecho de defensa y evitar, de esta forma, una real indefensión derivada del desconocimiento de su condición procesal. Reiterando esta doctrina y extractando la anterior, en la STC 14/1999, de 22 de febrero, FJ 6 (igualmente, SSTC 19/2000, de 31 de enero, FJ 5; 68/2001, de 17 de marzo, FJ 3; y 87/2001, de 2 de abril, FJ 3), hemos sostenido que la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa contradictoria ha sido concretada por este Tribunal en tres reglas ya clásicas (STC 273/1993, de 20 de septiembre): a) nadie puede ser acusado sin haber sido, con anterioridad, declarado judicialmente imputado; b) como consecuencia de lo anterior, nadie puede ser acusado sin haber sido oído con anterioridad a la conclusión de la investigación; y c) no se debe someter al imputado al régimen de las declaraciones testificales, cuando de las diligencias practicadas pueda fácilmente inferirse que contra él existe la sospecha de haber participado en la comisión de un hecho punible, ya que la imputación no ha de retrasarse más allá de lo estrictamente necesario. Ahora bien, si las leyes procesales han reconocido, y este Tribunal recordado, la necesidad de dar entrada en el proceso al imputado desde su fase preliminar de investigación, lo es sólo a los fines de garantizar la plena efectividad del derecho a la defensa y evitar que puedan producirse contra él, aun en la fase de investigación, situaciones materiales de indefensión. Pero la materialidad de esa indefensión, que constituye el objeto de nuestro análisis, exige una relevante y definitiva privación de las facultades de alegación, prueba y contradicción que desequilibre la posición del imputado.

Como el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado ponen de manifiesto en sus escritos de alegaciones, en el presente supuesto nada se alega en la demanda de amparo, huérfana de argumentación en este extremo, sobre la supuesta indefensión con relevancia constitucional que habría padecido el demandante por el denunciado retraso en la imputación, constatándose, por el contrario, que la instrucción no se realizó a sus espaldas y que desde que éste intervino en ella lo hizo con asistencia letrada y plenas facultades de defensa, pudiendo proponer, intervenir en la práctica y asistir a cuantas diligencias estimó oportunas. Así pues, el demandante de amparo no se vio privado de intervenir en la fase de instrucción del proceso, sino sólo en sus primeros momentos, ni del conocimiento de su condición de imputado cuando judicialmente se le atribuyó, ni del ejercicio de sus derechos de defensa. En consecuencia, la posibilidad de participación del recurrente en amparo se produjo más tarde de lo que él deseaba, pero con antelación suficiente para ser oído, alegar y participar en la causa antes de cualquier acusación formal, pues su imputación tuvo lugar tres o cuatro años antes de la transformación de las diligencias previas en procedimiento abreviado, tiempo más que suficiente (como recuerda el Tribunal Supremo en el fundamento jurídico 7 de la Sentencia impugnada) para que el demandante de amparo desplegara en su plenitud su derecho de defensa.

13. El recurrente en amparo considera vulnerado su derecho fundamental a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa (art. 24.2 CE), al no haberse admitido la práctica de comisiones rogatorias en determinados paraísos fiscales, y al haberse denegado la comparecencia de un perito para que ratificara el informe elaborado acerca del valor de una finca finalmente decomisada en la Sentencia de condena. La primera de las dos quejas relativas a la prueba ha sido inadmitida en el fundamento jurídico 4 de esta resolución por incumplir lo dispuesto en los arts. 50.1 a) y 44.1 a) LOTC, a cuyo texto nos remitimos. Hemos, pues, de examinar la segunda de las denuncias relativa a la ausencia de un determinado perito en el acto del juicio oral probatorio.

Para el análisis de fondo de esta cuestión, conviene recordar, siquiera brevemente, la doctrina de este Tribunal al respecto. Hemos declarado de manera reiterada que el derecho a la prueba previsto en el art. 24.2 CE es un derecho de configuración legal, correspondiendo al legislador establecer las normas reguladoras de su ejercicio en cada orden jurisdiccional. Por lo tanto, para entenderlo vulnerado será preciso que la prueba no admitida o no practicada se haya solicitado en la forma y momento legalmente establecido, sin que este derecho faculte para exigir la admisión de todas las pruebas propuestas, sino sólo de aquellas que sean pertinentes para la resolución del recurso. Hemos declarado, además, que corresponde a los órganos judiciales la decisión sobre la legalidad y pertinencia de las pruebas propuestas, que podrán rechazar de forma motivada cuando estimen que las mismas no son relevantes para la resolución final del asunto litigioso. En consecuencia, debe ser imputable al órgano judicial la falta de práctica de la prueba admitida o la inadmisión de pruebas relevantes para la decisión final sin motivación alguna o con una interpretación y aplicación de la legalidad arbitraria e irrazonable, debiendo entenderse que, fuera de estos supuestos, corresponde a la jurisdicción ordinaria el examen sobre la legalidad y pertinencia de las pruebas en ejercicio de la potestad jurisdiccional otorgada por el art. 117.3 CE, así como su valoración conforme a las reglas de la lógica y de la sana crítica, según lo alegado y probado, fallando en consecuencia. Finalmente, es necesario que la falta de actividad probatoria se haya traducido en una efectiva indefensión del recurrente por ser aquélla decisiva en términos de defensa, lo que exige que el recurrente haya alegado su indefensión material en la demanda de amparo. Esta exigencia se proyecta en un doble plano: por un lado, el recurrente debe razonar en esta vía la relación entre los hechos que se quisieron probar y no se pudieron probar y las pruebas inadmitidas; por otro lado, debe argumentar de modo convincente que la resolución final del proceso a quo podía haber sido favorable a sus pretensiones de haberse aceptado y practicado la prueba propuesta (SSTC 26/2000, de 31 de enero, FJ 2; 165/2001, de 16 de julio, FJ 2; 133/2003, de 30 de junio, FJ 3; 129/2005, de 23 de mayo, FJ 3; 244/2005, de 10 de octubre, FJ 5; 308/2005, de 12 de diciembre, FJ 4; y 42/2007, de 26 de febrero, FJ 4).

La aplicación de la doctrina expuesta al presente caso nos lleva a la desestimación de este motivo porque, como puso de manifiesto la Sala de casación en su Sentencia (fundamento jurídico 8), la falta de práctica de este medio de prueba no fue determinante de una situación efectiva de indefensión del actor. En efecto, es cierto que el perito de cuya ausencia se queja el recurrente no compareció al juicio oral por razones ajenas a su voluntad y diligencia, pero también lo es que el valor de la finca en cuestión (“La Berzosilla”, sita en Torrelodones) asumido por la Sala a quo fue “el más favorable al reo” al que se acogió la defensa del recurrente “con entusiasmo” [ver el fundamento jurídico 20, letra C), páginas 71 y 72, de la Sentencia dictada en primera instancia], por lo que la falta de práctica del discutido medio de prueba pericial fue irrelevante a los efectos de determinar el valor de mercado de la indicada finca finalmente apreciado por la Audiencia Provincial de Madrid.

14. En el octavo motivo del recurso de amparo, el demandante invoca la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva con proscripción de la indefensión, a la defensa y a un proceso contradictorio y con las debidas garantías (art. 24.1-2 CE), al haberse acordado, al amparo del art. 127 Código penal (CP), el comiso de dos fincas pertenecientes al difunto don Enrique Esquiva y su esposa (suegros del demandante), sin haber sido parte en el proceso, por falta de citación y emplazamiento judicial de los mismos. El recurrente sostiene que, como consecuencia de dicha irregular actuación judicial, se ha visto obligado a lo largo del proceso a intentar defenderse de una imputación (la atribución de la titularidad de tales fincas) frente a la cual tenía enormemente limitadas sus posibilidades de defensa al verse obligado a acreditar la existencia de un hecho negativo (probatio diabolica), esto es, que no era propietario de tales fincas. En definitiva, el actor sostiene que como consecuencia de la falta de emplazamiento de los propietarios de las fincas finalmente decomisadas, ha tenido que soportar la carga de la prueba de un hecho negativo, cual es acreditar que las dos fincas decomisadas no eran de su propiedad sino de sus suegros.

El demandante de amparo se extiende en consideraciones dirigidas a sostener que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de su suegro, señor Esquiva, porque se acordó el comiso de las fincas de éste, conocidas como “El Relumbrar” y “La Berzosilla”, sin que los órganos judiciales hubieran dado ocasión al señor Esquiva para mostrarse parte en el proceso en el que se ventilaban sus intereses, reproche que hace extensivo respecto a la señora Muñoz debido a que las referidas fincas fueron adquiridas para la sociedad de gananciales de ambos. Pues bien, en tal alegación ha de distinguirse con claridad la posición de los titulares de dichos derechos fundamentales y la del demandante de amparo que, no siendo titular de los mismos, pudiera resultar afectado en los suyos como consecuencia de la pretendida vulneración de los de aquéllos.

a) Con respecto a lo primero este Tribunal ya dio respuesta a la cuestión suscitada al inadmitir el recurso de amparo 6944-2004, poniendo de manifiesto que ambos cónyuges (el señor Esquiva y su esposa, folio 15238 de las actuaciones) “se dirigieron por escrito al Juzgado argumentando que ellos poseían bienes y dinero suficiente para afrontar sus inversiones con el producto de la ferretería”; que don Enrique Esquiva Muñoz asumió la representación de su padre (folio 15.192 documentación referida a la sociedad de gananciales de sus padres), “volviendo a declarar en el Juzgado al folio 16.337, sin que ante el juez ni menos en el acto de la vista al que acudió alegara en ningún momento defecto alguno respecto a la audiencia de su madre, aclarando en el acto del juicio oral que él era quien personalmente se ocupaba del negocio de sus padres (en plural)”; e, igualmente, que otra hija del matrimonio (doña María Ángeles) “también había comparecido ante el Juez, aport(ando) documentos de los negocios e inversiones de sus padres a los folios 15.187 y 15.242, manifestando en el juicio, al que acudió, que ella personalmente hizo las gestiones para adquirir los bienes inmuebles, precisando que actuaba en nombre de sus padres (en plural) en razón a que eran mayores.”

Igualmente hacíamos hincapié en que tanto el Ministerio Fiscal como la Abogacía del Estado solicitaron en sus escritos de acusación que se diera traslado de los mismos a don Enrique Esquiva González “ya que se solicitaba por dichas acusaciones el comiso de las fincas sitas en los términos de la Higueruela y Alpera una y en la zona conocida como 'La Berzosilla' en Torrelodones, la otra”. El Tribunal a quo citó a los representantes legales (los hijos -entonces recurrentes-) del señor Esquiva (pues ya se encontraba gravemente enfermo) el 9 de marzo de 2001, es decir, seis meses antes de iniciarse el juicio oral. También aludíamos a que “dichos representantes que son sus hijos don Enrique, doña María Ángeles y doña Amelia Esquiva Muñoz (según poderes obrantes al rollo de Sala -folios 182 a 202-) comparecieron ante el Tribunal y en escrito de 21.03.01, tras darse por enterados de que podrían intervenir como parte en el juicio, manifestaron que decidían no hacerlo (folio 203).”

Como consecuencia de lo anterior rechazamos la existencia de indefensión material a la vista de que los señores Esquiva tuvieron conocimiento del proceso penal (pues fueron citados para comparecer en calidad de “responsable civil subsidiario o al menos, de tercero civilmente afectado, en la representación que tiene acreditada” -requerimiento de 9 de marzo de 2001 realizado por el Magistrado Ponente de la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Madrid), así como de la expresa petición contenida en los escritos de acusación del Fiscal y de la Abogacía del Estado de que las fincas fueran decomisadas como así, finalmente, sucedió. Si, a pesar de tal conocimiento, decidieron libremente permanecer en una actitud pasiva (como se desprende del contenido del escrito presentado por los tres hijos del matrimonio, al menos dos de ellos con los citados poderes de representación en juicio en nombre de sus padres, con fecha de 23 de marzo de 2001 -folios 203 y 204), señalábamos entonces que no puede ahora sostenerse ante este Tribunal, la vulneración del derecho de defensa ni la proscripción de indefensión, pues fueron ellos mismos quienes provocaron la situación que entonces denunciaron.

b) El rechazo que en su día efectuamos de toda indefensión supuestamente padecida por los suegros del demandante de amparo conduciría a rechazar la pretendida indefensión del demandante de amparo en la medida en que ésta se construye sobre la base de aquella. Ahora bien, prescindiendo de un análisis lógico- formal como el apuntado, hemos de indagar si el demandante fue colocado o no en situación de indefensión material, única que este Tribunal tutela, por no haber podido interrogar a quienes pudieran haber declarado sobre los hechos controvertidos cualquiera que fuese la condición en que pudieran haber comparecido (responsable civil, tercero civil afectado, testigo).

Pues bien, forzoso resulta reconocer que el hecho de que los señores Esquiva decidieran libremente no comparecer como parte en el proceso pese a haber sido instruidos de la posibilidad de hacerlo (y en todo caso de tener conocimiento de la existencia de un proceso que podría afectarles patrimonialmente) no impedía que el demandante de amparo propusiese la declaración testifical de quienes podían arrojar luz sobre los hechos controvertidos, sin que en la demanda de amparo se aduzca haber padecido limitación alguna al respecto que procediese del poder público frente al que se demanda amparo, esto es, de los órganos judiciales. Es más, tal como hemos recogido en el apartado precedente de este fundamento jurídico, en las sesiones del juicio oral tuvo lugar la declaración testifical de dos de los hijos del matrimonio Esquiva (don Enrique y doña María Ángeles Esquiva Muñoz) que, en su condición de apoderados del matrimonio, fueron interrogados con entera libertad por las partes, incluido el demandante de amparo a través de su Letrado. A lo que ha de añadirse que, tal como reconoce el demandante de amparo [fundamento VIII, apartado c)], el señor Esquiva González y su esposa fueron citados como testigos en el juicio, si bien, atendida la enfermedad que padecía el señor Esquiva, su declaración fue leída en el acto del juicio oral en virtud de lo dispuesto en el art. 730 LECrim, a lo que, por lo demás no se formula objeción alguna en la demanda de amparo por venir avalada su utilización por constante doctrina constitucional (por todas STC 134/2010, de 2 de diciembre).

Finalmente, descartada la existencia de indefensión material, no sobra precisar que, contrariamente a lo que afirma el demandante, las resoluciones frente a las que se demanda amparo no exigieron de aquél la prueba de un hecho negativo, exigencia que pudiera causar indefensión, sino que fue la acusación quien tuvo que probar que el verdadero adquirente y propietario de las dos fincas de que tratamos fue el demandante de amparo y no don Enrique Esquiva, que aparecía como titular formal de los inmuebles. La prueba de este hecho tuvo lugar a través de prueba indiciaria, de suerte que el demandante de amparo, tal como acabamos de ver, pudo ejercer con absoluta libertad su derecho a alegar y probar en relación con los indicios o hechos base a partir de los cuales se tiene por acreditado el hecho consecuencia (la adquisición de las fincas por el demandante), así como rebatir la racionalidad y suficiencia de la inferencia realizada para llegar a tal conclusión.

Consecuentemente, ninguna actuación de los poderes públicos frente a cuyas resoluciones se demanda amparo, estuvo en el origen de la marginación procesal que se denuncia como indirectamente causante de indefensión en el demandante, sin que, de otra parte, se aduzca haber tomado por éste iniciativa alguna para reparar la indefensión que injustificadamente se esgrime.

15. El recurrente formula dos motivos basados en la lesión del art. 24.2 CE dirigidos a impugnar la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo desestimatoria de su recurso de casación; el primero se centra en la lesión de del derecho fundamental a un proceso con todas las garantías, en su vertiente del Juez imparcial, y el segundo en la del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, el cual ha sido ya inadmitido.

Con respecto a la primera cuestión, esto es, la alegada infracción del derecho a un Juez imparcial a causa de haberse denegado la recusación del Presidente de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, el demandante de amparo sostiene que el indicado Magistrado se encontraba contaminado para conocer del recurso de casación al haber actuado como Ponente en la causa especial núm. 2530-1995, conocida como “caso Marey”, en la que fue condenado como autor de un delito de malversación de caudales públicos y otro de secuestro, habiendo tomado contacto directo con hechos seriamente relacionados con los que constituían el objeto de su recurso. De ahí que, en la tesis de la demanda, el Magistrado recusado tenía o podía tener prejuicios graves contra el demandante en relación a la autoría del delito de malversación de caudales públicos que con posterioridad, en solitario, se volvía a discutir. El Tribunal Supremo, mediante Auto de 17 de junio de 2004, desestimó el incidente por entender, en síntesis, que el hecho de que el Magistrado recusado hubiese intervenido en un procedimiento distinto del que ahora se tramitaba no se subsume en motivo alguno de los previstos en el art. 219 LOPJ, dado que el invocado por el recurrente (el motivo 11 del citado precepto, “haber participado en la instrucción de la causa penal o haber resuelto el pleito o causa en anterior instancia”) no es aplicable al caso, al tratarse de procedimientos distintos.

Es un hecho incontrovertible que tanto en el proceso que da origen a este recurso de amparo como en el que tuvo por objeto el llamado “caso Marey” (STS 2/1998, de 29 de julio, causa especial núm. 2530-1995, luego enjuiciado, entre otras, en la STC 69/2001, de 17 de marzo, que resolvió el recurso de amparo deducido por el propio demandante) se enjuiciaron delitos de malversación de caudales públicos, así como que el demandante resultó condenado en ambos procesos. Sin embargo ha de constatarse que su objeto fue distinto, pues en el resuelto en aquella causa especial se enjuició la utilización de fondos reservados para pagar mercenarios con el fin de que secuestraran a una persona en Francia (siendo además el delito de malversación conexo con el de secuestro), mientras que en el proceso penal ahora sujeto a nuestra decisión se enjuició la sustracción de dinero procedente de los fondos reservados para enriquecimiento personal de altos cargos del Ministerio del Interior, así como del propio demandante de amparo. De modo que el órgano judicial se enfrentó a la apreciación de cada uno de los hechos pretendidamente constitutivos de delito de malversación en sí mismos considerados (pero agrupados para constituir un solo delito continuado) sin que la decisión tomada sobre la sustracción de fondos para pagar el secuestro enjuiciado en la causa especial núm. 2530- 1995 supusiera un juicio anticipado o toma de postura previa sobre los que había de juzgar en la causa que da origen al presente proceso de amparo constitucional. Y es que, por más que el nomen iuris del delito cometido y el artículo que lo tipifica en el Código penal sea el mismo, la estructura de los hechos enjuiciados en uno y otro proceso (sustracción de fondos reservados en beneficio propio y de otros altos cargos del Ministerio del Interior en un caso, y su utilización para un fin ilícito como el secuestro de una persona en territorio francés en el otro) es radicalmente distinta. De ahí que quepa descartar que quien formó parte del órgano judicial que enjuició la causa especial núm. 2530-1995, pudiera tener tomada postura previa sobre la culpabilidad del demandante de amparo en el proceso a quo.

A las anteriores consideraciones no se opone que la relación entre la totalidad de las parciales y continuas sustracciones a lo largo del tiempo, incluida la enjuiciada en el llamado “caso Marey”, determinase que el órgano judicial integrase a efectos penológicos la conducta constitutiva de malversación entonces enjuiciada en el llamado “caso Marey” en el delito continuado de malversación sancionado en el proceso que da origen a este amparo constitucional.

Consecuentemente, las sospechas del recurrente han de considerarse infundadas porque, como reiteradamente ha declarado este Tribunal, la vertiente objetiva de la garantía de imparcialidad se refiere, como su propio nombre indica, al objeto del proceso y asegura que el juzgador no haya tenido un contacto previo con el thema decidendi y, por tanto, que se acerque al mismo sin prevenciones en su ánimo (por todas STC 44/2009, de 12 de febrero), debiéndose tener en cuenta que en esta materia no bastan las meras sospechas de quien aduce la vulneración de la imparcialidad, sino que, de conformidad con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (recientemente STDEH de 6 enero de 2010, caso Vera Fernández- Huidobro), “el elemento determinante consiste en saber si se pueden considerar los temores del interesado como objetivamente justificados (Ferrantelli y Santangelo c. Italia, §58, 7 de agosto de 1996, Colección 1996- III, y Wettstein c. Suiza, núm. 33958/96, §44, CEDH2000-XII).” En tal sentido, en el reciente ATC 51/2011, de 5 de mayo, hemos recordado que entre las causas significativas de una posible inclinación previa objetiva del Magistrado que ha de juzgar un determinado asunto se encuentra “el pronunciamiento sobre los hechos debatidos en un pleito anterior (SSTC 138/1994, de 9 de mayo, FJ 7; 47/1998, de 2 de marzo, FJ 4; y SSTEDH de 7 de agosto de 1996, caso Ferrantelli y Santangelo, y de 26 de agosto de 1997, caso De Haan)” (STC 240/2005, de 10 de octubre, FJ 3)”. Ahora bien, en el supuesto ahora examinado, al igual que en el resuelto por el ATC acabado de citar, no puede considerarse con el prisma de la imparcialidad objetiva que el cuestionado Magistrado haya quedado prevenido en su ánimo al tener que decidir sobre un recurso extraordinario de casación dirigido a impugnar una Sentencia dictada en otro proceso penal, cuyo objeto es, por tanto, diferente porque el thema decidendi de uno y otro eran distintos (malversación y secuestro unidos en concurso medial, en el primero, y delito continuado de malversación para el provecho particular de los caudales públicos, en el segundo).

16. El tercer motivo de la demanda de amparo se funda en la lesión de los principios non bis in idem, de legalidad y de tipicidad del art. 25 CE, en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al no haber apreciado los órganos judiciales autores de las Sentencias impugnadas la excepción de cosa juzgada respecto de los casos denominados “Marey” y “Lasa-Zabala” (en los que ya había sido juzgado el recurrente por el delito de malversación), ni respecto del Auto de sobreseimiento de 26 de septiembre de 1994, así como por la denegación de la acumulación de procedimientos incoados sobre el mismo objeto.

El principio non bis in idem, que en su dimensión material (prohibición de duplicidad de sanciones en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento) hemos considerado, desde la STC 2/1981, de 30 de enero, parte integrante del principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE), posee también una dimensión procesal (prohibición de duplicidad de procesos sancionadores en esos casos) a la que este Tribunal, desde la STC 159/1987, de 26 de octubre, ha reconocido relevancia constitucional, en conexión con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), a la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes y a la denominada cosa juzgada material. Como dijimos en la precitada STC 159/1987, FJ 2, “en el ámbito, pues, de lo definitivamente resuelto por un órgano judicial no cabe iniciar -a salvo el remedio extraordinario de la revisión y el subsidiario del amparo constitucional- un nuevo procedimiento, y si así se hiciera se menoscabaría, sin duda, la tutela judicial dispensada por la anterior resolución firme”. Por lo tanto el presupuesto para la aplicación de dicho principio es que se inicie un nuevo procedimiento sancionador por los mismos hechos enjuiciados en otro que ha concluido con una resolución judicial que produzca el efecto de cosa juzgada [SSTC 222/1997, de 4 de diciembre, FJ 4; 2/2003, de 16 de enero, FJ 3 b); y 229/2003, de 18 de diciembre, FJ 3].

Por lo que respecta al objeto de nuestro análisis, a partir de la doctrina sentada por el Pleno de este Tribunal en la STC 2/2003, de 16 de enero, FJ 5, nos compete analizar, en primer lugar, si se da el presupuesto de la interdicción de incurrir en bis in idem, esto es, si existió la triple identidad requerida, de sujetos, hechos y fundamentos, pues “la triple identidad constituye el presupuesto de aplicación de la interdicción constitucional de incurrir en bis in idem, sea éste sustantivo o procesal, y delimita el contenido de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 25.1 CE, ya que éstos no impiden la concurrencia de cualesquiera sanciones y procedimientos sancionadores, ni siquiera si éstos tienen por objeto los mismos hechos, sino que estos derechos fundamentales consisten precisamente en no padecer una doble sanción y en no ser sometido a un doble procedimiento punitivo, por los mismos hechos y con el mismo fundamento”.

No obstante, como también precisa esta Sentencia, la revisión de las resoluciones judiciales acerca de si concurren o no las identidades a las que acabamos de referirnos la hemos de realizar respetando los límites de esta jurisdicción constitucional de amparo. Por tanto, ha de partirse de la acotación de los hechos llevada a cabo por los órganos judiciales y de la calificación jurídica de estos hechos realizada por ellos, “dado que, de conformidad con el art. 44.1 b) LOTC, en el examen de la vulneración de los derechos fundamentales este Tribunal Constitucional no entrará a conocer 'de los hechos que dieron lugar al proceso' en el que se ocasionaron las vulneraciones que se alegan en amparo, y, dado que el art. 117.3 CE atribuye a los Jueces y Tribunales la potestad jurisdiccional, siendo, por consiguiente, tarea atribuida a éstos tanto la delimitación procesal de los hechos como su calificación jurídica conforme a la legalidad aplicable” (STC 2/2003, de 16 de enero, FJ 5).

17. La aplicación de la indicada doctrina conduce a la desestimación del presente motivo en la línea argumental ya empleada en las resoluciones judiciales frente a las que se demanda amparo.

a) Comenzando por la dualidad punitiva que, en opinión del demandante, se habría producido como consecuencia de que Rafael Vera fue condenado por delito de malversación de caudales públicos en el ya mencionado “caso Marey”, hemos de reiterar que, siendo indiscutible que se da la identidad subjetiva y que el mismo fundamento jurídico concurre en los dos delitos de malversación, no concurre en cambio la identidad objetiva precisa para entender vulnerada la prohibición de reiteración punitiva. Para llegar a esta conclusión carece de trascendencia constitucional que el enjuiciamiento del delito de malversación junto con el de secuestro que fue objeto del “caso Marey” encontrase justificación o no en las reglas de la conexión delictiva y la unidad de enjuiciamiento de los hechos en un único sumario a los que alude el Tribunal Supremo en su resolución como intérprete supremo de la legalidad ordinaria. Lo que con la óptica constitucional que nos es propia únicamente interesa es que entonces se enjuició y consideró constitutivo de delito de malversación de caudales públicos el empleo de fondos reservados para pagar a los secuestradores de Segundo Marey, mientras que en la causa penal de la que deriva este recurso de amparo se enjuició la disposición de dinero de los fondos reservados para beneficio particular de algunos altos cargos del Ministerio del Interior y del propio demandante de amparo.

Cuestión diferente, pero que parte de la apreciación de la divergencia fáctica mencionada, es que los órganos judiciales, a la vista de que aquellos hechos podrían haberse integrado en los que fueron enjuiciados como un solo delito continuado de malversación en el proceso que nos ocupa, hayan aplicado las reglas de determinación de la pena propias del delito continuado de modo que el enjuiciamiento separado de aquellos hechos y de éstos no acarree una mayor penalidad. Esta decisión -la de apreciar o no la continuidad delictiva entre los hechos enjuiciados en ambas causas- corresponde en exclusiva a la jurisdicción ordinaria en cuanto implica la subsunción de los hechos en la norma penal, de modo que sólo será fiscalizable a través del recurso de amparo cuando, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional (por todas, STC 138/2004, de 13 de septiembre, FJ 3) aquella aplicación “carezca de tal modo de razonabilidad que resulte imprevisible para sus destinatarios, sea por apartamiento de la posible literalidad del precepto, sea por la utilización de las pautas interpretativas y valorativas extravagantes en relación al ordenamiento constitucional vigente”. En el presente caso la Audiencia Provincial, con el refrendo posterior del Tribunal Supremo al desestimar el recurso de casación, optó además por la solución que más favorecía al demandante -la continuidad delictiva de los hechos enjuiciados en ambas causas frente a considerarlos delitos autónomos- y extrajo las consecuencias penológicas propias de la continuidad aun cuando los hechos fueron enjuiciados en procesos penales distintos.

Consecuentemente, ni existía la necesaria identidad de hechos característica del bis in idem, ni, una vez apreciada la integración de los hechos enjuiciados en uno y otro proceso en la unidad propia del delito continuado, su enjuiciamiento separado conllevó exceso punitivo alguno, lo que determina la desestimación de la queja analizada.

b) Tampoco en relación con los hechos enjuiciados en el llamado “caso Lasa y Zabala”, resuelta por la Audiencia Nacional en la Sentencia de 26 de abril de 2000, sumario 15-1995 puede apreciarse la identidad objetiva en la que el demandante de amparo funda la aducida vulneración de la prohibición del bis in idem. En efecto, aun cuando la demanda de amparo no precisa los hechos enjuiciados en el indicado proceso penal, la lectura de la indicada Sentencia por medios de general acceso revela que en el hecho probado noveno se declara que no consta qué cantidades procedentes de los fondos reservados recibieron dos de los funcionarios de policía que fueron condenados por aquellos hechos mientras estuvieron suspendidos de funciones. De donde se sigue que los hechos enjuiciados entonces, por los que Rafael Vera no resultó condenado, no son los mismos que los enjuiciados en el proceso penal terminado por las Sentencias frente a las que se demanda amparo. Por lo demás, tal como afirma el Tribunal Supremo en la Sentencia de casación, al haberse dictado Sentencia absolutoria, huelga toda consideración acerca del eventual exceso punitivo que pudiera haber implicado su enjuiciamiento independiente. Consecuentemente, tampoco en este punto merece favorable acogida la demanda de amparo.

18. Como tercera de las causas de vulneración de la prohibición de incurrir en bis in idem que, tal como hemos anticipado en los dos fundamentos anteriores, el demandante incluye en el motivo tercero de su demanda de amparo, se aduce la excepción de cosa juzgada material con respecto al Auto dictado por el Juzgado de Instrucción núm. 20 de Madrid, de fecha 26 de septiembre de 1994 (folio 223 del tomo I de las actuaciones), que procedió al archivo de las diligencias por no ser el hecho denunciado constitutivo de infracción penal. El demandante considera que esta resolución, que devino firme, goza de los efectos de la res iudicata al equiparse a un Auto de sobreseimiento libre por referirse a los mismos hechos, luego indebidamente enjuiciados y que han dado lugar al presente recurso.

No es ésta la primera ocasión en la que este Tribunal aborda una queja relativa a la supuesta vulneración de la faceta procesal de la prohibición del bis in idem que se derivaría de haberse seguido un proceso penal pese a que con anterioridad se hubiera dictado un Auto de archivo de unas diligencias previas, dictadas en el llamado proceso penal abreviado, como respuesta a una denuncia más o menos genérica de unos hechos semejantes pero con escasa o nula actividad instructora. La respuesta dada en estos casos parte de la doctrina general de este Tribunal en relación con la apreciación de la cosa juzgada por los órganos judiciales, según la cual, la prohibición del bis in idem, invocado por el recurrente, sólo opera respecto de Sentencias o resoluciones firmes con efectos de cosa juzgada material [así, SSTC 2/2003, de 16 de enero, FJ 3 b); 229/2003, de 18 de diciembre, FJ 3; 246/2004, de 20 de diciembre, FJ 8; y 60/2008, de 26 de mayo, FJ 9]. Asimismo, recordábamos en esta última Sentencia que “la determinación del alcance que quepa atribuir a la cosa juzgada constituye una cuestión que corresponde a la estricta competencia de los órganos judiciales, por lo que sus decisiones en esta materia sólo son revisables por la justicia constitucional si resultan incongruentes, arbitrarias, irrazonables o incurren en error patente ya que, en otro caso, el recurso de amparo se convertiría en una nueva instancia (entre las últimas, SSTC 177/2006, de 5 de junio, FJ 3, y 318/2006, de 15 de noviembre, FJ 2). Por otra parte hemos afirmado que igualmente son cuestiones de legalidad ordinaria que, conforme al art. 117.3 CE, corresponden exclusivamente a los Juzgados y Tribunales, sobre las que este Tribunal sólo puede intervenir con arreglo a los parámetros antes establecidos, las decisiones judiciales sobre si ha de dictarse o no un Auto de sobreseimiento y, si así fuera, con base en qué supuestos de los previstos en la Ley (así, SSTC 63/2002, de 11 de marzo, FJ 3, y 72/2006, de 13 de marzo, FJ 2).”

Pues bien, la aplicación de la anterior doctrina a las resoluciones judiciales frente a las que se demanda amparo conduce inexorablemente a considerar la queja del demandante desasistida de razón. En efecto, la Audiencia Provincial desestimó la existencia de cosa juzgada en el referido Auto de 28 de septiembre de 2001, fundamento jurídico cuarto; también lo hizo en la Sentencia de condena, fundamento jurídico 2; y, por último, la Sala casacional, en el fundamento jurídico 2, puntos 5 y 6, de su Sentencia. En ellas se analiza el lacónico Auto de archivo de 26 de septiembre de 1994, de menos de un folio de extensión; en particular, el contenido de la denuncia (folios 195 y ss., con fecha de registro de 8 de abril de 1994) que dio lugar a la incoación de las diligencias previas 1429-1994, subrayándose el hecho de que no se realizara ni una sola diligencia de investigación (como con razón se afirma en el referido Auto desestimatorio de las cuestiones previas -ésta era una de ellas- de 28 de septiembre de 2001, “el procedimiento sale del Juzgado y vuelve a él tras un intento de inhibición”) y, a renglón seguido, se archivan las diligencias incoadas indicando como hechos “que el denunciante no es perjudicado” y, como razonamiento jurídico, “que de las actuaciones practicadas (ninguna) no resulta la existencia de hechos delictivos”. Es evidente que no incumbe a este Tribunal optar por una de las diferentes teorías existentes respecto de la naturaleza de los Autos de archivo dictados por el Juez de Instrucción en las diligencias previas del denominado por la LECrim procedimiento abreviado, pues esa labor de interpretación de la legalidad ordinaria compete en exclusiva a los órganos judiciales ex art. 117.3 CE (STC 229/2003, de 18 de diciembre, FFJJ 3 a 5), pero también lo es que las examinadas resoluciones judiciales han motivado de manera jurídicamente razonada y razonable acerca de la imposibilidad de que Autos como el examinado puedan producir los efectos materiales de la cosa juzgada al limitarse a inadmitir la denuncia en el umbral de las diligencias previas y sin realizar actividad de investigación alguna, lo que se refleja en la ausencia de hechos a analizar en la tantas veces citada resolución de archivo. Por lo demás, una concepción de los Autos de archivo de diligencias previas semejante a la que ponen de manifiesto las resoluciones impugnadas -que atiende sustancialmente a la existencia o no de una instrucción penal en sentido propio- fue avalada en nuestro ATC 264/2002, de 9 de diciembre (FJ 4), al sostener que “no cabe apreciar elementos de arbitrariedad, irrazonabilidad o error en la Sentencia de apelación que, apoyándose en jurisprudencia del Tribunal Supremo, argumenta que el Auto adoptado nada más presentarse la denuncia por la Guardia Civil tras la diligencia de entrada y registro, no es susceptible de producir un efecto de cierre del procedimiento propio de la cosa juzgada”, sin que tengan así la eficacia de cosa juzgada material “las resoluciones judiciales por las que se rechaza una denuncia ni los Autos de sobreseimiento provisional o asimilados, incluso para los casos en que se estime que el hecho no es constitutivo de infracción penal”.

19. Bajo el mismo motivo fundado en la lesión de los arts. 25.1 y 24.1 CE, el demandante de amparo también se queja de la negativa a acumular a la causa ahora examinada el sumario núm. 1- 1988, rollo núm. 3- 1988, de la Sección Tercera de la Sala lo Penal de la Audiencia Nacional, que había declinado su competencia a favor de la Audiencia Provincial (según el recurrente, esa causa no acumulada se encuentra en la actualidad en la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Madrid, rollo núm. 47-2002). En particular, el demandante se duele de la “evidente incongruencia omisiva” en la que ha incurrido la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo al desestimar su cuarto motivo de casación (basado en esta misma cuestión), pues “se encuentra totalmente inmotivada”, razón por la cual este Tribunal ha de reparar la vulneración del art. 24.1 CE “por falta de motivación en este concreto extremo”.

El motivo ha de ser inadmitido por incumplir el presupuesto procesal previsto en el art. 44.1 a) LOTC, dado que el recurrente no utilizó el incidente excepcional de nulidad de actuaciones regulado en el art. 241 LOPJ para denunciar la queja de incongruencia omisiva en la que incurrió el Tribunal Supremo al confundir dicha causa a acumular con el “caso Segundo Marey”. Es doctrina reiterada de este Tribunal que el citado incidente excepcional de nulidad de actuaciones constituye “el remedio procesal idóneo” para obtener la reparación de la incongruencia del fallo. En tales casos, antes de acudir en amparo, debe solicitarse en la vía ordinaria el referido incidente de nulidad “sin cuyo requisito la demanda de amparo devendrá inadmisible, conforme a los arts. 44.1 a) y 50.1 a) LOTC, por falta de agotamiento de todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial” (SSTC 228/2001, de 26 de noviembre, FJ 3; 74/2003, de 23 de abril, FJ 2; y 237/2006, de 17 de julio, entre otras muchas). A mayor abundamiento, los dos Autos dictados por la Sala a quo desestimando la petición de acumulación (de 10 de julio de 2001 -folios 668-671 del tomo II- y 31 de julio de 2001 -folios 770-772 del tomo III-) son resoluciones que respetan el art. 24.1 CE al desestimar, de forma jurídicamente motivada, dicha petición poniendo de manifiesto la debilidad de la conexión personal existente entre ambas causas (sólo afectaba al recurrente, no así a los demás acusados), y la falta de conexión temporal, unido al hecho de que ambos procesos se encuentran en distintas fases de tramitación.

20. El motivo noveno de la presente demanda de amparo denuncia la violación del derecho fundamental a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE). El recurrente sostiene que las Sentencias impugnadas han lesionado el citado derecho fundamental al carecer de valor probatorio las declaraciones de los dos coimputados, los señores Roldán y Sancristóbal, en la medida en que no concurren los requisitos exigidos por la jurisprudencia de este Tribunal para que las mismas puedan alcanzar la consideración de prueba de cargo apta para enervar el derecho a la presunción de inocencia, dado que la propia Sala a quo reconoce que son personas de dudosa credibilidad, bien porque sus testimonios han venido guiados por móviles autoexculpatorios y de enemistad, bien por perseguir beneficios procesales. Finalmente, también sostiene que pese a expresar la Sentencia de la Sala de la primera instancia la ausencia de prueba directa de que el señor Vera sustrajera en su propio beneficio dinero de la cuenta del Banco de España que tenía a su cargo y que tanto los señores Roldán como Sancristóbal afirmaron no saber que el recurrente sustrajera dinero, sino sólo sospecharlo, se le condenó con base en un prueba indiciaria excesivamente débil y, por ende, con vulneración del derecho a la presunción de inocencia.

El Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado no comparten la tesis del demandante de amparo y consideran que las Sentencias impugnadas han respetado el derecho a la presunción de inocencia al estimar como prueba de cargo la practicada en el acto del juicio oral. En particular, la Abogacía del Estado recuerda que las declaraciones de los dos citados coimputados se han visto refrendadas por elementos externos de corroboración (la documental consistente en los movimientos de cuentas y las fechas y ritmos de entrega de cheques) y que la prueba indiciaria sobre la inversión de fondos reservados en la adquisición y mejora de dos fincas está ampliamente construida por la Sala de Madrid, por lo que se ha respetado el derecho a la presunción de inocencia.

Conforme se ha dejado anotado en los antecedentes, el demandante de amparo fue condenado como autor de un delito continuado de malversación de caudales públicos, de un lado, por haber entregado a otros altos cargos del Ministerio del Interior para su enriquecimiento personal cheques millonarios con cargo a los fondos reservados que tenía a su disposición, y, de otro, por haberse apropiado en su propio beneficio de al menos 141 millones de pesetas de los citados fondos reservados que invirtió en la compra, mejora y reforma de dos inmuebles, valiéndose de su suegro como mero testaferro.

En consecuencia, debemos analizar la aducida vulneración del derecho a la presunción de inocencia separadamente respecto de cada una de las dos conductas que el órgano judicial consideró integrantes del hecho típico y por las que, en definitiva, fue condenado el demandante en calidad de autor de un delito continuado de malversación de caudales públicos, pues respecto de cada una de ellas se aducen diferentes perspectivas o contenidos específicos del derecho a la presunción de inocencia.

21. Para abordar si se respetó o no el derecho a la presunción de inocencia del demandante, comenzaremos por recordar la doctrina constitucional relativa al derecho fundamental aducido y, en particular, en lo que se refiere a los requisitos constitucionalmente exigibles para que la declaración de un coimputado sea prueba suficiente para enervar la presunción de inocencia cuando constituya la prueba única que sustente la condena. Ahora bien, inmediatamente hemos de advertir que la rememoración de tal doctrina constitucional no implica que admitamos que la prueba de la totalidad de los hechos por los que resultó condenado el demandante (ni siquiera el grupo que ahora analizamos) se sustente únicamente en las declaraciones de sus consortes en el delito, ni que podamos prescindir del análisis de conjunto de la totalidad de la prueba que sustenta la condena. Sobre ello hemos de volver cuando los analicemos en detalle, bastando ahora la prevención realizada.

a) Venimos afirmando desde la STC 31/1981, de 28 de julio, que el derecho a la presunción de inocencia se configura, en tanto que regla de juicio y desde la perspectiva constitucional, como el derecho a no ser condenado sin pruebas de cargo válidas, lo que implica que exista una mínima actividad probatoria realizada con las garantías necesarias, referida a todos los elementos esenciales del delito, y que de la misma quepa inferir razonablemente los hechos y la participación del acusado en los mismos. De modo que, como se declara en la STC 189/1998, de 28 de septiembre, “sólo cabrá constatar la vulneración del derecho a la presunción de inocencia cuando no haya pruebas de cargo válidas, es decir, cuando los órganos judiciales hayan valorado una actividad probatoria lesiva de otros derechos fundamentales o carente de garantías, o cuando no se motive el resultado de dicha valoración, o, finalmente, por ilógico o por insuficiente no sea razonable el iter discursivo que conduce de la prueba al hecho probado” (FJ 2). Constituye también doctrina consolidada de este Tribunal que “no le corresponde revisar la valoración de las pruebas a través de las cuales el órgano judicial alcanza su íntima convicción, sustituyendo de tal forma a los jueces y tribunales ordinarios en la función exclusiva que les atribuye el art. 117.3 CE, sino únicamente controlar la razonabilidad del discurso que une la actividad probatoria y el relato fáctico que de ella resulta, porque el recurso de amparo no es un recurso de apelación, ni este Tribunal una tercera instancia” (por todas, STC 137/2005, de 23 de mayo, FJ 2). De este modo hemos declarado con especial contundencia que el examen de la vulneración del derecho a la presunción de inocencia “ha de partir de la radical falta de competencia de esta jurisdicción de amparo para la valoración de la actividad probatoria practicada en un proceso penal y para la evaluación de dicha valoración conforme a criterios de calidad o de oportunidad” [entre otras, SSTC 111/2008, de 22 de septiembre, FJ 3 a) y 68/2010, de 18 de octubre, FJ 4], advirtiendo que esta supervisión externa que hemos de realizar para apreciar la razonabilidad del expresado discurso ha de ser “extraordinariamente cautelosa”, pues, en rigor, “la función de este Tribunal no consiste en enjuiciar el resultado alcanzado, sino el control externo del razonamiento lógico seguido para llegar a él” (STC 66/2009, de 9 de marzo, FJ 6). Esta imposibilidad de revisar por parte de este Tribunal Constitucional los diferentes elementos probatorios en que los Tribunales penales basan su convicción, en la forma expuesta, resulta fundamentada, además, tanto por la prohibición legal de que el Tribunal Constitucional entre a valorar los hechos del proceso [art. 44.1 b) LOTC], como por la imposibilidad material de que los procesos constitucionales puedan contar con las garantías de oralidad, inmediación y contradicción que deben rodear a la valoración probatoria.

b) Por otra parte, en relación con la suficiencia de las declaraciones de los coimputados para enervar la presunción de inocencia, hemos resaltado (entre otras, SSTC 34/2006, de 13 de febrero, FJ 2 y 102/2008, de 28 de julio, FJ 3) que éstas no poseen solidez plena como prueba de cargo suficiente cuando, siendo únicas, no están mínimamente corroboradas por algún hecho, dato o circunstancia externa, y ello porque el imputado, a diferencia del testigo, no tiene la obligación de decir la verdad sino que, por el contrario, le asiste el derecho a guardar silencio total o parcialmente y no está sometido a la obligación jurídica de decir la verdad (SSTC 147/2004, de 13 de septiembre, FJ 2; 312/2005, de 12 de diciembre, FJ 1; 170/2006, de 5 de junio, FJ 4 y 198/2006, de 3 de julio, FJ 4). Esta exigencia de refuerzo, por otra parte, no está prefijada en términos generales, sino que se deja a la casuística la determinación de los casos en que puede estimarse que existe esa mínima corroboración, por lo que ha de atenderse a las circunstancias presentes en cada supuesto particular. Según esta doctrina, además, esa mínima corroboración ha de recaer, precisamente, sobre la participación del acusado en los hechos punibles que el órgano judicial hubiera considerado probados (SSTC 340/2005, de 20 de diciembre, FJ 2 y 277/2006, de 25 de septiembre, FJ 2), resultando que los elementos de corroboración han de hallarse expuestos en las resoluciones judiciales recurridas como fundamentos probatorios de la condena (SSTC 91/2008, de 21 de julio, FJ 3 y 102/2008, de 28 de julio, FJ 3).

c) En relación con quiénes han de ser considerados imputados a los efectos de entender aplicable la doctrina constitucional expuesta, hemos de precisar ahora que una concepción puramente formal de la condición de coimputado no resulta conforme con los valores y principios constitucionales a cuya preservación se endereza la anterior doctrina. En efecto, aun cuando una concepción formal de la condición de coimputado conllevaría que la exigencia de una mínima corroboración de su declaración sólo fuese aplicable a quien fuese juzgado simultáneamente en el mismo proceso, esto es, a quien tiene la condición formal de coacusado, hemos de extender esta garantía de la mínima corroboración de la declaración incriminatoria también a los supuestos en los que tal declaración se presta por quien fue acusado de los mismos hechos en un proceso distinto y que, por esta razón, comparece como testigo en un proceso posterior en el que se juzga a otra persona por su participación en la totalidad o parte de los mismos hechos.

Así ocurre en el presente caso, en el cual el señor Roldán fue condenado con anterioridad por hechos entre los cuales se encontraba la sustracción de fondos reservados en el momento en el que el señor Vera tenía la responsabilidad sobre su gestión. Consecuentemente, en el presente caso, las declaración de Luis Roldán, cuyo testimonio incriminatorio se pondera como elemento de prueba para la condena del recurrente, habrá de ser sometida a los criterios de suficiencia propios de la declaración de coimputado pues, pese a que el señor Roldán no ha sido enjuiciado en esta causa, ya ha sido condenado por Sentencia firme en un procedimiento anterior.

d) Igualmente, hemos sostenido, desde la STC 174/1985, de 17 de diciembre, que también la prueba indiciaria puede sustentar un pronunciamiento de condena, sin menoscabo del derecho a la presunción de inocencia, habiendo afirmado este Tribunal, entre otras en la STC 111/2008, de 22 de septiembre, FJ 3, que el control de constitucionalidad de la racionalidad y solidez de la inferencia en que se sustenta esta prueba puede efectuarse tanto desde el canon de su lógica o cohesión (de modo que será irrazonable si los indicios acreditados descartan el hecho que se hace desprender de ellos o no llevan naturalmente a él), como desde su suficiencia o calidad concluyente (no siendo, pues, razonable la inferencia cuando sea excesivamente abierta, débil o imprecisa), si bien en este último caso el Tribunal Constitucional ha de ser especialmente prudente, puesto que son los órganos judiciales quienes, en virtud del principio de inmediación, tienen un conocimiento cabal, completo y obtenido con todas las garantías del acervo probatorio. Por ello se afirma que sólo se considera vulnerado el derecho a la presunción de inocencia en este ámbito de enjuiciamiento “cuando la inferencia sea ilógica o tan abierta que en su seno quepa tal pluralidad de conclusiones alternativas que ninguna de ellas pueda darse por probada” (STC 229/2003, de 18 de diciembre, FJ 24).

22. Comenzaremos con el estudio de los medios de prueba a partir de los cuales los órganos judiciales declararon probada la entrega de cheques millonarios que el demandante de amparo realizó a Luis Roldán, José María Rodríguez Colorado, Francisco Álvarez Sánchez y a Juan Ignacio López Rodríguez, todos ellos altos cargos del Ministerio del Interior, para el beneficio particular de éstos, hechos que se recogen en los apartados 1 a 9 del hecho probado quinto, y que han sido reproducidos en los antecedentes de esta resolución. A fin de abordar el análisis de la pretendida vulneración del derecho a la presunción de inocencia, los agruparemos en conjuntos homogéneos, bien entendido que nuestro análisis se detiene en la constatación de que existe prueba lícita y suficiente al efecto, pero sin que podamos aceptar pretensiones que impliquen sustituir al órgano judicial en la valoración de los indicados medios de prueba.

a) En primer lugar, aquellas entregas de cheques que según las declaraciones de Luis Roldán (materialmente coimputado) efectuaba Rafael Vera a diversos cargos del Ministerio del Interior coincidiendo con las navidades y que solían ser de siete millones de pesetas (números 5; 6, apartados 2 y 3; y 9 del hecho probado quinto). Tal imputación delictiva la considera corroborada la Audiencia Provincial con los datos obtenidos a partir del estudio que efectúa la Sentencia sobre el movimiento de cheques de siete millones de pesetas expedidos con cargo en la cuenta corriente utilizada para gestionar los fondos reservados, el cual revela que de entre los miles de cheques librados tan sólo se expidieron cheques por esa cantidad coincidiendo con los meses navideños de diciembre y enero. Pues bien, este dato objetivo utilizado por el órgano judicial, externo a la propia declaración y relativo a lo esencial de la conducta típica, ha de considerarse constitucionalmente idóneo para que la declaración de Roldán sobre este concreto punto (prestada además, añade la Audiencia Provincial, antes de que tuviera conocimiento de que los listados de cheques se hubieran incorporado al sumario, entonces declarado secreto) constituya prueba suficiente en la que basar la condena del demandante de amparo en este concreto punto. Aun así la Audiencia Provincial no extrajo de esta constatación objetiva que la totalidad de los cheques que se extendieron en esas fechas por importe de siete millones de pesetas fueran entregados por Rafael Vera conociendo su destino al enriquecimiento personal de sus receptores, sino que, de entre todas las disposiciones de fondos públicos con estas características tan sólo declaró probado que el demandante de amparo conociese el destino al enriquecimiento personal de los accipiens respecto de las que la propia Audiencia consideró acreditado que los correspondientes cheques habían sido ingresados en cuentas corrientes a nombre o a disposición de Luis Roldán, José María Rodríguez Colorado y Juan Ignacio López Rodríguez, descartando otras disposiciones de las mismas características pero con respecto a las cuales no existía prueba directa del enriquecimiento personal de sus destinatarios a juicio de la Audiencia Provincial. De este modo, el órgano judicial empleó un segundo elemento de corroboración que, actuando sobre el resultado alcanzado merced al primero, restringió la declaración de hechos probados sólo a ciertas entregas de cheques, actuando así con pleno respeto a la presunción de inocencia que se dice quebrantada.

Con carácter singularizado dentro de este grupo de entregas la Audiencia Provincial declara probado que el 11 de julio de 1988 el demandante de amparo, ante la inminencia del cese del Ministro del Interior, acordó con Luis Roldán y Rodríguez Colorado la entrega de dos cheques de diez millones de pesetas que éstos ingresaron en las referidas cuentas (número 6, apartado 1, del hecho probado quinto). Para ello el órgano judicial se sirve de la declaración de Roldán, que considera corroborada por el hecho objetivo de que en el mes de julio de 1988 se extrajo de la cuenta del Banco de España la cantidad más alta jamás extraída en un solo mes, así como porque el mismo día del cese del Ministro se extrajeron de ella ochenta millones de pesetas, dato objetivo coincidente con la declaración inculpatoria de Roldán en el sentido de que se repartieron fondos a causa del inminente cese del Ministro del Interior. De otro lado, como segundo elemento de corroboración se encuentra el hecho incontrovertido de la puesta a disposición de los fondos en cuentas corrientes controladas por los coacusados (folio 42, Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, de 21 de enero de 2002). Como argumento de refuerzo utiliza el órgano judicial la incompatibilidad entre el paralelismo de fechas y cantidades de los cheques entregados a Roldán y Rodríguez Colorado y la explicación que se proporciona para justificar que se le entregasen esos cheques (folio 44, in fine, Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, de 21 de enero de 2002).

b) Otro bloque homogéneo de hechos delictivos que cabe agrupar a fin de examinar si el órgano judicial basó la condena del demandante de amparo en prueba de cargo suficiente para enervar su derecho a la presunción de inocencia se integra por aquellas entregas a Roldán y Rodríguez Colorado (Directores Generales de la Guardia Civil y de la Policía respectivamente) efectuadas por Rafael Vera por medio de cheques de cinco millones de pesetas mensuales entre febrero de 1990 y febrero de 1991, y, a partir de esta última fecha hasta diciembre de 1993, por importe de diez millones de pesetas mensuales a favor de Luis Roldán (número 7 del hecho probado quinto).

Tampoco en relación a este conjunto de hechos delictivos se aprecia vulneración del derecho a la presunción de inocencia por insuficiencia de actividad probatoria (art. 24.2 CE). En efecto, la Audiencia Provincial utilizó la prueba directa de la emisión de los cheques y de su apropiación por Roldán y Rodríguez Colorado mediante el ingreso de los mismos en cuentas corrientes propias o controladas por ellos a través de terceros. Y a la convicción de que el demandante de amparo conocía que el destino de los cheques de cinco millones de pesetas por él emitidos era el aprovechamiento personal de Roldán y Rodríguez Colorado llega el órgano judicial a través de la declaración del coimputado Roldán que así lo afirma (en la existencia de las reuniones a partir de las cuales comienzan a emitirse los cheques sí concurren los testimonios de todos los intervinientes en ellas aunque no todos en cuanto a lo tratado) y que entiende corroborada por el dato objetivo de la secuencia absolutamente regular de los cheques por cinco millones de pesetas, (más tarde dos cheques de cinco millones) adicionales a los cheques ordinarios recibidos en cada Dirección General con destino a su utilización en las atenciones propias de los fondos reservados. Pero es que respecto de estos hechos la declaración del coimputado no es prueba única que, conforme a la doctrina constitucional expuesta, requiera su mínima corroboración externa para ser suficiente a fin de destruir la presunción de inocencia, sino que con la declaración de Roldán concurren otras declaraciones testificales de quienes trabajaban en la Dirección General de la Guardia Civil (en particular el general Fuentes y el capitán Fabián) sobre el distinto destino de los cheques que mensualmente recibían (“el de mayor importe se ingresaba en una caja” y el otro o el dinero se entregaba al Director General y era conocido como “el dinero de Su Excelencia”), sobre las reclamaciones de Roldán de “su” dinero cuando se retrasaba la recepción del cheque de cinco millones, y sobre cómo desde la Secretaría de Estado se aludía entonces al envío del dinero del Director General, esto es, de Luis Roldán. Tales hechos y declaraciones, cuya valoración corresponde a los órganos judiciales y no a este Tribunal, resultan eficientes para acreditar que el demandante de amparo conocía que el destino de los dos cheques de cinco millones de pesetas era el enriquecimiento personal de sus destinatarios, respecto de los cuales el paralelismo es absoluto según pone de manifiesto la resolución judicial de instancia al analizar las declaraciones de Rodríguez Colorado -folios 53 y ss. Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, de 21 de enero de 2002-.

Por lo demás, en el curso argumental de la Sentencia de la Audiencia Provincial, el incremento a partir de diciembre de 1991 de uno a dos cheques de cinco millones de pesetas para beneficio propio al que se refiere el coimputado Roldán se ve corroborado con el hecho objetivo de que a partir de esta fecha se incrementa el ritmo de emisión de cheques con la misma cadencia, así como con las declaraciones testificales que afirmaron que ante el incremento de los cheques y las explicaciones que pidieron en la Secretaría de Estado obtuvieron la respuesta de que el demandante de amparo había ordenado que en lugar de cinco millones fueran diez. Consecuentemente, además de datos objetivos externos que corroboran la imputación proveniente del coimputado, la condena del demandante se basó en prueba testifical adicional que sustenta la declaración de hechos probados en este punto y sobre cuya concreta valoración nada ha de reprochar este Tribunal.

c) En un tercer grupo analizaremos la prueba de la que se valió la Audiencia Provincial para considerar probada la entrega de cantidades procedentes de los fondos reservados por Vera a Julián Sancristóbal Iguarán (tres entregas de siete millones por el tiempo que fue Gobernador Civil ente finales de 1982 y principios de 1984) y a Luis Roldán, entonces Delegado del Gobierno en Navarra (un cheque nominativo de siete millones el 10 de marzo de 1986 -números 1 y 4, del hecho probado quinto-), todas ellas como gratificaciones por el ejercicio del cargo de Gobernador Civil.

La Sentencia origen de este recurso de amparo consideró que las entregas fueron acreditadas mediante el reconocimiento de sus receptores, reconocimiento que se confirma a partir de hechos objetivos tales como la coincidencia de cantidades entre sí y con las que, según los extractos de la cuenta del Banco de España, se gratificaba en navidad a los altos cargos; las declaraciones testificales que ponen de manifiesto que la entrega de una misma cantidad en años sucesivos no puede tener por finalidad atender a gastos reservados, pues todos los intervinientes están conformes en que los Gobernadores Civiles no recibían dinero fijo sino cantidades variables en función de los concretos gastos a atender; y con el carácter nominativo entregado a Roldán, el cual resulta incompatible con el pretendido destino a gastos reservados. De ahí que, también en este punto, la certeza de que el demandante conocía el destino desviado de tales atribuciones patrimoniales, obtenida a partir de las declaraciones de los coimputados, se corrobora con los datos objetivos, obtenidos algunos de ellos a partir de declaraciones testificales, que prestan a las indicadas declaraciones el soporte constitucionalmente exigible para desvirtuar la presunción de inocencia.

Finalmente, respecto del dinero entregado por Rafael Vera a Francisco Álvarez Sánchez (quince millones de pesetas en un solo cheque) el 6 de noviembre de 1986, seis días después de su cese como director del gabinete de información de la Dirección de la Seguridad del Estado (número 8 del hecho probado 5), la convicción del órgano judicial de que el demandante de amparo se lo dio para enriquecimiento personal, deriva de que su entrega se produjo seis días después de su cese en el cargo y de que otros testigos declararon que esas compensaciones eran habituales en calidad de finiquito (Blanca Rodríguez Porto -folio 42-; Sancristóbal - folio 47 ambos de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, de 21 de enero de 2002-).

Lo hasta aquí expuesto revela que respecto de cada una de las entregas de dinero que, según los hechos declarados probados, realizó el demandante de amparo a diversos altos cargos del Ministerio del Interior para su enriquecimiento personal, la convicción judicial aparece fundada en prueba suficiente de cargo, bien por basarse en declaraciones de coimputados pero corroboradas por datos objetivos, bien por concurrir junto con la declaración del coimputado otras declaraciones testificales y otros hechos que avalan estas últimas. Ahora bien, conviene no perder de vista que el análisis pormenorizado de cada conjunto de hechos parciales (cada entrega o grupo de entregas de cheques de cierta homogeneidad) integrantes de esta conducta típica -disponer de caudales públicos en beneficio de terceros por oposición al segundo hecho consistente en apropiarse de los caudales públicos en beneficio propio que luego abordaremos- encuentra justificación en la conveniencia de tratar unitariamente aquellos hechos que son declarados probados por el órgano judicial sirviéndose de los mismos elementos probatorios. Pero tal agrupación está al servicio de la claridad expositiva, sin excluir la consideración global de los hechos declarados probados y de la argumentación judicial que conduce a ellos.

En efecto, constituye doctrina reiterada de este Tribunal (por todas STC 80/2003, de 28 de abril, FJ 9) que cuando se aduce la vulneración del derecho a la presunción de inocencia “nuestro análisis debe realizarse respecto del conjunto de estos elementos sin que quepa la posibilidad de fragmentar o disgregar esta apreciación probatoria, ni de considerar cada una de las afirmaciones de hecho acreditadas de modo aislado, pues como ya hemos afirmado en no pocas ocasiones no puede realizarse una operación de análisis aislado de los hechos acreditados por el Tribunal sentenciador, ni de desagregación de los distintos elementos de prueba, ni de disgregación de la línea argumental llevada a cabo por el Tribunal Supremo [léase por el órgano judicial]. Es doctrina del Tribunal absolutamente asentada que el derecho fundamental a la presunción de inocencia no puede ser invocado con éxito para cubrir cada episodio, vicisitud, hecho o elemento debatido en el proceso penal, o parcialmente integrante de la resolución final que le ponga término. Los límites de nuestro control no permiten desmenuzar o dilucidar cada elemento probatorio, sino que debe realizarse un examen general y contextualizado de la valoración probatoria para puntualizar en cada caso si ese derecho fue o no respetado, concretamente en la decisión judicial condenatoria, pero tomando en cuenta el conjunto de la actividad probatoria (SSTC 105/1983, de 23 de noviembre, FJ 10; 4/1986, de 20 de enero, FJ 3; 44/1989, de 20 de febrero, FJ 2; 41/1998, de 31 de marzo, FJ 4; 124/2001, de 4 de junio, FJ 14; y ATC 247/1993, de 15 de julio, FJ 1). En definitiva, a este Tribunal, ante la invocación del derecho a la presunción de inocencia en los supuestos en que las declaraciones incriminatorias de coimputados aparecen como la única prueba en la que se fundamente la condena, sólo le compete verificar la aptitud de dichas declaraciones para ser valoradas como prueba de cargo, lo que se producirá cuando existan hechos, datos o circunstancias externas que avalen mínimamente su contenido. No puede entrar, sin embargo, a analizar, ni la credibilidad que merezca dicha declaración, ni, más allá del control externo de la razonabilidad de las inferencias, si los hechos han quedado acreditados a partir de tales pruebas (STC 233/2002, de 9 de diciembre de 2002).”

En el asunto sometido ahora a nuestra consideración la conducta delictiva del demandante de amparo que enjuiciamos consistió en entregar dinero de los fondos reservados que administraba como alto cargo del Ministerio del Interior a otros altos cargos del Ministerio para el enriquecimiento personal de éstos. Y lo que ahora se plantea a este Tribunal es si existe o no prueba de cargo de uno de los elementos del delito: el conocimiento del destino para lucro personal de los receptores de los fondos, destino que convierte en ilícita una entrega de fondos que, de haberse entregado para destinarlos a los usos que le son propios, habría sido absolutamente regular. Pues bien, aun cuando este elemento subjetivo, de por sí perteneciente al arcano de la conciencia, resulta de las declaraciones del coimputado Roldán respecto de la generalidad de las entregas de cheques y corroborado luego por los datos objetivos a los que ya se hizo referencia, no puede olvidarse que junto con la declaración del coimputado concurre la de otros testigos, personal del Ministerio del Interior, que avalan el conocimiento por el demandante de amparo del destino privado de los cheques de cinco millones de pesetas (luego incrementados a dos de la misma cantidad en el caso Luis Roldán) que periódicamente se remitían a los dos Directores Generales de la Guardia Civil y de la Seguridad del Estado. De modo que tales declaraciones permiten, en un análisis global de la suficiencia de la prueba de cargo, tener por acreditado el elemento subjetivo respecto de las entregas de cheques de cuyo importe existe certeza que se beneficiaron quienes lo recibieron. De hecho, la Sentencia de la Audiencia Provincial no es ajena a esta consideración global y conjunta cuando describe en los primeros hechos probados la falta de control en la utilización de los fondos reservados y, muy singularmente, cuando en el fundamento jurídico decimonoveno, para completar su argumentación, razona la credibilidad que le merecieron las declaraciones de algunos funcionarios que, resistiendo la impopularidad que ello les acarreaba, reconocieron que recibían cantidades “fuera de nómina” con carácter bastante generalizado.

Consecuentemente, tanto con una perspectiva de análisis singularizado de la actividad probatoria que condujo a tener por acreditados los grupos de disposiciones ilícitas de fondos reservados, como con la complementaria que se obtiene de un análisis global de la prueba de cargo que llevó a la declaración de los hechos probados, ha de concluirse que la presunción de inocencia del demandante de amparo fue respetada por los órganos judiciales que pronunciaron la condena y desestimaron el recurso de casación subsiguientemente interpuesto.

23. Resta por examinar si se vulneró o no el derecho a la presunción de inocencia de Rafael Vera al declarar probado (e integrarse en la condena por delito continuado de malversación de caudales públicos) que se apropió de 141 millones de pesetas de los fondos reservados del Ministerio del Interior que tenía a su cargo. Respecto de este hecho no existe prueba directa del apoderamiento del dinero, sino que la Audiencia Provincial extrajo su conclusión a partir de ciertos indicios explicitados principalmente en el fundamento jurídico vigésimo de su Sentencia, confirmada en este punto por la del Tribunal Supremo.

A fin de abordar esta cuestión bueno será recordar con la STC 109/2009, de 11 de mayo, FJ 3, que “según venimos sosteniendo desde la STC 174/1985, de 17 de diciembre, a falta de prueba directa de cargo también la prueba indiciaria puede sustentar un pronunciamiento condenatorio, sin menoscabo del derecho a la presunción de inocencia, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: 1) el hecho o los hechos bases (o indicios) han de estar plenamente probados; 2) los hechos constitutivos del delito deben deducirse precisamente de estos hechos bases completamente probados; 3) para que se pueda comprobar la razonabilidad de la inferencia es preciso, en primer lugar, que el órgano judicial exteriorice los hechos que están acreditados, o indicios, y sobre todo que explique el razonamiento o engarce lógico entre los hechos base y los hechos consecuencia; 4) y, finalmente, que este razonamiento esté asentado en las reglas del criterio humano o en las reglas de la experiencia común o, en palabras de la STC 169/1989, de 16 de octubre (FJ 2), 'en una comprensión razonable de la realidad normalmente vivida y apreciada conforme a criterios colectivos vigentes' (SSTC 220/1998, de 16 de noviembre, FJ 4; 124/2001, de 4 de junio, FJ 12; 300/2005, de 21 de noviembre, FJ 3; 111/2008, de 22 de septiembre, FJ 3). El control de constitucionalidad de la racionalidad y solidez de la inferencia en que se sustenta la prueba indiciaria puede efectuarse tanto desde el canon de su lógica o cohesión (de modo que será irrazonable si los indicios acreditados descartan el hecho que se hace desprender de ellos o no llevan naturalmente a él), como desde su suficiencia o calidad concluyente (no siendo, pues, razonable la inferencia cuando sea excesivamente abierta, débil o imprecisa), si bien en este último caso el Tribunal Constitucional ha de ser especialmente prudente, puesto que son los órganos judiciales quienes, en virtud del principio de inmediación, tienen un conocimiento cabal, completo y obtenido con todas las garantías del acervo probatorio. Por ello se afirma que sólo se considera vulnerado el derecho a la presunción de inocencia en este ámbito de enjuiciamiento "cuando la inferencia sea ilógica o tan abierta que en su seno quepa tal pluralidad de conclusiones alternativas que ninguna de ellas pueda darse por probada (STC 229/2003, de 18 de diciembre, FJ 4).”

24. La aplicación de la doctrina expuesta conduce a rechazar la vulneración del derecho a la presunción de inocencia respecto al apoderamiento de dinero procedente de los fondos reservados del Ministerio del Interior que se encontraban a disposición del demandante de amparo. Y ello porque la convicción judicial acerca de tal apoderamiento se extrae como una consecuencia de ciertos hechos explicitados por la Audiencia Provincial, acreditados a su vez mediante prueba directa, con un razonamiento que supera el canon de control de constitucionalidad que acabamos de exponer.

En efecto, la Audiencia Provincial dedica el fundamento jurídico vigésimo (folios 65 a 83) a exponer los cuatro hechos y una circunstancia complementaria a partir de los cuales deduce que las fincas “El Relumbrar” y “La Berzosilla”, adquiridas formalmente por su suegro, lo fueron en realidad por el demandante de amparo con cargo a las cantidades de dinero en metálico procedentes de los fondos reservados del Ministerio del Interior que él administraba. Los cuatro hechos base son a su vez complejos en cuanto que a su prueba se llega a través de múltiples circunstancias acreditadas mediante prueba directa. Tales hechos son: a) la forma de adquisición de las fincas; b) el disfrute de las fincas por Rafael Vera; c) el dinero invertido en la adquisición y mejora de las fincas; y d) la situación económica de quien aparece formalmente como comprador de las fincas: el suegro del demandante de amparo.

a) Con respecto a la forma de adquisición de las fincas, “La Berzosilla” y “El Relumbrar”, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, de 21 de enero de 2002, pone de relieve que las negociaciones de la compra y el pago de dos de las tres fincas que por agregación pasaron a formar la conocida como “La Berzosilla” se entendieron con doña María Ángeles Esquiva, esposa del demandante de amparo, aunque su padre estuvo presente en alguna de las negociaciones, sin que existan datos sobre quien negoció y pagó la compra de la tercera de las fincas, adquirida a don Antonio Ruiz Jarabo. Tal afirmación se deduce de las declaraciones testificales y sumariales de los vendedores, así como de la declaración de don Enrique Esquiva Muñoz (hermano de María Ángeles) en el sentido de que nadie intervenía en los negocios de su padre. En lo que hace a la finca rústica “El Relumbrar”, el órgano judicial resalta que no ha sido posible averiguar la forma de pago de la finca y que resulta contradictorio que una finca que había sido adquirida como inversión por una sociedad cuyo administrador era el hermano del demandante se vendiese luego por precio ínfimo al suegro del demandante.

b) El segundo hecho base lo constituye el disfrute real de las fincas por el demandante de amparo y no por el titular formal de las mismas. A esta conclusión conduce el hecho de que la finca “La Berzosilla” constituye el domicilio habitual de Rafael Vera y que en ella ha efectuado numerosas obras de mejora (piscina, pista de frontón, zona ajardinada) y de reconstrucción de la vivienda (que, según el vendedor, tenía muchos problemas), hasta hacer de ella una vivienda lujosa y de alta calidad según los peritos que, tras visitarla, efectuaron su tasación. Y con respecto a la finca El Relumbrar, la posesión a título de dueño se acredita porque, además de visitarla con frecuencia (aunque otros familiares también acuden a ella) y ser tenida en el concepto público como de su propiedad (varias personas de la zona se refirieron a la finca como propiedad del demandante cuando los peritos preguntaron por la finca para localizarla para su visita), la manera muy ordenada en que se lleva la contabilidad de la finca se corresponde con el modo en que lleva sus cuentas Rafael Vera en contraste con el modo menos meticuloso con el que su suegro llevaba la contabilidad de su negocio de ferretería, lo que en alguna ocasión dio lugar a actuaciones inspectoras e incluso sancionadoras.

c) Un tercer dato o hecho base es que el precio de adquisición confesado por los vendedores o declarado en las correspondientes escrituras de adquisición de las fincas que constituyen “La Berzosilla” (26 millones de pesetas) es muy inferior al que se constata a través de las pruebas periciales -43 millones de pesetas- aun dando por buenas las valoraciones más favorables al demandante que, de otra parte, el órgano judicial desacredita aunque acepta por hacerlo también las acusaciones. Y con respecto a la finca “El Relumbrar”, pese a que el precio de compra que se afirma recibido -27 millones de pesetas- es calificado por el tribunal sentenciador como irrisorio a la vista de su valoración fiscal hecha a la baja - 105.560.479 pesetas.- y catastral -44.4469.450 pesetas, siempre muy inferior al real- es aceptado también por la Audiencia Provincial. A esta cantidad añade la Audiencia que, según la prueba pericial, se invirtieron en la finca 71 millones de pesetas en metálico, lo que supone que entre las dos fincas se realizó un desembolso de no menos de 141 millones de pesetas más los gastos e impuestos (incluida la plusvalía municipal) que en su mayoría fueron pactados a cargo del comprador.

d) El cuarto hecho base consiste en la situación económica de quien aparece formalmente como comprador de las fincas “La Berzosilla” y “El Relumbrar”, esto es, el suegro del demandante de amparo. En este punto un detallado estudio de la prueba testifical, documental y pericial practicada en relación con la capacidad económica de don Enrique Esquiva González pone de manifiesto que era titular de un negocio de ferretería instalado en un local medio (90 metros cuadrados con dos empleados), llevado con una contabilidad poco rigurosa (que fue objeto de algunos procedimientos tributarios de regularización) y del que, según los peritos, resultaba imposible que hubieran salido las aportaciones efectuadas en metálico a la finca El Relumbrar. Además, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, de 21 de enero de 2002, desacredita la versión según la cual las aportaciones de referencia efectuadas en la finca procedían de ahorros en metálico correspondientes a otros años y no declaradas a la Hacienda pública, pues el pretendido origen en la venta de un chalet es desmentido por la prueba documental, y tampoco es cierto que el suegro del demandante rechazase los rendimientos procedentes de cuentas o inversiones bancarias (esgrimido como explicación de la supuesta acumulación de dinero en metálico) porque el estudio de los rendimientos de sus inversiones en capital mobiliario de sus declaraciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas así lo revela. Concluye la Audiencia que la prueba pericial acredita que las aportaciones a la finca no se corresponden con sus ingresos durante los años en que se efectuaron aquellas. Si a ello se añade que adquirió un piso en Madrid en el año 1984, la conclusión es que en los años anteriores a 1986 -aun aceptando las valoraciones tan ingenuas de “El Relumbrar” y “La Berzosilla”- el señor Esquiva tenía que haber guardado una cantidad en metálico equivalente a cincuenta veces su renta disponible en dicho año sin por ello privarse de la vida acomodada que, según varios testigos, llevaba.

Pues bien, a partir de estos datos el órgano sentenciador extrae la consecuencia de que “las fincas de 'La Berzosilla' y 'El Relumbrar' se adquirieron y mejoraron con el dinero destinado a gastos reservados que previamente sustrajo Rafael Vera en cuantía que es, con certeza, superior en mucho a los 141 millones de pesetas, aunque no pueda establecerse la medida exacta de esa diferencia en más.” Y ello porque: a) las fincas valen muchos millones de pesetas, y ha habido aportaciones y mejoras por muchos millones más; b) el señor Esquiva no tiene esos millones, ni siquiera ha acreditado haber tenido ahorros mínimos no contabilizados y, cuando tiene dinero, le saca rendimiento; c) Rafael Vera tampoco tiene ese dinero procedente de sus ingresos regulares, y no hay ninguna salida importante de sus cuentas; d) Rafael Vera sin embargo tiene una importante fuente de dinero a su disposición cuyo principal y casi único controlador es él mismo (el dinero destinado a gastos reservados); e) los subordinados de Rafael Vera se han lucrado, varios de ellos en cantidades multimillonarias, con dinero que les ha entregado Rafael Vera procedentes de los fondos del Ministerio del Interior; f) en la adquisición de las fincas intervinieron tres personas: la esposa, el suegro y el hermano de Rafael Vera, y no hay que decir cuál es el único punto de conexión de los tres: Rafael Vera; g) don Enrique Esquiva lleva sus negocios personalmente y hace lo que quiere, salvo en la adquisición de las fincas en que negocia su hija y hace lo que le dice su hijo; h) Rafael Vera se comporta como dueño de las fincas, particularmente de “La Berzosilla”, mientras que el comprador -señor Esquiva- no lo hace; i) la finca “El Relumbrar” se gestiona en la forma ordenada que tiene Rafael Vera por costumbre y no en la forma caótica que tiene por costumbre su suegro; y j) existe la extendida idea en el lugar, si no es la fama pública, de que la finca “El Relumbrar” es de Rafael Vera, idea que se sostiene con espontaneidad, firmeza y frecuencia estadística (dos forasteros, dos comentarios).

25. Lo acabado de exponer conduce, como ya hemos anticipado, a afirmar que la utilización de prueba indiciaria para la acreditación del hecho probado del que tratamos se realizó con pleno respeto del derecho de Rafael Vera a la presunción de inocencia, al ajustarse su empleo a las exigencias de este Tribunal que han quedado descritas, tanto en lo que se refiere a la lógica y coherencia de la inferencia, como respecto al grado de solidez de la misma.

En cuanto a lo primero porque, con la perspectiva externa propia del control negativo al que se sujeta este Tribunal, el engarce entre los hechos base directamente probados y el elemento fáctico final e indiciariamente acreditado no puede calificarse de ilógico o irracional según las reglas del criterio humano o de las reglas de la experiencia común. No resulta ilógico deducir que quien no tenía recursos económicos para la adquisición y mejora de dos fincas cuyo valor (incluso aceptando una estimación muy por debajo de la razonable) era muy superior al confesado como recibido o al declarado en la escritura de compra, no se comportaba como dueño de las mismas y sus hábitos económicos no se compadecían con los que pone de manifiesto la contabilidad de las fincas, no podía ser el verdadero adquirente de ellas sino que lo era el demandante de amparo porque se comportaba como dueño de las fincas; porque la administración de las mismas se correspondía con sus hábitos económicos; porque quienes intervinieron en la negociación y pago de la adquisición eran su esposa y su hermano; y porque para la adquisición de las mismas careciendo de recursos económicos propios sí tenía a su alcance importantes cantidades de dinero en efectivo de los fondos reservados del Ministerio del Interior de los que había hecho uso desviado en beneficio particular de otros altos cargos del Ministerio.

En segundo lugar la inferencia que conduce al resultado probatorio se ajusta también a las exigencias objetivas y externas de solidez a las que nos acabamos de referir. Y es que a partir de los hechos base de los que arranca la inferencia no puede afirmarse que el hecho consecuencia sea más improbable que probable (SSTC 1/2009, de 12 de enero; 209/2007, de 24 de septiembre; 70/2007, de 16 de abril; 123/2006, de 24 de abril; 104/2006, de 3 de abril; 296/2005, de 21 de noviembre; 263/2005, de 24 de octubre; y 145/2005, de 6 de junio de 2005), de suerte que el control negativo de la solidez objetiva de la deducción que, a partir de la lógica de la inferencia, está llamado a efectuar este Tribunal lo supera con holgura el razonamiento de la Sentencia de instancia y la desestimación del subsiguiente recurso de casación por el Tribunal Supremo. En efecto, que, tal como afirma el relato de hechos probados, fuese Rafael Vera y no su suegro el verdadero adquirente e inversor en las fincas “La Berzosilla” y “El Relumbrar” y que la adquisición se hiciese a costa de los fondos reservados de Ministerio del Interior que el demandante administraba con total libertad y de los que además disponía ilícitamente a favor de algunos altos cargos del Ministerio del Interior, no es una inferencia excesivamente abierta a extraer de los hechos base de la deducción a los que acabamos de referirnos con detalle, máxime si se tiene en cuenta que la explicación alternativa (la adquisición por don Enrique Esquiva, citado como tercero responsable, con cargo a dinero ocultado al Fisco) es rechazada por el órgano judicial, único competente para valorar convicción de la prueba practicada, mediante el estudio pormenorizado de la capacidad económica real del pretendido adquirente. En tal sentido no es ocioso recordar que este Tribunal ha admitido que, ante la existencia de indicios previos, la futilidad del relato alternativo puede servir de elemento corroborador de la culpabilidad del acusado (SSTC 202/2000, de 24 de julio, FJ 5; 155/2002, de 22 de julio, FJ 15, y 26/2010, de 27 de abril, FJ 6), doctrina que con naturalidad puede, como ya se apuntaba, aplicarse al presente caso pese a que don Enrique Esquiva no tuviera la condición de acusado aun cuando sí se le coloca en posición de testaferro del demandante de amparo.

Consecuentemente, superándose nuestro canon de control de la prueba de indicios, ha de rechazarse que se vulnerase el derecho del demandante a la presunción de inocencia. No está de más terminar recordando que corresponde a este Tribunal únicamente supervisar externamente que la actividad judicial se llevó a cabo con respeto a las reglas que forman el contenido de este derecho, y que en relación con esta tarea de supervisión hemos de insistir una vez más en la “cautela extraordinaria” que ha de presidir nuestra labor, “pues son los órganos judiciales los únicos que tienen un conocimiento preciso y completo, y adquirido con suficientes garantías, del devenir y del contenido de la actividad probatoria; contenido que incluye factores derivados de la inmediación que son difícilmente explicitables y, por ello, difícilmente accesibles a este Tribunal” (STC 189/1998, de 28 de septiembre, FJ 3).

26. En el décimo motivo de la demanda de amparo se aduce vulneración del derecho a un proceso con las debidas garantías en relación con el principio de congruencia procesal e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que, en opinión del demandante, le han causado indefensión (arts. 24 y 9.3 CE) como consecuencia de la falta de claridad en el relato de hechos probados de la Sentencia de instancia.

Esta alegación viene a reproducir la efectuada ante Tribunal Supremo en el correspondiente recurso de casación, y a ella se dio cumplida respuesta en el fundamento jurídico 13 de la Sentencia de casación analizando detalladamente cada una de las expresiones que en opinión del demandante de amparo incurren en el vicio de falta de claridad, concluyendo en que la interpretación de las mismas en el contexto inmediato en el que se sitúan y en el global de la Sentencia (en ocasiones eludido por el recurrente) permiten descartar la equivocidad de su utilización y conferirles un significado y sentido preciso que el Tribunal Supremo estudia pormenorizadamente, razón por la cual no se advierte indefensión material alguna en el demandante -única tutelada a través del recurso de amparo (por todas STC 122/2007, de 21 de mayo, FJ 3)-. A lo que ha de añadirse que bajo la denuncia formulada se revela la discrepancia del demandante con la existencia de prueba suficiente de pasajes concretos de la declaración de hechos probados, aspecto que ya ha sido abordado al dar contestación a la alegación sobre vulneración del derecho a la presunción de inocencia.

27. La demanda de amparo, en el undécimo motivo, considera vulnerados los principios de legalidad y taxatividad (art. 25.1 CE) en relación con el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE). En el desarrollo de la queja se entrecruzan, de un lado, reproches relativos a la suficiencia de la prueba del ánimo de lucro del demandante de amparo -esto es, de que las entregas de dinero procedente de los fondos reservados lo fueran para beneficio propio o de los accipiens- con otros que aluden a la falta de determinación precisa de la cuantía de los fondos distraídos. Tal falta de determinación considera el demandante que es consecuencia de que la resolución judicial fija la cantidad que, como mínimo, habría sido malversada a partir de pruebas periciales sobre el valor de mercado de las fincas que, según la Sentencia, habrían sido adquiridas por el demandante y sobre las cantidades invertidas en ellas.

Resulta patente que la queja de la que acabamos de dar cuenta tiene su adecuado encaje en la pretendida vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) en la medida en que lo que ha de decidirse es si la condena pronunciada se basa en prueba constitucionalmente lícita y suficiente de los hechos integrantes del tipo y de la culpabilidad del agente. De ahí que la cuestión haya sido ya analizada al abordar la queja relativa a la vulneración de dicha presunción. A lo que debe añadirse ahora que el hecho de que la Sentencia de la Audiencia Provincial cuantifique las cantidades procedentes de los fondos reservados de las que ha dispuesto el demandante en la adquisición y mejora de ciertos bienes inmuebles tomando las valoraciones periciales más ventajosas para la defensa, no quiere decir que tal cantidad no sea cierta y determinada. Como acabamos de anticipar, una cuestión es si existe o no prueba constitucionalmente suficiente de la apropiación y otra muy distinta, que es la que ahora se aborda, si el resultado de tal prueba arroja o no una conclusión precisa sobre su quantum, lo que no puede negarse en el caso que nos ocupa. Por lo demás, el encuadramiento de la cuestión suscitada como una perspectiva más del derecho a la presunción de inocencia conduce además a rechazar la objeción de falta de invocación previa esgrimida por el Abogado del Estado.

28. En el motivo decimosegundo combate el demandante la solución dada en el fundamento jurídico 15 de la Sentencia del Tribunal Supremo a su alegación sobre la incongruencia en que habría incurrido la Audiencia Provincial al declarar probados hechos por los que no se formuló acusación (extra petita) y dejar sin respuesta la alegación sobre error de tipo o de prohibición (incongruencia omisiva) formulada por el demandante. Añade que el error sí fue apreciado a los señores Barrionuevo y Corcuera, lo que supone la vulneración del derecho a la igualdad (art. 14 CE).

Dado que la queja relativa a la vulneración del principio de igualdad fue ya inadmitida, resta por analizar la pretendida vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por la incongruencia en que, según el demandante de amparo, habría incurrido la Sentencia de instancia, la cual no habría sido reparada en el recurso de casación. Para dar respuesta a tal alegación comenzaremos por recordar, sirviéndonos de la reciente STC 3/2011, de 14 de febrero, FJ 3, que “[e]l derecho reconocido en el art. 24.1 CE comprende, junto a otros contenidos, el derecho a obtener una resolución congruente y razonable. Por lo que respecta a la primera de estas dos notas, la doctrina de este Tribunal acerca de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión como consecuencia del dictado de una resolución judicial incongruente ha sido sistematizada en la STC 40/2006, de 13 de febrero, en la cual afirmábamos lo siguiente: 'Dentro de la incongruencia hemos venido distinguiendo, de un lado, la incongruencia omisiva o ex silentio, que se produce cuando el órgano judicial deja sin contestar alguna de las pretensiones sometidas a su consideración por las partes, siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita cuya motivación pueda inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución', y de 'otro lado, la denominada incongruencia por exceso o extra petitum, que se produce cuando el órgano judicial concede algo no pedido o se pronuncia sobre una pretensión que no fue oportunamente deducida por los litigantes, e implica un desajuste o inadecuación entre el fallo o la parte dispositiva de la resolución judicial y los términos en que las partes formularon sus pretensiones… Más concretamente, desde la perspectiva constitucional, este Tribunal ha venido declarando reiteradamente que, para que la incongruencia por exceso adquiera relevancia constitucional y pueda ser constitutiva de una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), se requiere que la desviación o desajuste entre el fallo judicial y los términos en que las partes hayan formulado sus pretensiones, por conceder más de lo pedido (ultra petitum) o algo distinto de lo pedido (extra petitum), suponga una modificación sustancial del objeto procesal, con la consiguiente indefensión y sustracción a las partes del verdadero debate contradictorio, produciéndose un fallo extraño a las respectivas pretensiones de las partes, de forma que la decisión judicial se haya pronunciado sobre temas o materias no debatidas oportunamente en el proceso y respecto de las cuales, por consiguiente, las partes no tuvieron la oportunidad de ejercitar adecuadamente su derecho de defensa, formulando o exponiendo las alegaciones que tuvieran por conveniente en apoyo de sus respectivas posiciones procesales. En algunas ocasiones, tiene declarado este Tribunal, ambos tipos de incongruencia pueden presentarse unidas, dándose la llamada incongruencia por error, que es aquélla en la que concurren al unísono las dos anteriores clases de incongruencia. En efecto, se trata de supuestos en los que, por error de cualquier género sufrido por el órgano judicial, no se resuelve sobre la pretensión o pretensiones formuladas por las partes en la demanda o sobre los motivos del recurso, sino que equivocadamente se razona sobre otra pretensión absolutamente ajena al debate procesal planteado, dejando al mismo tiempo aquélla sin respuesta (por todas, SSTC 15/1999, de 22 de febrero, FJ 2; 124/2000, de 16 de mayo, FJ 3;182/2000, de 10 de julio, FJ 3; 213/2000, de 18 de septiembre, FJ 3; 211/2003, de 1 de diciembre, FJ 4; 8/2004, de 9 de febrero, FJ 4)'.”

En el caso sometido a nuestra consideración, tal como pone de manifiesto el Tribunal Supremo en calidad de garante ordinario de los derechos fundamentales del demandante de amparo (fundamento jurídico 15 de su Sentencia de casación), las afirmaciones relativas a la existencia de gratificaciones y sobresueldos generalizados, a la participación que tuvieron en los hechos del señor Esquiva y su esposa, o ciertas entregas de dinero efectuadas a propósito del atentado a Hipercor que fueron relatadas por Roldán, no se incorporan a los hechos probados y, consecuentemente, no se pronuncia condena alguna al respecto, sino que se contienen en la fundamentación de la Sentencia en el curso del razonamiento que sustenta la apreciación probatoria. Así se comprueba inmediatamente con la sola lectura de los fundamentos jurídicos 13 (dedicado a la credibilidad de Luis Roldán), 19 (dedicado a las declaraciones de empleados del Ministerio del Interior), y de ciertos pasajes del fundamento jurídico 20 (en lo relativo a los hábitos económicos del señor Esquiva). De ahí que no pueda decirse que sobre ello existió decisión alguna por parte del órgano judicial y, por tal razón, carece de toda consistencia la denuncia de incongruencia extra petita formulada en la demanda.

Y a la misma conclusión ha de llegarse en relación con la incongruencia omisiva que se denuncia, pues en el fundamento vigésimo cuarto de la Sentencia del Tribunal Supremo se rechaza de modo expreso que, a tenor de la normativa presupuestaria reguladora de los fondos reservados que conocía el demandante de amparo, quepa admitir que pudiese albergarse duda alguna sobre la licitud de la apropiación del dinero presupuestariamente asignado a gastos reservados. Tal razonamiento sobre una cuestión de legalidad ordinaria, aunque no utiliza el término error, aborda la cuestión relativa al conocimiento equivocado o a la ignorancia que pudiera padecer el demandante sobre los elementos integrantes del tipo y sobre la antijuridicidad de la acción por la que resultó condenado, razón por la cual no cabe admitir que la Sentencia de la Audiencia Provincial dejara sin respuesta la alegación sustancial, que no pretensión autónoma, de haber incurrido el demandante de amparo en error de tipo o de prohibición.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el amparo solicitado por don Rafael Vera Fernández-Huidobro

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dieciocho de julio de dos mil once.

Voto particular que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez a la Sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 6988-2004.

En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 LOTC y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría, expreso mi discrepancia de la Sentencia que fundo en las siguientes consideraciones:

El recurrente ha alegado en su demandan de amparo que debió participar el Tribunal de Cuentas en la determinación de la legalidad del uso de los fondos reservados “concretando, en su caso, la supuesta responsabilidad civil presuntamente derivada de un pretendido delito continuado de malversación de caudales públicos que, en su caso, se hubiera derivado de su gestión.” Si bien es cierto que en el desarrollo argumental de tal petición llega a afirmar que “la actuación jurisdiccional contable debería haber paralizado el presente procedimiento penal”, aclara que en ningún caso se ha pretendido que dicho Tribunal participara en la determinación de los hechos delictivo.

Lo que en realidad está reclamando, conforme a la normativa que regula el Tribunal de Cuentas, es que la responsabilidad civil derivada del delito ha sido declarada por un órgano judicial que carece de competencia en este concreto supuesto, y que debió ser la jurisdicción contable la competente para hacerlo.

La respuesta obtenida en la vía judicial frente a esta alegación, y que ha sido considerada conforme a la Constitución por la Sentencia de la que discrepo, consistió, en síntesis, en recordar que la declaración de responsabilidad penal y civil dimanante de ésta, no puede declinarse en otro órgano no penal, reiterando el carácter preferente de la jurisdicción penal sobre las demás.

En mi opinión, no se trata, sin embargo, de una cuestión de preferencia de una determinada jurisdicción frente a otra sino de la compatibilidad entre ellas.

Como punto de partida, creo oportuno recordar que este Tribunal ha admitido sin reservas la jurisdicción contable del Tribunal de Cuentas, por todas, en la STC 215/2000, de 18 de septiembre, se afirmaba que “con la expresa mención a la 'jurisdicción' del Tribunal de Cuentas en el art. 136.2 CE el constituyente ha querido que dicha institución, cuando actúe en el ejercicio de su tradicional función jurisdiccional de enjuiciamiento contable, lo que supone la exigencia de una especie de responsabilidad civil (ATC 371/1993, de 16 de diciembre, FJ 1), quede sometida a las garantías que la Constitución anuda a todo proceso.”

Continuaba afirmando el Tribunal que la “Ley Orgánica, utilizando la expresión contenida en el art. 136.2, párrafo segundo, CE califica al enjuiciamiento contable de jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas (art. 15.1), atribuyéndole las notas de necesaria e improrrogable, exclusiva y plena (art. 17.1), al mismo tiempo que garantiza la independencia e inamovilidad de sus miembros disponiendo, en concordancia también con lo establecido en el apartado tercero del mencionado precepto constitucional, que estarán sujetos a las mismas causas de incapacidad, incompatibilidad y prohibiciones fijadas para los Jueces en la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 33.1)”. Por lo que se refiere a la función misma, se significa que la actividad desarrollada por la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas “consiste en aplicar la norma jurídica al acto contable, emitiendo un juicio sobre su adecuación a ella y declarando, en consecuencia, si existe o no responsabilidad del funcionario, absolviéndolo o condenándolo y, en esta última hipótesis, ejecutando coactivamente su decisión. Y todo ello a través de un procedimiento judicial, regulado en el Capítulo Tercero del Título V y desarrollado en la Ley de Funcionamiento del Tribunal, en el que aparecen los elementos objetivos, subjetivos y formales que caracterizan a un proceso.”

Pues bien, una vez que es constatada la naturaleza de la jurisdicción contable, de la lectura de su normativa se desprende -como se verá- que cuando concurran los requisitos legales, dicha jurisdicción es exclusiva, improrrogable y plena para la determinación de la responsabilidad contable, precisamente, en los supuestos en los que dicha responsabilidad se derive de un delito cometido por un gestor de fondos públicos. No se trata, en absoluto, como consideraron los órganos judiciales y parece entender la mayoría de la que discrepo, de que se pretenda que la jurisdicción contable desplace a la penal, o que aquélla determine elementos constitutivos del tipo penal del delito, se trata, como antes señalé, de compatibilizar el objeto de ambas jurisdicciones.

Y en este sentido, tanto la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, como la Ley 7/1988, de 5 de mayo, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, tras reconocer el carácter “necesario, improrrogable, exclusivo y pleno de la jurisdicción contable” (art. 17 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas) establecen que la jurisdicción contable es compatible, respecto de unos mismos hechos, con la actuación de la jurisdicción penal, especificando que cuando aquellos fueran constitutivos de delito la responsabilidad civil será determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de sus competencias. Así, de manera expresa y, a mi juicio, dejando poco margen a la interpretación asumida por la mayoría, la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, destaca en su art. 49.3 que “cuando los hechos fueren constitutivos de delito, con arreglo a lo establecido en el art. 18.2 de la Ley Orgánica 2/82, el juez o tribunal que entendiere de la causa, se abstendrá de conocer de la responsabilidad contable nacida de ellos, dando traslado al Tribunal de Cuentas de los antecedentes necesarios al efecto de que por éste se concrete el importe de los daños y perjuicios causados en los caudales o efectos públicos”.

De igual modo, la propia jurisprudencia del Tribunal de Cuentas, a través de las Sentencias dictadas por su Sala de Justicia, ha considerado que cuando los hechos delictivos son consecuencia de una conducta del agente, culpable o antijurídica que, desprendiéndose de las cuentas y realizada por el que está encargado del manejo de caudales o efectos públicos, produce un perjuicio en éstos, es la jurisdicción contable a la que con carácter exclusivo le compete conocer de la responsabilidad civil surgida de tales delitos, que no es otra que la contable, por consiguiente, en estos casos si los Jueces o Tribunales penales dictan Sentencias declarando no sólo la responsabilidad criminal sino también la civil derivada del delito, actúan con notable exceso de jurisdicción y en un ámbito de competencia que no les es propio, y si las Sentencias adquieren firmeza, no se produce ante la jurisdicción contable el efecto de cosa juzgada material.

De lo expuesto se desprende que el Tribunal de Cuentas debiera haber sido quien determinara la responsabilidad civil derivada del delito de malversación por el que el recurrente ha sido condenado. Efectivamente, el demandante de amparo, en su día Secretario de Estado, que ha reconocido que era el encargado de administrar fondos públicos y por ello, su condición de cuentadante, reúne los requisitos para poder haber sido enjuiciado ante la jurisdicción contable.

Por tanto, el problema que se plantea en la demanda de amparo no se limita, como recoge la Sentencia, a una mera cuestión de legalidad ordinaria sobre la determinación de qué órgano judicial, dentro de la jurisdicción ordinaria, le corresponde la determinación de la responsabilidad civil derivada del delito de malversación, sino el hecho de haber ignorado la competencia de una jurisdicción especial como la contable y su normativa, ha lesionado el derecho del recurrente al juez ordinario predeterminado por la ley. Y así ha ocurrido en mi opinión; la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha considerado, por todas, STC 181/2004, de 2 de noviembre, que “la norma constitucional no tutela un pretendido derecho al juez natural, en el sentido del juez más próximo en sentido territorial al justiciable, sino un derecho al juez ordinario, lo que significa el juez establecido por el legislador (SSTC 55/1990, de 28 de marzo, FJ 3; 56/1990, de 29 de marzo, FJ 35; 39/1994, de 15 de febrero, FJ 1; y 131/2001, de 7 de junio, FJ 3; ATC 324/1993, de 26 de octubre).” Asimismo, hemos afirmado, que el derecho “al juez ordinario predeterminado por la ley”, reconocido en el art. 24.2 de la Constitución, guarda una innegable conexión con las cuestiones de competencia y puede quedar vulnerado cuando un asunto se sustrae indebida o injustificadamente a la jurisdicción ordinaria y se atribuye a una jurisdicción especial. (STC 75/1982, de 13 de diciembre, AATC 141/1984, de 7 de marzo, y 33/89, de 23 de enero).

En el caso que se analiza, ha ocurrido lo contrario, se ha sustraído indebidamente a una jurisdicción especial como la contable, y se ha atribuido a la jurisdicción ordinaria el conocimiento de un asunto que corresponde en exclusividad a aquélla.

En definitiva, de lo expuesto se deduce, en mi opinión, que el recurso de amparo planteado debió ser estimado parcialmente, al haber sido vulnerado el derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, art. 24.2 CE, del demandante de amparo, al haber determinado los órganos judiciales del ámbito penal la responsabilidad civil derivada del delito de malversación de fondos públicos por el que fue condenado, sustrayendo de esta manera de la jurisdicción contable el conocimiento de una materia que con exclusividad le corresponde. Madrid, a dieciocho de julio de dos mil once.

SENTENCIA 127/2011, de 18 de julio de 2011

Sala Primera

("BOE" núm. 197, de 17 de agosto de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:127

Recurso de amparo 5760-2005. Promovido por don José Jané Solá respecto a las Sentencias de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y de la Audiencia Provincial de Barcelona que le condenaron por un delito contra la Hacienda pública.

Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, a la presunción de inocencia y a un proceso con todas las garantías: ausencia de notificación inmediata de la admisión de querella que no menoscabó las posibilidades de defensa del acusado; condena fundada en amplia actividad probatoria desarrollada en la vista oral; rechazo de los motivos casacionales referidos a la errónea valoración de la prueba basado en la ausencia de literosuficiencia de los documentos aportados.

1. La ausencia de notificación inmediata del Auto de admisión de la querella al recurrente no ha implicado un menoscabo de sus posibilidades efectivas de defensa durante la fase de diligencias previas toda vez que, tras el levantamiento de la declaración de secreto, pudo tomar conocimiento efectivo de todo lo actuado antes de que se le tomara declaración como imputado, iniciar el proceso de recurso contra todas las diligencias practicadas en ese periodo, y contó con la posibilidad real y efectiva de solicitar las diligencias que consideró pertinentes en la fase de instrucción [FJ 4].

2. Doctrina constitucional sobre el derecho fundamental a no padecer indefensión (STC 12/2011) [FJ 3].

3. Doctrina sobre la influencia que sobre el derecho a no padecer indefensión puede tener la declaración judicial de secreto de las actuaciones (STC 174/2001) [FJ 3].

4. Debe rechazarse que la condena tenga como exclusivo fundamento en el cargo que ostentaba el recurrente en el banco sin que se haya probado su responsabilidad personal en los actos enjuiciados, al quedar constatado que hubo una amplia actividad probatoria de cargo desarrollada en la vista oral con las debidas garantías valorada a través de un proceso argumental razonado y acorde con las reglas del criterio humano para entender acreditados todos los elementos constitutivos de la infracción penal por la que fue condenado [FJ 7].

5. Doctrina constitucional sobre el derecho a la presunción de inocencia [FJ 6].

6. Que la Sentencia de casación apoyara su argumentación en la reproducción de amplios párrafos de la Sentencia impugnada no sólo no implica ningún defecto constitucional de motivación, al ser una técnica compatible con el art. 24.1 CE, sino que es perfectamente lógica en atención a la exigencia de comparar la valoración realizada por el juzgador y la alternativa propuesta por el recurrente a la luz de lo que consideraba eran documentos literosuficientes [FJ 9].

7. Doctrina constitucional sobre el derecho a obtener de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente con las pretensiones oportunamente deducidas por las partes (STC 59/2011) [FJ 9].

8. La vulneración aducida del art. 24.1 CE por la eventual incongruencia omisiva en que habrían incurrido los Autos del Juzgado de Instrucción y de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Barcelona está incursa en la causa de inadmisión de falta de invocación previa del derecho fundamental vulnerado [FJ 2].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5760-2005, promovido por don José Jané Solá, representado por el Procurador de los Tribunales don Antonio Francisco García Díaz y bajo la dirección del Letrado don Óscar Alzaga Villaamil, contra la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 2 de junio de 2005, dictada en el recurso de casación núm. 347-2003, por la que se estima parcialmente el recurso interpuesto contra la Sentencia de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Barcelona de 25 de julio de 2002, dictada en el rollo núm. 56-1999. Han comparecido don Francisco Busquets Farras, representado por el Procurador de los Tribunales don Francisco Velasco Muñoz-Cuellar y bajo la dirección del Letrado don Javier Amat Badrinas; don Ramón Solanellas Solanellas, representado por el Procurador de los Tribunales don José Ramón García García y bajo la dirección del Letrado don Juan Córdoba Roda; don Antonio Aguilera Rodríguez, doña Eulalia Cervera Esteve, doña María José Ferrer Cervera, don Gregorio Ferrer Cervera y doña Ana Ferrer Cervera, representados por la Procuradora de los Tribunales doña Maria Jesús González Díez y bajo la dirección de la Letrada doña Carmen Figueras i Coll; don Baltasar Pineda Santacana, representado por el Procurador de los Tribunales don Antonio Ángel Sánchez-Jáuregui Alcaide y bajo la dirección del Letrado don José María Canovas Delgado; don Agustín Cots Calsina, representado por el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén y bajo la dirección del Letrado don Josep Lluis Climent Chapí; y el Abogado del Estado. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 28 de julio de 2005, el Procurador de los Tribunales don Antonio Francisco García Díaz, en nombre y representación de don José Jané Solá, y bajo la dirección del Letrado don Óscar Alzaga Villaamil, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) El 1 de octubre de 1993 se presentó una querella contra, entre otros, el ahora recurrente en amparo, que era vicepresidente del consejo de administración, consejero delegado y presidente de la comisión ejecutiva del Banco de la mediana y pequeña empresa, S.A., (en adelante, Bankpyme), por supuestos delitos de falsedad en documento mercantil y continuado contra la Hacienda pública, en grado de cooperación necesaria. La querella fue admitida a trámite por Auto del Juzgado de Instrucción núm. 3 de Barcelona de 2 de noviembre de 1993, dando lugar a las diligencias previas núm. 3261-1993. Por otro Auto de esa misma fecha se acordó el secreto de las actuaciones que, tras una primera prórroga acordada por Auto de 3 de diciembre de 1993, fue alzada por Auto de 27 de diciembre de 1993, fecha en la que se da traslado de actuaciones, entre otros, al recurrente.

b) Por Auto de 16 de junio de 1997 se acordó la continuación de las actuaciones por los trámites del procedimiento abreviado respecto, entre otros, el recurrente como cooperador necesario de un delito continuado contra la Hacienda pública. El demandante, al igual que otros imputados, interpuso recurso de reforma solicitando el sobreseimiento libre, alegando diversas circunstancias sobre la atipicidad de la conducta. Los distintos recursos de reforma presentados fueron desestimados por Auto de 18 de julio de 1997, sin que se hiciera mención expresa a las alegaciones hechas por el recurrente, quien, simultáneamente, por una parte, solicitó ante el propio Juzgado de Instrucción la nulidad del Auto por haber omitido resolver su recurso de reforma y, por otra, interpuso recurso de queja contra dicho Auto con esa misma argumentación.

c) El Juzgado de Instrucción núm. 3 de Barcelona por Auto de 4 de septiembre de 1997 declaró la nulidad parcial del Auto de fecha 18 de julio de 1997 y amplió los razonamientos del mismo para dar respuesta al recurso de reforma interpuesto por el recurrente, que también fue desestimado. El Auto de 4 de septiembre de 1997 fue notificado al recurrente con la indicación de que no era firme y que frente a él cabía interponer recurso de queja en el plazo de tres días, sin que conste que fuera impugnado. Por su parte, la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Barcelona, por Auto de 15 de diciembre de 1997, desestimó el recurso de queja interpuesto contra el Auto de 16 de junio de 1997, argumentando que al haberse anulado parcialmente por el propio Juzgado de Instrucción y haberse suplido las omisiones denunciadas por el Auto de 4 de septiembre de 1997, el recurso de queja carece de contenido y que es contra dicho Auto contra el que procederá, en su caso, nuevo recurso de queja. El demandante interpuso recurso de amparo, registrado con el núm. 376-1998, contra el citado Auto de 15 de diciembre de 1997, así como contra el Auto del Juzgado de Instrucción núm. 3 de Barcelona de 18 de julio de 1997, siendo inadmitido por STC 121/2000, de 10 de mayo, por falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 50.1 a), en relación con el art. 44.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC], destacándose que “el quejoso dispone todavía de la posibilidad de alegar a favor de sus derechos fundamentales en la denominada 'audiencia preliminar' prevista en el art. 793.2 LECrim” (FJ 3).

d) El demandante de amparo, por escrito de 25 de junio de 1998, se adhirió a la petición efectuada por otro coimputado ante el Juzgado de Instrucción núm. 3 de Barcelona, solicitando la nulidad de actuaciones desde el 2 de noviembre de 1993, fecha en que por sendos Autos se había acordado la admisión a trámite de la querella y declarado el secreto de las actuaciones. La solicitud fue desestimada por Auto de 29 de junio de 1998 con fundamento, entre otros extremos, en que si bien es cierto que no fue inmediatamente notificado el Auto de 2 de noviembre de 1993 de admisión de la querella a los querellados, ello era consecuencia ineludible de la declaración del secreto de las actuaciones que había sido acordada junto con la admisión de la querella. A ello añade que, en cualquier caso, a los querellados se les tuvo por personados y se les comunicó la situación de secreto el día 5 de noviembre de 1993. Igualmente, se pone de manifiesto que si bien por Auto de 16 de diciembre de 1993 se acordó la entrada y registro en la sede de Bankpyme, el Abogado de los imputados estuvo presente en dicha diligencia. También se señala que por resolución de 27 de diciembre de 1993, esto es, cincuenta y cinco días después de la admisión de la querella y la declaración de secreto de las actuaciones, se alzó dicha declaración dándose traslado de todas las actuaciones, contando los imputados con la posibilidad efectiva de impugnar las diversas resoluciones acordadas, como así hicieron algunos de ellos. Por último, se destaca que una vez alzado el secreto, se tomó declaración a los diferentes imputados en enero de 1994, ninguno de los cuales, tampoco el ahora recurrente en amparo, recurrió tal decisión ni presentó escrito solicitando una modificación de las fechas. A partir de todo ello, el Auto concluye que no hubo infracción procesal alguna y que tampoco se provocó indefensión al haberse contado con todas las posibilidades efectivas de defensa una vez levantada la declaración de secreto. El recurrente interpuso recurso de reforma, que fue desestimado por Auto de 13 de julio de 1998. Igualmente fue desestimado el recurso de queja por Auto de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Barcelona de 23 de noviembre de 1998. Contra estos Autos, interpuso el demandante un segundo recurso de amparo, registrado con el núm. 245-1999, que también fue inadmitido por la STC 270/2000, de 13 de noviembre, por falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 50.1 a), en relación con el art. 44.1 a) LOTC], destacándose nuevamente que “el quejoso dispone todavía de la posibilidad de alegar a favor de sus derechos fundamentales en la denominada 'audiencia preliminar' prevista en el art. 793.2 LECrim” (FJ 2).

e) La Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Barcelona, en el acto de la vista celebrada el 15 de noviembre de 2000, acordó que las partes presentaran las cuestiones previas por escrito. En virtud de ello, el recurrente, mediante escrito de esa misma fecha, planteó como cuestiones previas la prescripción del delito por el transcurso de más de cinco años desde la comisión del delito y hasta que el procedimiento se dirigió contra él y la extinción de la responsabilidad penal por el transcurso de cuatro años desde la comisión de los hechos por aplicación retroactiva de la Ley 1/1998, de 26 de febrero. Todas las cuestiones previas planteadas por los distintos acusados fueron desestimadas por Auto de 20 de diciembre de 2000. En concreto, en relación con las cuestiones suscitadas por otro de los acusados diferente al recurrente respecto de la eventual vulneración del art. 24.1 CE por no haberse garantizado la participación de los imputados desde un primer momento en la fase de instrucción, se insiste en que el 2 de noviembre de 1993 junto con el Auto de admisión de la querella también se dictó un segundo declarando secretas las actuaciones, declaración que fue alzada el 27 de diciembre de 2003, cuando se pudieron hacer efectivas todas las garantías, lo que excluye cualquier tipo de indefensión.

f) La Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Barcelona, por Sentencia de 25 de julio de 2002, dictada en el rollo de sala núm. 56-1999, condenó, entre otros, al recurrente como cooperador necesario de un delito continuado contra la Hacienda pública a la pena de un año de prisión menor y multa de 2.800.000 euros, con responsabilidad persona subsidiaria en caso de impago, accesorias, costas y responsabilidad civil.

En dicha Sentencia se consideró probado que el recurrente, en su condición de vicepresidente del consejo de administración, consejero delegado y presidente de la comisión ejecutiva de Bankpyme, junto con otros miembros de la comisión ejecutiva, en el ejercicio de sus cargos y bajo un designio común, acordaron la creación de un sistema de captación de dinero de clientes a través de la constitución de dos fondos de inversión colectiva conforme a cuyos reglamentos y autorización administrativa las diferentes participaciones debían constar de una identificación nominativa de sus titulares. También se consideró probado que el recurrente y los otros miembros de la comisión ejecutiva acusados habían tomado la decisión de materializar un funcionamiento de los fondos al margen de sus reglamentos y autorizaciones administrativas respectivas con el fin de captar un mayor número de clientes por la vía de poner a disposición de los mismos de un mecanismo de inversión que les facilitara no declarar esas inversiones a la Hacienda pública, para lo que, en vez de entregar al inversor certificados nominativos, se abría una cuenta, representándose las participaciones mediante anotación en ella, configurándose una ficha de apertura en que se dejaba a la iniciativa del partícipe el reflejar un nombre o hacer figurar uno ficticio, como así ocurrió en diversas ocasiones. Igualmente se estima acreditado que ante la inminente entrada en vigor de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores, en que pasaba a exigirse preceptivamente el carácter nominativo de las participaciones en las instituciones de inversión colectiva, la comisión ejecutiva del banco, con participación del recurrente, acordó transformar las participaciones en títulos al portador numerados, haciéndose firmar al participe una hoja de recibo en que figuraba como fecha el día inmediatamente anterior a la entrada en vigor de la Ley 24/1988. Esta transformación dio lugar a que el reembolso de las participaciones se hiciera sólo a partir de la presentación del título sin demandar identificación alguna y que se creara un mercado secundario incontrolado al margen de la gestora y depositaria del fondo. Además, la Sentencia establece como hecho probado que tampoco se informó a la Administración tributaria sobre las suscripciones y reembolsos de participaciones en estos fondos durante 1988 y que ante el requerimiento de información de la Administración tributaria sobre los fondos no se suministró ninguna información relativa a los años 1986 y 1987 y en relación con el año 1988 la información fue parcial y entregada en octubre de 1993, resultando que de los 13.476 registros relativos a titulares de los fondos entregados durante la instrucción judicial, 3.876 carecían de número de identificación fiscal, 307 lo tenían incorrecto, lo que imposibilitaba el cruce de datos, y que sólo se informó respecto de operaciones de 5.135 titulares omitiéndose respecto de los 4.158 restantes, concluyendo de todo ello que este funcionamiento favoreció que numerosos participes a la hora de presentar sus declaraciones tributarias ocultasen sus inversiones.

g) En la Sentencia se argumenta que la actividad probatoria en virtud de la cual se condena al recurrente está constituida, en cuanto a la circunstancia del incumplimiento deliberado del contenido del reglamento de los fondos y de la autorización administrativa respecto del modo en que se representarían las participaciones, tanto por el propio reconocimiento de los acusados que intentaron justificar la corrección jurídica de esta actuación, a partir de una interpretación alternativa de la legislación aplicable en esta materia, como por la circunstancia de que, en cualquier caso, dicha actuación requería una autorización de las autoridades administrativas que nunca fue solicitada. En el mismo sentido, respecto de la decisión de estructurar el funcionamiento de los fondos de modo diferente al legal y autorizado con el fin de favorecer la opacidad de la titularidad, se argumenta la circunstancia concluyente derivada de la prueba documental de la transformación de las participaciones en títulos al portador un día antes de la entrada en vigor de la Ley 24/1988, de 28 de julio, así como de la falta de cancelación, en ocasiones, de participaciones que eran reembolsadas por tenedores a los que no se ponía el sello de cobrado recolocándolas a nuevos partícipes. Igualmente se destaca, en cuanto a la intencionalidad de ocultación, el hecho de que no se suministrara a la Administración tributaria la información fiscal necesaria respecto de las suscripciones y reembolsos correspondientes al año 1988 (fundamento de Derecho vigésimo).

h) El recurrente, entre otros condenados, interpuso recurso de casación, tramitado con el núm. 774- 2005. El recurrente alegó dieciséis motivos de casación. Trece de ellos se fundamentaron en infracción de ley, destacando los referidos a la equivocación en el juzgador al valorar prueba documental que acreditara que los autores materiales estaban perfectamente identificados al suscribir sus participaciones, que la creación y funcionamiento de los fondos no era eludir la fiscalidad, que actuó en la creencia invencible de obrar lícitamente, que adoptó las medidas adecuadas para evitar la aparición de un mercado secundario, que uno de los testigos era de referencia y que todas las cuentas de los partícipes estaban identificadas siendo excepcional el uso de nombres convenidos (motivos quinto a noveno y decimoquinto). Los restantes motivos se fundamentaron en infracción de precepto constitucional. Así, alegó la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) por falta de sustento probatorio para considerar acreditado que los comerciales del banco, siguiendo instrucciones de los acusados ilustraban a los inversores (motivo décimo), y para concluir que la existencia de declaraciones complementarias implicaba incrementos no justificados de patrimonio (motivo decimotercero). Además, adujo la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por considerar que la falta de notificación del Auto de admisión de la querella y las diferentes diligencias realizadas durante el tiempo en que las actuaciones estuvieron declaradas secretas le produjeron una indefensión material.

i) El recurso fue estimado parcialmente por Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 2 de junio de 2005, acordándose en Segunda Sentencia de la misma fecha reducir la pena de multa impuesta al recurrente en la cantidad de 2.697.658,73 euros, atendida la falta de razonamiento individualizador de la pena de multa impuesta (fundamento de Derecho cuarto).

La Sentencia, en relación con los motivos de casación quinto a noveno y decimoquinto, relativos a la errónea valoración de la prueba, expone, en primer lugar, que la estimación de estos motivos exigiría en los documentos aducidos una literosuficiencia de modo que, por sí solos, demostraran el error del juzgador sin apoyatura en otras pruebas. A partir de ello, desestima todos estos motivos de casación argumentando que ninguna de la documentación que se cita como literosuficiente contradice las afirmaciones de los hechos probados. Así, señala que la documentación citada por el recurrente no contradice las afirmaciones del hecho segundo de la Sentencia impugnada y que en su fundamento vigésimo se da respuesta acertadamente a todas las alegaciones referidas tanto a la identificación de los suscriptores de las participaciones como a la finalidad de favorecer la opacidad de las inversiones. Para ello, reproduce diversos párrafos de la Sentencia impugnada en los que, por un lado, se exponía la posición mantenida por las defensas de los condenados respecto de la legalidad del modo en que habían representado las participaciones en los fondos de inversión y de que no se exigiera la identificación física del partícipe y las razones para discrepar de esa percepción y, por otro, se hacía mención al relato de las diversas conductas desarrolladas por los acusados para concluir que toda esta operativa tenía como finalidad favorecer la opacidad de las inversiones. Del mismo modo, respecto de las medidas para evitar la aparición de un mercado secundario, la Sentencia argumenta que la información contenida al dorso de la participación en los fondos sobre la obligación de comunicación de la transmisión era una formalidad insuficiente. En cuanto al eventual error de prohibición, la Sentencia señala que la documentación citada por el recurrente no acreditaba la concurrencia de dicho error ya que la alta dirección de una entidad bancaria dispone de los asesoramientos pertinentes para conocer el alcance de las normas jurídicas reguladoras de su actividad. Por último, en cuanto a la circunstancia de que hubiera un testigo de referencia, destaca que, según reiterada jurisprudencia, no puede ser tenido como documento a efectos casacionales el acta del juicio oral (fundamento de Derecho sexagésimo tercero).

La Sentencia de casación también desestima el motivo referido a la vulneración de la presunción de inocencia, reiterando que el Tribunal de instancia fundamentó su convicción sobre los hechos probados en la declaración de los propios acusados que no negaron, sino que se limitaron a justificar su actuación afirmando que se ajustaba a la legalidad vigente, en los informes periciales y en la prueba testifical practicada respecto de la dinámica de comercialización de los fondos y la documentación de las participaciones suscritas (fundamento de Derecho sexagésimo cuarto). Por último, la Sentencia de casación desestima el motivo decimosexto, con remisión a las detalladas explicaciones aportadas en anteriores instancias sobre la inexistencia de una indefensión material derivada de la circunstancia de que no fuera notificada la admisión de la querella por la declaración del secreto de las actuaciones y, por tanto, que tampoco se permitiera la participación en las diligencias de investigación desarrolladas cuando las actuaciones estaban declaradas secretas (fundamento de Derecho sexagésimo séptimo).

3. El recurrente aduce en su demanda de amparo que se han vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE).

El recurrente fundamenta, en un primer motivo de amparo, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por haber incurrido en incongruencia omisiva los Autos del Juzgado de Instrucción núm. 3 de Barcelona de 18 de julio de 1997 y de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Barcelona de 15 de diciembre de 1997 en que se resolvieron, respectivamente, los recursos de reforma y queja interpuestos contra el Auto de 16 de junio de 1997 por el que se acordó la continuación de las actuaciones por los trámites del procedimiento abreviado. Igualmente, considera que se ha vulnerado este derecho por no haberse notificado sendos Autos de 2 de noviembre de 1993 por los que se acordó la admisión de la querella y la declaración del secreto total de las actuaciones, causando una efectiva indefensión consistente en que: a) no pudo efectuar alegaciones para aclarar los hechos vertidos en la querella careciendo de la oportunidad de suministrar la lista de partícipes que se había solicitado a la Agencia Tributaria y que habría podido evitar la diligencia de entrada y registro en los locales del banco; b) no pudo recurrir los Autos de 2 de noviembre de 1993; c) no pudo proponer diligencias de prueba; d) no se posibilitó impugnar el Auto de 3 de diciembre de 1993 por el que se acordó prorrogar el secreto de las actuaciones; e) no se puedo ejercitar el derecho de defensa en relación con la diligencia de entrada y registro; y f) se imposibilitó acogerse a la facultad de regularización.

El recurrente alega tres motivos de amparo por vulneración de los derechos a la presunción de inocencia y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE). El primero es por falta de prueba de cargo suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia. A esos efectos, expone que su condena se ha fundamentado en gran medida en dos declaraciones testificales sobre el sistema de funcionamiento de los fondos de inversiones y las directrices de la comisión ejecutiva a los comerciales para garantizar la opacidad fiscal y la falta de identificación de los partícipes, pero que dichas declaraciones no pueden ser consideradas pruebas de cargo aptas para enervar la presunción de inocencia, ya que una de ellas no se efectuó en la vista oral por renuncia de la parte que la propuso y la otra fue realizada por un testigo que era de referencia y había sido condenado por delito de estafa. También se señala que los informes periciales se refieren únicamente a las cuestiones propias referidas a los autores directos de los delitos contra la Hacienda pública.

El segundo motivo de amparo en que se invoca la presunción de inocencia se fundamenta en que la condena se ha basado en una valoración de la prueba absolutamente ilógica, irracional y arbitraria. Así, destaca que una valoración conjunta de la prueba documental practicada, puesta en relación con las pruebas testificales, a lo que llevaría es a una conclusión contraria a la alcanzada en las resoluciones judiciales impugnadas, ya que aparecen perfectamente identificados los partícipes imputados que se decían no identificados, no había ninguna finalidad de opacidad para eludir la fiscalidad, ni queda acreditada una intención dolosa en ese sentido. El tercero de los motivos de amparo vinculado con el derecho a la presunción de inocencia es que ha sido condenado con exclusivo fundamento en el cargo que ostentaba en banco sin que se haya probado su responsabilidad personal en los actos enjuiciados.

El recurrente también considera vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), argumentando que el fallo de la Sentencia de casación incurre en contradicción y falta de coherencia interna en relación con el fallo de la segunda Sentencia de casación. En ese sentido, señala que, habiéndose estimado el motivo de casación interpuesto en relación con la infracción cometida con la ocasión de determinadas actuaciones en la fase de instrucción, no se sacan las debidas consecuencias, al limitarse la segunda Sentencia a rebajar la pena de multa impuesta al recurrente.

Por último, el recurrente alega que se ha producido una nueva vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), porque la Sentencia de casación carece de motivación suficiente, al producirse una remisión a la Sentencia de instancia para abordar cuestiones que no habían sido resueltas de manera suficiente en dicha resolución. En concreto, esta vulneración la refiere a la insuficiente motivación de la respuesta dada a los motivos de casación quinto a noveno y decimoquinto en que se hacían alegaciones sobre la errónea valoración de la prueba de numerosos documentos, referidas a la falta de intención en dar opacidad a los fondos, no identificación de determinados partícipes, creencia de estar obrando lícitamente, adopción de medidas para evitar un mercado secundario con las participaciones de los fondos, utilización excepcional y meramente interna de los códigos convenidos.

4. La Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 10 de julio de 2008, acordó la admisión a trámite del recurso de amparo, dirigir comunicación a los órganos judiciales competentes para la remisión de copia testimoniada de las actuaciones y el emplazamiento a quienes hubieran sido parte en este procedimiento para que pudieran comparecer en el mismo. Igualmente se acordó formar la correspondiente pieza separada de suspensión, en la que, tras los trámites oportunos, se dictó por la Sala Primera de este Tribunal el ATC 293/2008, de 22 de septiembre, acordando suspender la ejecución exclusivamente en lo relativo a la pena privativa de libertad.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 6 de noviembre de 2008, acordó tener por recibido el testimonio de las actuaciones, tener por personados al Abogado del Estado y a los Procuradores de los Tribunales don Francisco Velasco Muñoz- Cuellar, en nombre y representación de don Francisco Busquets Farras; don José Ramón García García, en nombre y representación de don Ramón Solanellas Solanellas; doña Maria Jesús González Díez, en nombre y representación de don Antonio Aguilera Rodríguez, doña Eulalia Cervera Esteve, doña María José Ferrer Cervera, don Gregorio Ferrer Cervera y doña Ana Ferrer Cervera; don Antonio Ángel Sánchez-Jáuregui Alcaide, en nombre y representación de don Baltasar Pineda Santacana; y don Argimiro Vázquez Guillén, en nombre y representación de don Agustín Cots Calsina. Igualmente, acordó, de conformidad con el art. 52 LOTC, dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes.

6. El Procurador don Antonio Ángel Sánchez-Jáuregui Alcaide, por escrito registrado el 18 de noviembre de 2008, formuló alegaciones adhiriéndose a los argumentos y la solicitud de estimación del recurso expuestos en la demanda de amparo.

7. La Procuradora doña Maria Jesús González Díez, por escrito registrado el 5 de diciembre de 2008, formuló alegaciones adhiriéndose a los argumentos y la solicitud de estimación del recurso expuestos en la demanda de amparo.

8. El Procurador don José Ramón García García, por escrito registrado el 5 de diciembre de 2008, formuló alegaciones adhiriéndose a los argumentos y la solicitud de estimación del recursos expuestos en la demanda de amparo.

9. El Procurador don Argimiro Vázquez Guillén, por escrito registrado el 10 de diciembre de 2008, formuló alegaciones adhiriéndose a los argumentos y la solicitud de estimación del recurso expuestos en la demanda de amparo.

10. El Procurador don Francisco Velasco Muñoz-Cuellar, por escrito registrado el 10 de diciembre de 2008, formuló alegaciones adhiriéndose a los argumentos y la solicitud de estimación del recursos expuestos en la demanda de amparo.

11. El Abogado del Estado, por escrito registrado el 3 de diciembre de 2008, presentó alegaciones solicitando la inadmisión de determinados motivos de amparo y la desestimación del resto o, subsidiariamente, la desestimación íntegra del recurso.

A esos efectos, y en relación con el primer motivo de amparo alegado por el recurrente, referido a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por incongruencia omisiva de determinados Autos interlocutorios y por falta de notificación de los Autos de admisión de la querella y de declaración de secreto de las actuaciones, el Abogado del Estado considera que está incurso en la causa de inadmisión de falta de invocación de la vulneración tan pronto como hubiera lugar a ello [art. 50.1 a), en relación con el art. 44.1 c) LOTC], toda vez que, siendo actos desarrollados en la fase de instrucción del procedimiento, el recurrente no planteó su eventual vulneración al inicio de las sesiones de la vista como cuestiones previas. Subsidiariamente, considera que el motivo debe ser desestimado toda vez que las eventuales irregularidades procesales denunciadas no han impedido al recurrente ejercer con plenitud de oportunidades su derecho de defensa, lo que descarta que se haya generado una indefensión material.

En relación con los motivos de amparo referidos a la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) por insuficiencia de las pruebas testificales para fundamentar la condena y por haberse realizado una valoración de la actividad probatoria irrazonable, el Abogado del Estado considera que están incursos en falta de invocación [art. 50.1 a), en relación con el art. 44.1 c) LOTC], toda vez el primero no fue objeto del recurso de casación y el segundo lo fue bajo la motivación de errónea valoración de la prueba pero no por vulneración del derecho a la presunción de inocencia. Subsidiariamente, en relación con estos dos motivos, y de manera principal, en relación con la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) por la falta de actividad probatoria sobre la responsabilidad personal del recurrente en los hechos juzgados más allá de la posición objetiva que sustentaba en el banco, el Abogado del Estado considera que deben ser desestimados. En primer lugar, pone de manifiesto que, como se deriva de la lectura de la Sentencia de instancia, la declaración sumarial de los dos testigos reseñados por el recurrente se utilizan para argumentar la existencia de indicios suficientes para considerar interrumpida la prescripción, pero no para la condena del recurrente, en que se utilizaron exclusivamente declaraciones testificales efectuadas en la vista oral con la debida inmediación y contradicción. En segundo lugar, también destaca que tanto los problemas de credibilidad de los testigos como de la concreta valoración probatoria quedan al margen del contenido esencial del derecho impugnado. Por último, el Abogado del Estado señala que el recurrente no ha sido condenado por la mera posición que ostentaba en el banco sino por los hechos que, conforme a la prueba practicada, se acreditaron que había cometido personalmente, como era el de participar en la decisión de que los fondos de inversión funcionaran realmente de manera que permitieran la opacidad fiscal a sus partícipes.

El Abogado del Estado, por lo que respecta a la vulneración del art. 24.1 CE por la supuesta contradicción entre el fallo de la primera y la segunda Sentencias de casación destaca, como argumento de desestimación, que el motivo de casación decimosexto fue realmente desestimado y que la rebaja de la pena de multa acordada trae causa de la estimación de motivos de casación de otros recurrentes, tal como posibilita el art. 903 de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim).

Por último, la vulneración del art. 24.1 CE, fundamentada en la supuesta falta de motivación de la Sentencia de casación por la existencia de remisiones a la Sentencia de instancia, también es rechazada por el Abogado del Estado, quien pone de manifiesto, por un lado, la validez constitucional de la motivación por remisión y, por otro, la circunstancia de que el órgano judicial de casación se limitó a hacer suyos algunos razonamientos de la Sentencia de instancia porque el recurrente insistió en plantear cuestiones ya resueltas fundadamente por la Audiencia Provincial.

12. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado el 11 de diciembre de 2008, se opuso a la estimación del recurso de amparo.

A esos efectos, y en relación con el primer motivo de amparo alegado por el recurrente, referido a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por incongruencia omisiva de determinados Autos interlocutorios y por falta de notificación de los Autos de admisión de la querella y de declaración de secreto de las actuaciones, el Ministerio Fiscal considera que está incurso en la causa de inadmisión de falta de agotamiento [art. 50.1 a), en relación con el art. 44.1 a) LOTC], toda vez que siendo actos desarrollados en la fase de instrucción del procedimiento, el recurrente no planteó la eventual vulneración al inicio de las sesiones de la vista como cuestiones previas, en que se limitó a alegar la prescripción del delito y la aplicación retroactiva de la Ley 1/1998, de 26 de febrero.

En relación con el segundo motivo de amparo, referido a la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) por insuficiencia de las pruebas testificales para fundamentar la condena, el Ministerio Fiscal destaca que las resoluciones judiciales ponen de manifiesto la existencia de abundante prueba testifical que no se limitó a las dos testificales objetadas por el recurrente, existiendo, además, pruebas periciales y documentales, todas ellas practicadas con las debidas garantías, a partir de las cuáles se ha llegado de una manera motivada y detalladamente expuesta en las resoluciones judiciales a la convicción de que el recurrente fue cooperador necesario de la conducta defraudatoria con la Hacienda pública cometida por otras personas.

Sobre el tercer motivo de amparo, en que también se alega la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) por haberse hecho una valoración absolutamente ilógica, irracional y arbitraria de la prueba documental y testifical practicada, el Ministerio Fiscal afirma que no cabe sostener que la valoración probatoria realizada por los órganos judiciales para sustentar el relato de hechos de hechos probados en que se fundamenta la condena incurre en ninguno de los defectos denunciados por el recurrente.

Respecto del cuarto motivo de amparo, nuevamente fundamentado en la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), esta vez con el argumento de que la condena del recurrente se ha basado en la mera posición objetiva que ostentaba en el banco, sin que se hubiera probado su responsabilidad personal, también es rechazado por el Ministerio Fiscal. A esos efectos argumenta que las resoluciones judiciales impugnadas han razonado de manera extensa la participación del recurrente en los hechos imputados y, por tanto, que no cabe sostener la eventual responsabilidad objetiva achacada por el recurrente.

El Ministerio Fiscal señala, en relación con el quinto motivo de amparo, en que se alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), que no cabe apreciar la incoherencia interna denunciada entre los fallos de la dos Sentencias de casación, toda vez que de la lectura de la primera de ellas se desprende que la estimación parcial del recurso se debió a la extensión de efectos al recurrente de un motivo de casación estimado a otro de los recurrentes, por lo que no hay contradicción alguna con la segunda Sentencia.

Por último, respecto del sexto motivo de amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), el Ministerio Fiscal pone de manifiesto que, en respeto al derecho fundamental invocado, la Sentencia de casación dio una respuesta expresa a todas las alegaciones del recurrente en la que si bien existieron remisiones a la resolución de instancia se hicieron de modo fundado y para compartir los argumentos de ésta.

13. El recurrente, por escrito registrado el 10 de diciembre de 2008, presentó alegaciones reiterando y ratificando lo expuesto en la demanda de amparo.

14. Por providencia de 14 de julio de 2011, se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de este recurso es determinar si las resoluciones impugnadas han vulnerado los derechos del recurrente a la tutela judicial efectiva con interdicción de la indefensión (art. 24.1 CE), por las diversas irregularidades que, según afirma, fueron cometidas durante la tramitación de las diligencias previas; a la presunción de inocencia y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), por haber sido condenado en virtud de una actividad probatoria insuficiente para considerar acreditada su participación en los hechos enjuiciados; y a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por haber incurrido la Sentencia de casación en contradicción con el fallo de la segunda Sentencia de casación y en una defectuosa motivación constitucional.

2. El recurrente aduce la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) alegando, en primer lugar, que se habría incurrido en incongruencia omisiva por parte de los Autos del Juzgado de Instrucción núm. 3 de Barcelona de 18 de julio de 1997 y de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Barcelona de 15 de diciembre de 1997 en que se resolvieron, respectivamente, los recursos de reforma y queja interpuestos contra el Auto de 16 de junio de 1997 por el que se acordó la continuación de las actuaciones por los trámites del procedimiento abreviado. En segundo lugar, también considera vulnerado este derecho por no haberse notificado sendos Autos del Juzgado de Instrucción núm. 3 de Barcelona de 2 de noviembre de 1993 por los que se acordó la admisión de la querella y la declaración del secreto total de las actuaciones, causando una efectiva indefensión.

a) Antes de entrar al fondo de esta invocación es necesario pronunciarse sobre las alegaciones del Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado, quienes consideran que este motivo de amparo no respeta el principio de subsidiariedad, ya que el recurrente no planteó esta eventual vulneración del art. 24.1 CE al inicio de las sesiones de la vista oral como cuestión previa. Ciertamente, la vulneración aducida del art. 24.1 CE por la eventual incongruencia omisiva en que habrían incurrido los Autos del Juzgado de Instrucción núm. 3 de Barcelona de 18 de julio de 1997 y de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Barcelona de 15 de diciembre de 1997 está incursa en la causa de inadmisión de falta de invocación previa del derecho fundamental vulnerado [art. 50.1 a), en relación con el art. 50.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC]. Con independencia de que esta vulneración no fuera alegada como cuestión previa en la vista oral y, por tanto, no fuera objeto de pronunciamiento en el Auto que resolvió sobre dichas cuestiones, tampoco fue posteriormente objeto de invocación en el recurso de casación, impidiendo también la posibilidad de que el órgano judicial de casación pudiera pronunciarse sobre el particular y procurara, en su caso, una eventual restablecimiento temprano de dicho derecho.

b) Por el contrario, no cabe entender que la vulneración del art. 24.1 CE por la eventual indefensión que se habría causado al recurrente por la falta de notificación de los Autos de 2 de noviembre de 1993 en los que se acordó la admisión de la querella y la declaración del secreto total de las actuaciones esté incursa en esa misma causa de inadmisión. La lectura de las actuaciones, tal como se ha expuesto en los antecedentes, pone de manifiesto que, efectivamente, el recurrente se limitó a plantear en su escrito de cuestiones previas la prescripción del delito y la aplicación retroactiva de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, omitiendo cualquier consideración en relación con la eventual vulneración del art. 24.1 CE. Ahora bien, teniendo en cuenta que los óbices procesales de falta de agotamiento y de ausencia de invocación temprana, como manifestaciones del principio de subsidiariedad de la jurisdicción de amparo, tienen como fundamento el posibilitar un pronunciamiento y eventual reparación temprana en la vía judicial previa de los derechos que se aducen vulnerados en el recurso de amparo (por todas, STC 12/2011, de 28 de febrero, FJ 2), resultaría en extremo formalista el considerar la concurrencia de cualquiera de esos óbices en el presente caso por el mero hecho de que el recurrente no haya denunciado su vulneración como cuestión previa al inicio de la vista oral. En primer lugar, porque el órgano judicial que debía resolver sobre dicha cuestión previa -la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Barcelona- ya había tenido la oportunidad de pronunciarse con anterioridad sobre dicha vulneración a alegaciones del recurrente y las había desestimado en su Auto de 23 de noviembre de 1998, al resolver el recurso de queja planteado contra la negativa del Juzgado de Instrucción núm. 3 de Barcelona a decretar la nulidad de actuaciones por ese motivo. En segundo lugar, porque, en cualquier caso, la propia Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Barcelona, en el Auto de 20 de diciembre de 2000 por el que se resolvieron todas la cuestiones previas planteadas por los diversos acusados, se pronunció sobre este particular, al haber sido alegado por otro de los acusados, contando, por tanto, con una oportunidad efectiva de reparación del derecho, lo que este Tribunal ya ha considerado suficiente desde la perspectiva de la subsidiariedad en otras ocasiones (por todas, STC 39/2004, de 22 de marzo, FJ 2). En tercer lugar, porque, posteriormente, el recurrente sí adujo la vulneración de este derecho en el recurso de casación obteniendo también una respuesta sobre el fondo en la Sentencia de casación.

Por tanto, habida cuenta de que en todas las instancias de la vía judicial previa los órganos judiciales han tenido la posibilidad efectiva de pronunciarse sobre esta concreta vulneración del art. 24.1 CE por ausencia de notificación del Auto de admisión de la querella, debe rechazarse la concurrencia de las causas de inadmisión alegadas por el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado y entrar a un análisis de fondo sobre esta invocación.

3. Como se ha expuesto más detenidamente en los antecedentes, el recurrente aduce la vulneración del art. 24.1 CE argumentando que no se le notificaron los Autos de 2 de noviembre de 1993 por los que se acordó la admisión de la querella y la declaración del secreto total de las actuaciones, causando una efectiva indefensión concretada en que no pudo efectuar alegaciones para aclarar los hechos vertidos en la querella careciendo de la oportunidad de suministrar la lista de partícipes que se había solicitado a la Agencia Tributaria y que habría podido evitar la diligencia de entrada y registro en el local del banco; no pudo recurrir los Autos de 2 de noviembre de 1993; no pudo proponer diligencias de prueba; no se posibilitó impugnar el Auto de 3 de diciembre de 1993 por el que se acordó prorrogar el secreto de las actuaciones, que tampoco le fue comunicado; no puedo ejercitar el derecho de defensa en relación con la diligencia de entrada y registro; y se le imposibilitó que se acogiera a la facultad de regularización.

Este Tribunal ha reiterado, en relación con el derecho fundamental a no padecer indefensión (art. 24.1 CE), por un lado, que la indefensión es una noción material que se caracteriza por suponer una privación o minoración sustancial del derecho de defensa, de los principios de contradicción y de igualdad de las partes que impide o dificulta gravemente a una de ellas la posibilidad de alegar y acreditar en el proceso su propio derecho, o de replicar dialécticamente la posición contraria en igualdad de condiciones con las demás partes procesales; y, por otro, que para que la indefensión alcance la dimensión constitucional que le atribuye el art. 24.1 CE, se requiere que los órganos judiciales hayan impedido u obstaculizado en el proceso el derecho de las partes a ejercitar su facultad de alegar y justificar sus pretensiones, esto es, que la indefensión sea causada por la incorrecta actuación del órgano jurisdiccional (por todas, STC 12/2011, de 28 de febrero, FJ 3).

Más en concreto, por lo que se refiere a la influencia que sobre el derecho a no padecer indefensión puede tener la declaración judicial del secreto de las actuaciones, este Tribunal ha reiterado que esta declaración no es, en sí misma, una medida limitativa de un derecho fundamental, ya que sólo implica posponer el momento en el que las partes pueden tomar conocimiento de las actuaciones. Sin embargo, también se ha hecho especial incidencia en que puede repercutir en el derecho de defensa, al impedir que se pueda intervenir en las diligencias sumariales que se lleven a cabo en el período en el que las actuaciones permanecen en secreto y suspenderse temporalmente el conocimiento de lo actuado, ya que este conocimiento de las actuaciones es un requisito imprescindible para poder alegar, probar e intervenir en la prueba ajena controlando su correcta práctica y teniendo posibilidad de contradecirla. De ese modo, este Tribunal ha concluido, por un lado, que el tiempo de duración del secreto del sumario no es por sí sólo un dato relevante para apreciar un resultado de indefensión, pero que si esta suspensión temporal se convierte en imposibilidad absoluta de conocimiento de lo actuado hasta el juicio oral, se ocasiona una lesión del derecho de defensa pues el acusado no habría estado en disposición de preparar su defensa de manera adecuada y, por otro, que en la medida en que el secreto de las actuaciones restringe la posibilidad de contradecir las diligencias probatorias efectuadas en la fase de instrucción, éstas no podrán aportarse al proceso como pruebas preconstituidas, ya que éstas exigen no sólo que se hayan practicado ante el Juez, sino con garantía de contradicción (por todas, STC 174/2001, de 26 de julio, FJ 3).

4. En el presente caso, como se pone de manifiesto en las actuaciones y ha sido expuesto con más detenimiento en los antecedentes, han quedado acreditado, entre otros, los siguientes extremos, tal como también aparecen relatados en el Auto del Juzgado de Instrucción núm. 3 de Barcelona de 29 de junio de 1998: en primer lugar, que el 2 de noviembre de 1993 fueron dictados sendos Autos en los que se acordó, por un lado, la admisión de la querella y su notificación a los querellados y, por otro, la declaración del secreto de las actuaciones. En segundo lugar, que, si bien no se ejecutó el acuerdo de notificación de la querella, sin embargo, a los querellados, entre ellos al recurrente, se les tuvo por personados y se les comunicó la situación de secreto de las actuaciones el día 5 de noviembre de 1993. Igualmente, se pone de manifiesto que aunque por Auto de 16 de diciembre de 1993 se acordó la entrada y registro en la sede de Bankpyme estando todavía las actuaciones bajo secreto, el Abogado de los imputados estuvo presente en dicha diligencia. Del mismo modo se señala que por resolución de 27 de diciembre de 1993, cincuenta y cinco días después de la admisión de la querella y la declaración de secreto de las actuaciones, se alzó dicha declaración dándose traslado de todas las actuaciones a los querellados, que contaron con la posibilidad efectiva de impugnar las diversas resoluciones acordadas, como así hicieron algunos de ellos. Por último, se destaca que, una vez alzado el secreto, se tomó declaración a los diferentes imputados en enero de 1994, ninguno de los cuales, tampoco el ahora recurrente en amparo, recurrió tal decisión ni presentó escrito solicitando una modificación de las fechas.

En atención a lo expuesto, y al igual que se concluyó en los diversos pronunciamientos judiciales, no cabe considerar que se haya generado al recurrente una indefensión material con relevancia constitucional por el hecho de que no se ejecutara en sus estrictos términos el acuerdo de notificación del Auto de admisión de la querella. En efecto, con carácter general, no resulta posible apreciar ningún menoscabo en los derechos de defensa del recurrente por esa ausencia de notificación inmediata, toda vez que si bien el secreto de las actuaciones duró cincuenta y cinco días, el recurrente, tras el levantamiento de la declaración de secreto, pudo tomar conocimiento efectivo de todo lo actuado antes de que se le tomara declaración como imputado, iniciar el proceso de recurso contra todas las diligencias practicadas en ese periodo, y contó con la posibilidad real y efectiva de solicitar las diligencias que consideró pertinentes en la fase de instrucción, que se extendió durante más de tres años hasta que se dictó el Auto de 16 de junio de 1997 por el que se acordó la continuación de las actuaciones por los trámites del procedimiento abreviado. Al margen de lo anterior, además, en el presente caso concurren circunstancias particulares que también permiten descartar la indefensión denunciada como son, por un lado, que se tuviera al recurrente como personado y se le comunicara la situación de secreto de las actuaciones el día 5 de noviembre de 1993, esto es, tan sólo tres días después de dictarse los Autos cuya omisión de notificación considera causante de indefensión, por otro, que en la diligencia de entrada y registro en el banco practicada durante el tiempo en que las actuaciones estaban declaradas secretas estuvo presente el Abogado del recurrente y, por último, que el mismo día en que se alzó el secreto se dio traslado al ahora recurrente de todas las actuaciones con tiempo suficiente para preparar su primera declaración como imputado.

Por tanto, la ausencia de una notificación inmediata del Auto de admisión de la querella al recurrente no ha implicado un menoscabo de sus posibilidades efectivas de defensa durante la fase de tramitación de las diligencias previas, lo que implica que este motivo de amparo debe desestimarse.

5. El recurrente también ha alegado la vulneración de su derecho a la presunción de inocencia y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) basado en tres motivos distintos. El primero es por falta de prueba de cargo suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia, destacando que su condena se ha fundamentado en gran medida en dos declaraciones testificales que no pueden ser consideradas pruebas de cargo válidas, ya que una de ellas no se efectuó en la vista oral por renuncia de la parte que la propuso y la otra fue realizada por un testigo de referencia. También se señala que los informes periciales se refieren únicamente a las cuestiones propias referidas a los autores directos de los delitos contra la Hacienda pública.

El segundo motivo de amparo en que se invoca la presunción de inocencia se fundamenta en que la condena se ha basado en una valoración de la prueba absolutamente ilógica, irracional y arbitraria. Así, destaca que una valoración conjunta de la prueba documental practicada, puesta en relación con las pruebas testificales, lo que llevaría es a una conclusión contraria a la alcanzada en las resoluciones judiciales impugnadas, ya que aparecen perfectamente identificados los partícipes imputados que se decían no identificados, no había ninguna finalidad de opacidad para eludir la fiscalidad, ni queda acreditada una intención dolosa en ese sentido.

El tercero de los motivos de amparo vinculado con el derecho a la presunción de inocencia es que ha sido condenado con exclusivo fundamento en el cargo que ostentaba en el banco sin que se haya probado su responsabilidad personal en los actos enjuiciados.

El Abogado del Estado considera que los dos primeros motivos de amparo referidos a esta vulneración deben inadmitirse por estar incursos en falta de invocación [art. 50.1 a), en relación con el art. 44.1 c) LOTC], toda vez el primero no fue objeto del recurso de casación y el segundo lo fue bajo la motivación de errónea valoración de la prueba, pero no por vulneración del derecho a la presunción de inocencia. Ciertamente, la alegación de que una de las testificales no era válida al no haberse practicado en la vista oral no fue objeto de planteamiento en el recurso de casación por lo que, tal como señala el Abogado del Estado, no puede ser objeto de análisis en esta jurisdicción de amparo por falta de invocación.

Por el contrario, no cabe apreciar la concurrencia de este óbice procesal en relación con la alegación del uso como prueba de cargo de una testifical de referencia y la valoración irrazonable de las pruebas para sustentar la condena del recurrente, ya que ambas fueron objeto de planteamiento en el recurso de casación, aunque lo fueran para sustentar diversos motivos por errónea valoración de la prueba. A esos efectos, debe destacarse que este Tribunal ha señalado que el cumplimiento del requisito de la invocación formal en el proceso judicial del derecho constitucional vulnerado, al tener la finalidad de permitir a los órganos judiciales un pronunciamiento sobre la eventual vulneración, no exige que en el proceso judicial se haga una mención concreta y numérica del precepto constitucional en el que se reconozca el derecho vulnerado o la mención de su nomen iuris, bastando con que se haga de manera que se cumpla la finalidad perseguida con aquel requisito, lo que significa que ha de someterse el hecho fundamentador de la vulneración al análisis de los órganos judiciales, delimitando y acotando su contenido (por todas, STC 133/2010, de 2 de diciembre, FJ 2), lo que, como ya se ha expuesto, sucedió en el presente caso.

6. Entrando al análisis de los concretos motivos referidos a la presunción de inocencia y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), debe comenzarse por recordar que este Tribunal ha reiterado la radical falta de competencia de esta jurisdicción de amparo para la valoración de la actividad probatoria practicada en el proceso penal y para la evaluación de dicha valoración conforme a criterios de calidad o de oportunidad, quedando limitada la misión de este Tribunal, cuando le es invocado el derecho a la presunción de inocencia, a supervisar externamente la razonabilidad del discurso que une la actividad probatoria y el relato fáctico resultante, toda vez que ni la Constitución atribuye esa tarea de valoración a este Tribunal, que no está incluida en las de amparo del derecho a la presunción de inocencia, ni el proceso constitucional permite el conocimiento preciso y completo de la actividad probatoria, ni prevé las garantías necesarias de publicidad, oralidad, inmediación y contradicción que deben rodear dicho conocimiento para la adecuada valoración de las pruebas. De ese modo, se ha incidido en que sólo cabrá constatar la vulneración del derecho a la presunción de inocencia cuando no haya pruebas de cargo válidas, es decir, cuando los órganos judiciales hayan valorado una actividad probatoria lesiva de otros derechos fundamentales carente de garantías, o cuando no se motive el resultado de dicha valoración, o, finalmente, cuando por ilógico o insuficiente no sea razonable el iter discursivo que conduce de la prueba al hecho probado (por todas, STC 9/2011, de 28 de febrero, FJ 4).

Igualmente se ha destacado que, a falta de prueba directa, la prueba de cargo sobre la concurrencia de los elementos objetivos y subjetivos del delito puede ser indiciaria, siempre que se parta de hechos plenamente probados y que los hechos constitutivos de delito se deduzcan de esos indicios a través de un proceso mental razonado y acorde con las reglas del criterio humano, puesto de manifiesto en la Sentencia, y que el control de la solidez de la inferencia puede llevarse a cabo tanto desde el parámetro de su lógica o coherencia, siendo irrazonable cuando los indicios constatados excluyan el hecho que de ellos se hace derivar o no conduzcan naturalmente a él, como desde el de su suficiencia o carácter concluyente, excluyéndose la razonabilidad por el carácter excesivamente abierto, débil o indeterminado de la inferencia (por todas, STC 148/2009, de 15 de junio, FJ 2).

7. En el presente caso, según ha quedado expuesto con más detenimiento en los antecedentes, la Sentencia de instancia, tras exponer ampliamente la prueba practicada para considerar responsables como autores materiales de los delitos contra la Hacienda pública a diversos acusados, dedicó su fundamento de Derecho vigésimo a la valoración de la actividad probatoria desarrollada respecto de la conducta de los acusados como cooperadores necesarios del delito contra la Hacienda pública. Así, esta Sentencia señala que la actividad probatoria está constituida, en cuanto a la circunstancia del incumplimiento deliberado por parte del recurrente y el resto de directivos del banco del contenido del reglamento de los fondos y de la autorización administrativa respecto del modo en que se representarían las participaciones, tanto por el propio reconocimiento de los acusados que intentaron justificar la corrección jurídica de esta actuación, como por la circunstancia de que, en cualquier caso, la forma en que finalmente se representaron las participaciones hubiera requerido una autorización administrativa que nunca fue solicitada. En el mismo sentido, respecto de la decisión de estructurar el funcionamiento de los fondos de modo diferente al legal y autorizado y de que la finalidad de esa operativa era la de favorecer la opacidad tributaria de la titularidad de las participaciones, se argumenta la circunstancia concluyente derivada de la prueba documental de la transformación de las participaciones en títulos al portador un día antes de la entrada en vigor de la Ley 24/1988, de 28 de julio, así como de la falta de cancelación, en ocasiones, de participaciones que eran reembolsadas por tenedores a los que no se ponía el sello de cobrado recolocándolas a nuevos partícipes. Igualmente se destaca como elemento probatorio del carácter intencional de la conducta la circunstancia de que no se suministrara a la Administración tributaria la información fiscal necesaria respecto de las suscripciones y reembolsos correspondientes al año 1988.

En atención a lo expuesto, se constata, en primer lugar, que no puede asumirse el presupuesto fáctico en que el recurrente fundamenta su primer motivo de vulneración del derecho a la presunción de inocencia, referido a que se ha utilizado para la condena una prueba testifical de referencia. En efecto, tal como señala el Abogado del Estado, este testigo sólo aparece mencionado en la resolución condenatoria, refiriéndose a la declaración que prestó durante la instrucción del procedimiento, en una exposición del iter sumarial seguido para argumentar que había existido una interrupción del plazo de prescripción respecto de los autores materiales de los delitos (fundamentos de Derecho decimosegundo a decimocuarto). Por tanto, en la medida en que la Sentencia condenatoria al valorar la actividad probatoria desarrollada para entender acreditada la conducta punible del recurrente no hace ninguna referencia a ninguna declaración de este testigo, que es el presupuesto fáctico en que el recurrente fundamenta este concreto motivo de amparo, se impone su desestimación, tal como también ha sostenido el Ministerio Fiscal.

En segundo lugar, también se constata, por un lado, que la resolución judicial condenatoria ha hecho explícito el proceso argumental para inferir, a partir de hechos objetivos perfectamente acreditados en virtud de la diversa actividad probatoria desarrollada en la vista oral, la responsabilidad penal del recurrente a título de cooperador necesario en diversos delitos contra la Hacienda pública, tanto en lo referido a la concreta operativa diseñada desde la comisión ejecutiva del banco, como a la directa participación del recurrente en ese diseño y a la intencionalidad de que esa operativa favoreciera la opacidad tributaria de la participación en sendos fondos de inversión. Y, por otro, que dicho proceso argumental, no puede ser calificado de irrazonable ni desde el punto de vista de su lógica o coherencia, ni desde la óptica del grado de solidez requerido.

Por tanto, desde la limitada posición que necesariamente debe asumir este Tribunal en el control del respeto al derecho a la presunción de inocencia, una vez constatado que hubo una amplia actividad probatoria de cargo desarrollada en la vista oral con las debidas garantías y que, además, fue valorada a través de un proceso argumental razonado y acorde con las reglas del criterio humano para entender acreditados todos los elementos constitutivos de la infracción penal por la que fue condenado el recurrente, incluyendo su participación activa en el diseño de toda la operativa, deben también rechazarse, en el sentido interesado por el Ministerio Fiscal, los motivos de amparo alegados por el recurrente de que hubo una valoración irrazonable de las pruebas practicadas y de que se le ha condenado únicamente por la posición objetiva que ocupaba en el banco.

8. El recurrente también aduce que se ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), argumentando que el fallo de la Sentencia de casación incurre en contradicción y falta de coherencia interna en relación con el fallo de la segunda Sentencia de casación. Más en concreto, señala que, habiéndose estimado el motivo de casación decimosexto del recurso interpuesto en relación con la infracción cometida por la falta de notificación del Auto de admisión de la querella, sin embargo, no se sacan las debidas consecuencias, ya que la segunda Sentencia se ha limitado a rebajar la pena de multa impuesta al recurrente.

Nuevamente no cabe asumir el presupuesto fáctico en que el recurrente fundamenta esta invocación. Como ya se ha expuesto, más allá de la confusa redacción dada al fallo de la Sentencia de casación, la lectura del fundamento de Derecho sexagésimo séptimo de esta resolución es concluyente respecto a que el motivo de casación decimosexto del recurrente, referido a la vulneración de la tutela judicial efectiva por no haberse notificado el Auto de admisión de querella, fue completamente desestimado. También es manifiesto que la segunda Sentencia de casación estableció la necesidad de reducir la pena de multa impuesta al recurrente ante la falta de razonamiento individualizador de la pena de multa impuesta en la Sentencia de instancia (fundamento de Derecho cuarto).

Por tanto, al no quedar acreditado el presupuesto fáctico de la supuesta incoherencia entre las dos Sentencias de casación denunciada por el recurrente, este concreto motivo de amparo, en el mismo sentido que lo informado por el Ministerio Fiscal, también debe ser desestimado.

9. Por último, el recurrente alega que se ha producido una nueva vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) con el argumento de que la Sentencia de casación carece de motivación suficiente por haberse remitido a la Sentencia de instancia para resolver diversos motivos de casación respecto de cuestiones que habían sido tratadas insuficientemente en dicha resolución. En concreto, señala que los motivos de casación quinto a noveno y decimoquinto, en que se hacían alegaciones referidas a la falta de intención en dar opacidad a los fondos, no identificación de determinados partícipes, creencia de estar obrando lícitamente, adopción de medidas para evitar un mercado secundario con las participaciones de los fondos, utilización excepcional y meramente interna de los códigos convenidos, se han resuelto con una mera remisión que no resulta suficiente desde la perspectiva del deber de motivación.

Este Tribunal ha reiterado que el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) incluye el derecho a obtener de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente con las pretensiones oportunamente deducidas por las partes, destacando que la razón última de este deber de motivación es la sujeción de los jueces al Derecho y la interdicción de la arbitrariedad del juzgador (art. 117.1 CE). De ese modo se ha incidido en que esta exigencia tiene la doble finalidad, por un lado, de exteriorizar las reflexiones racionales que han conducido al fallo, potenciando la seguridad jurídica y permitiendo a las partes conocer y convencerse de la corrección y justicia de la decisión y, por otro, de garantizar la posibilidad de control de la resolución por los Tribunales superiores mediante los recursos que procedan, incluido el amparo (por todas, STC 68/2011, de 16 de mayo, FJ 4). Igualmente, este Tribunal ha puesto de manifiesto que una motivación por remisión satisface plenamente las exigencias de motivación que derivan del art. 24.1 CE, siempre que queden debidamente exteriorizados los elementos de juicio sobre los que se basa la decisión, dado que lo relevante es que puedan conocerse las razones o criterios jurídicos que fundamentaron la decisión (por todas, STC 59/2011, de 3 de mayo, FJ 3).

En el presente caso queda acreditado que el recurrente, entre otros motivos de casación, alegó que había existido una infracción de ley en la Sentencia de instancia, por haber incurrido el juzgador en una errónea valoración de la prueba documental al no considerar acreditados los siguientes extremos: a) que los autores materiales estaban perfectamente identificados al suscribir sus participaciones (motivo quinto); b) que la creación y funcionamiento de los fondos no era eludir la fiscalidad (motivo sexto); c) que el recurrente actuó en la creencia invencible de obrar lícitamente (motivo séptimo); d) que se adoptaron las medidas adecuadas para evitar la aparición de un mercado secundario (motivo octavo); e) que uno de los testigos era de referencia (motivo noveno) y f) que todas las cuentas de los partícipes estaban identificadas siendo excepcional el uso de nombres convenidos (motivo decimoquinto).

También queda acreditado en las actuaciones, como ha sido expuesto más ampliamente en los antecedentes, que la Sentencia de casación rechazó todos estos motivos de casación en su extenso fundamento de derecho sexagésimo tercero. A esos efectos, expuso, en primer lugar, que la estimación de dichos motivos exigía la literosuficiencia de los documentos alegados para demostrar el error del juzgador, lo que no sucedía en este caso en el que la documentación citada por el recurrente no contradecía las afirmaciones del hecho segundo de la Sentencia impugnada, que en su fundamento vigésimo había dado respuesta acertada a todas las alegaciones referidas tanto a la identificación de los suscriptores de las participaciones como a la finalidad de favorecer la opacidad de las inversiones. Así, la Sentencia de casación reproduce diversos párrafos de la Sentencia impugnada en que se relataba la posición mantenida por las defensas respecto de la legalidad de que no se exigiera la identificación física del partícipe y las razones para discrepar de esa percepción, así como las diversas conductas de los acusados a partir de las cuales se concluía que la operativa diseñada tenía la finalidad de favorecer la opacidad de las inversiones. Igualmente, la Sentencia argumenta, respecto de las medidas para evitar la aparición de un mercado secundario, que la información contenida al dorso de la participación en los fondos sobre la obligación de comunicación de la transmisión era una formalidad insuficiente y, en cuanto al eventual error de prohibición, que la alta dirección de una entidad bancaria dispone de los asesoramientos pertinentes para conocer el alcance de las normas jurídicas reguladoras de su actividad. Por último, en cuanto a la testifical de referencia, destaca la Sentencia de casación que, según reiterada jurisprudencia, no puede ser tenido como documento a efectos casacionales el acta del juicio oral.

En atención a lo expuesto, toda vez que, tal como se ha señalado, la Sentencia de casación dio una respuesta expresa a todos los motivos que el recurrente consideraba insuficientemente motivados y que, además, lo ha hecho en unos términos que permiten conocer las razones y criterios jurídicos en que se fundamentan, debe concluirse que, más allá de las discrepancias que pueda mostrar el recurrente con dichos razonamientos, se ha dado perfecto cumplimiento al deber de motivación. Por otro lado, la circunstancia de que la Sentencia de casación apoyara su argumentación en la reproducción de amplios párrafos de la Sentencia impugnada no sólo no implica ningún defecto constitucional de motivación, al ser una técnica compatible con el art. 24.1 CE, sino que es perfectamente lógica en atención a que los motivos de casación se fundamentaban en una errónea valoración de la prueba, lo que exige una comparación entre la valoración realizada por el juzgador y la alternativa propuesta por el recurrente a la luz de lo que consideraba eran documentos literosuficientes.

En conclusión este motivo de amparo, en el sentido propuesto por el Ministerio Fiscal, también debe desestimarse y con él íntegramente el recurso de amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por don José Jané Solá.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dieciocho de julio de dos mil once.

SENTENCIA 128/2011, de 18 de julio de 2011

Sala Segunda

("BOE" núm. 197, de 17 de agosto de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:128

Recurso de amparo 7509-2006. Promovido por don Hassan Al Hussein respecto a las Sentencias de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional que le condenaron por un delito de integración en organización terrorista.

Supuesta vulneración de los derechos a un proceso con garantías y a la presunción de inocencia: incorporación tardía a la causa de una documentación que no impidió la defensa ni fue protestada, condena fundada en pruebas de cargo independientes de las intervenciones telefónicas ilícitas (STC 66/2009); prueba indiciaria de cargo.

1. Existe desconexión de antijuridicidad con intervenciones telefónicas ilícitas, por gozar de independencia jurídica, los supuestos de declaración autoincriminatoria no sólo de acusado en plenario sino incluso de imputado en instrucción, en atención a las propias garantías constitucionales que rodean la práctica de dichas declaraciones, que permite afirmar la espontaneidad y voluntariedad de las mismas, y porque la admisión voluntaria de los hechos no puede considerarse un aprovechamiento de la lesión del derecho fundamental (SSTC 167/2002, 136/2006, 66/2009) [FJ 2].

2. Es posible la independencia y validez de la diligencia de entrada y registro, y de las evidencias obtenidas en ella, respecto de las intervenciones telefónicas ilícitas si la misma se pudiere haber obtenido de un modo lícito por el órgano judicial, de haberse conocido por este la circunstancia de la lesividad de un derecho fundamental o examinando la valoración individualizada de las pruebas efectuada por el Tribunal penal para condenar (SSTC 87/2001, 22/2003) [FJ 2].

3. No existió vulneración alguna del derecho al proceso público con todas las garantías, y menos aún puede hablarse de indefensión por la incorporación tardía a la causa de una determinada documental, dado que la misma quedó incorporada a las diligencias mediante providencia, que en el Auto de conclusión del sumario se hacía saber a las partes la disponibilidad de acceso a las actuaciones y que en el traslado para calificación provisional dispusieron, por otros veinte días, de las actuaciones [FJ 3].

4. No se ha lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva e interdicción de la indefensión al quedar excluida del ámbito protector del artículo 24.1 CE la indefensión debida a la pasividad, desinterés, negligencia, error técnico o impericia de la parte o de los profesionales que la representan o defienden (SSTC 141/2005, 7/2008, 66/2009) [FJ 3].

5. A la luz de los elementos fácticos, la inferencia del órgano judicial sobre la intervención del actor en el envío de personas para ser entrenadas como muyahidines, se presenta como una conclusión plenamente ajustada a las reglas de la lógica y la experiencia, resultando menos plausible cualquier otra interpretación alternativa de tales hechos, que por lo demás tampoco se ha ofrecido a nuestra consideración por parte del demandante [FJ 5].

6. Doctrina sobre el derecho a la presunción de inocencia (SSTC 1229/2003, 70/2010) [FJ 4].

7. Quienes no interpusieron recurso de amparo dentro del plazo legal, o lo hicieron en términos inadmisibles, no pueden luego deducir pretensiones propias, independientes del recurso de amparo admitido, que es el que acota el objeto del proceso, quedando el papel de los restantes comparecientes reducido a formular alegaciones y a que se les notifiquen las resoluciones que recaigan en el proceso, que tiene por objeto, exclusivamente, las pretensiones deducidas por quien lo interpuso en tiempo y forma (SSTC 241/1994, 145/2005) [FJ 1].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 7509-2006, promovido por don Hassan Al Hussein, representado por el Procurador de los Tribunales don Adolfo Morales Hernández-San Juan y asistido por el Letrado don Sebastián Salellas, contra la Sentencia núm. 556/2006 de 31 de mayo, de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (recurso de casación núm. 1158-2005), parcialmente confirmatoria de la Sentencia núm. 36/2005, de 26 de septiembre, de la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional (rollo núm. 64- 2004), que condenaba al recurrente como autor de un delito de integración en organización terrorista. Han sido parte don Imad Eddin Barakat Yarkas, representado por el Procurador don Carlos Plasencia Baltes; y don José Luis Galán González, representado por el Procurador don Manuel García Ortiz de Urbina. Ha intervenido el Fiscal ante el Tribunal Constitucional. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 17 de julio de 2006, por la referida representación se interpuso recurso de amparo contra las resoluciones de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo anteriormente mencionadas, que condenaban, junto a otras dieciocho personas, a don Hassan Al Hussein como autor de un delito de integración en organización terrorista, sin la concurrencia de circunstancias modificativas, a la pena de ocho años de prisión, nueve años de inhabilitación especial para empleo o cargo público, accesoria de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena, y costas procesales.

Los antecedentes, en síntesis, del presente proceso son los siguientes:

a) El Juzgado Central de Instrucción núm. 5 de la Audiencia Nacional incoó, mediante Auto de 31 de julio de 1996, diligencias previas núm. 209-1996 sobre la base de un oficio de la Policía Nacional en el que se solicitaba “la prórroga de las intervenciones acordadas por el mismo Juzgado en las diligencias previas núm. 447-1994” (investigación sobre la rama terrorista de Hamas en España, archivada en Auto de 8 de agosto de 1996), acordándose por Auto de 8 de agosto de 1996, en dichas diligencias previas núm. 209-1996, la continuación de las intervenciones para, en Auto de 10 de julio de 2000, decretar su sobreseimiento provisional por “no aparecer debidamente acreditada la perpetración del delito”. Sin embargo, el 18 octubre de 2001 el Juzgado Central de Instrucción núm. 5 procedió a la reapertura de las diligencias previas núm. 209- 1996, a solicitud de la unidad central de información exterior de la Policía Nacional (en adelante UCIE), acordando en Auto de 6 de noviembre de 2001 la reapertura del procedimiento respecto de distintas personas, requiriendo a su vez de inhibición al Juzgado Central de Instrucción núm. 1, en las diligencias previas núm. 321-1999 (incoadas el 1 de diciembre de 1999, con intervención de las comunicaciones de varios imputados) y al Juzgado Central de Instrucción núm. 3, en las diligencias previas núm. 24- 2001 (incoadas el 12 de enero 2001, con intervención de las comunicaciones de varios imputados).

b) Por Auto de 12 de noviembre de 2001 se transformaron las diligencias previas núm. 209- 1996, sobre las ramificaciones de Al-Quaeda en España, en sumario núm. 35-2001 del Juzgado Central de Instrucción núm. 5, procesándose, en Autos de 17 de septiembre de 2003 y 19 de abril de 2004, al recurrente en amparo y a otros treinta imputados, abriéndose contra ellos el juicio oral en la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, celebrándose entre los días 22 de abril de 2005 y 5 de julio de 2005 por los delitos de asesinatos terroristas, colaboración con organización terrorista, integración en organización terrorista (cualificado por la condición de promotores o directores), conspiración para cometer el delito de homicidio terrorista, tenencia de moneda falsa, falsificación de documento público, estafa y tenencia ilícita de armas y explosivos. El recurrente, junto a otras personas, resultó condenado a la pena de ocho años de prisión, nueve años de inhabilitación especial para empleo o cargo público y accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena como autor del delito de integración en organización terrorista. Los hechos declarados probados relataban que el recurrente, sabiendo que el señor Barakat reclutaba a individuos para enviarlos a campos de entrenamiento de muyahidines con objeto de que en ellos se adiestraran en el manejo de armas y explosivos, colaboró de forma activa con éste, enviándoles desde Granada a personas para que las incluyera en la lista de los seleccionados.

c) Anunciados recursos de casación por los dieciocho condenados, la representación de don Hassan Al Hussein lo interpuso por nueve motivos: primero, infracción de precepto constitucional (arts. 18.3 y 24.2 CE) en las intervenciones telefónicas; segundo, infracción de precepto constitucional (arts. 18.3 y 24.2 CE) en las transcripciones de las intervenciones; tercero, infracción de precepto constitucional (arts. 24.1 y 24.2 CE) por la incorporación de la denominada “documental núm. 5”; cuarto, infracción de precepto constitucional (art. 24.2 CE) por la incorporación al plenario de forma sorpresiva de diversos documentos y fotografías; quinto, infracción de precepto constitucional (art. 24.2 CE) por la admisión y valoración de la testifical-pericial del agente NIP 14.620; sexto, infracción de precepto constitucional (art. 24.2 CE) por inexistencia de prueba de cargo suficiente; séptimo y octavo, por quebrantamiento de forma, por haberse negado el Tribunal a que el testigo miembro del Cuerpo de Policía Nacional 14.620 contestara a preguntas de la defensa, y noveno, por infracción de ley, al haberse inaplicado indebidamente preceptos del Código penal (CP) (arts. 515, 2 y 516, 2 CP 1995 en relación con los arts. 173 y 174 CP 1973).

La Sala Segunda del Tribunal Supremo, en Sentencia núm. 556/2006, de 31 de mayo, confirmó la condena de quince de los recurrentes, entre los cuales se encontraba el demandante de amparo, fundándose respecto de él en que, a pesar de la nulidad de las intervenciones telefónicas (y transcripciones), no se produjo conexión de antijuridicidad con otras pruebas, como la propia declaración del recurrente en instrucción (con garantías, y no protestada), documentales y declaraciones de coimputados; desestimando la queja de indefensión sobre parte de la “documental núm. 5”, por incierta y por la efectiva disponibilidad, y posibilidad de defensa; rechazando la indefensión supuesta generada por la incorporación de determinadas fotografías y documentos, pues éstos fueron hallados con ocasión del registro practicado en su domicilio, y el recurrente tuvo un plazo de dos meses desde el levantamiento del secreto de sumario para acceder a la documentación; admitiendo la validez de la testifical de referencia del agente NIP 14.620 en cuanto que versó sobre hechos en los que no se disponía de los testigos directos -no sin destacar que esa prueba no fue tenida en cuenta respecto de la culpabilidad del recurrente-, así como por la impertinencia de las preguntas de la defensa al mismo; declarando existencia de prueba suficiente para enervar la presunción de inocencia: la propia declaración del actor sobre su conversación con un coimputado, el hallazgo de la documentación sobre preparación de explosivos en su domicilio y otros elementos indiciarios; y la correcta tipificación de los hechos (elementos típicos, en hechos probados) e interpretación del delito permanente de terrorismo.

En dicha Sentencia un Magistrado formuló Voto particular, por estimar que debería haberse extendido la conexión de antijuridicidad de las intervenciones telefónicas al resto de la prueba de cargo, con lo que entendía que la única prueba restante para fundar las condenas serían las declaraciones de instrucción, las cuales resultaban insuficientes para desvirtuar la presunción de inocencia.

2. La demanda de amparo se fundamenta en la vulneración del derecho al proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), por utilización de pruebas derivadas de intervenciones telefónicas declaradas nulas, a las que debe alcanzar la nulidad a tenor del art. 11.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ); en la vulneración del derecho al proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) por la incorporación a la causa sin respetar los cauces legalmente establecidos de la prueba documental denominada “documental núm. 5”; y en la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), al haber sido condenado sin prueba de cargo suficiente para enervar tal presunción.

Alega el recurrente, en primer lugar, la vulneración del derecho al proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), al haber sido condenado en virtud de pruebas derivadas de intervenciones telefónicas declaradas nulas. Señala el recurrente cómo la propia Sala de lo Penal del Tribunal Supremo reconoció la ilicitud de las intervenciones telefónicas de varios coacusados, pero sin embargo no declara la nulidad del registro domiciliario practicado en su vivienda, pese a derivar directamente de las conversaciones telefónicas -tal como se reflejaría del informe de la Comisaría General de Información (folio 30471 del tomo 109 de las actuaciones)- y existir, por ello, conexión de antijuridicidad.

En segundo lugar, invoca nuevamente la lesión del derecho al proceso público con todas las garantías (art. 24.2 CE) producida como consecuencia de la incorporación a la causa de 16 tomos de documental (denominada “documental núm. 5”) en un momento posterior a la iniciación de la instrucción. Expone el recurrente cómo la aportación de dicha documental, voluminosa, que constaba desde un inicio en poder de la policía (pues según la testifical del agente NIP 14.620 “mediante ella se identificó a los sospechosos”), se llevó a cabo en la fase final de la instrucción. Se afirma, concretamente, en la demanda que tal incorporación “se produce después de más de 28.000 folios y 100 tomos de instrucción, cuando los primeros imputados llevaban casi dos años en situación de prisión provisional, y se habían practicado la práctica totalidad de las diligencias judiciales de investigación”. Tal proceder conlleva una merma en las posibilidades de defensa y práctica de prueba sobre tal documental -“un totum revolutum de notas, fotos y demás documentación, de imposible estudio y clasificación por las defensas”- en el juicio oral, produciendo indefensión.

En tercer y último lugar, denuncia la lesión del derecho fundamental a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), por haber sido condenado sin prueba de cargo lícita y suficiente. Invocando el recurrente el Voto particular de uno de los Magistrados que compusieron la Sala Penal del Tribunal Supremo, considera que, declarada la nulidad de la entrada y registro en su domicilio -tal como solicita en el primer motivo de amparo-, sólo cabe la absolución por falta de prueba de cargo. Pero aun cuando el resultado de tal registro no fuera expulsado del acervo probatorio, la prueba utilizada por los órganos judiciales se revela insuficiente para enervar la presunción de inocencia. Manifiesta al respecto que la condena -sostenida sobre los hechos consistentes en colaborar con otro coimputado en el reclutamiento de individuos para enviarlos a campos de mujahidines para que se adiestraran en el manejo de armas y explosivos, enviando a tal fin personas desde Granada- se basó en diversos elementos indiciarios: las declaraciones del propio recurrente, las declaraciones sumariales del otro coimputado, el resultado de la entrada y registro -en concreto el hallazgo de diversos documentos y fotografías sobre métodos de fabricación de explosivos, que era similar al intervenido a otros acusados-, los contactos con otros coacusados y la inconsistencia de los propios argumentos exculpatorios. Y que tales elementos indiciarios carecen de la solidez suficiente para enervar la presunción de inocencia, resultando irrazonable la inferencia probatoria a que llegan los órganos judiciales. Así, por lo que respecta al primer elemento, el recurrente no reconoció ni directa ni indirectamente su pertenencia o colaboración con ningún grupo con finalidades de adoctrinamiento o envío de mujahidines. Además, se trata de declaraciones sumariales de septiembre de 2003 referidas a una conversación telefónica de julio de 1998, en las que del lapso de tiempo transcurrido se pretende inferir la culpabilidad del actor con base en la supuesta vaguedad de sus respuestas. En segundo lugar, tampoco el hallazgo de fotografías del recurrente portando un arma kalashnikov constituye indicio de nada, pues el actor aportó una explicación lógica de la misma. Por lo que respecta a la agenda escrita en árabe encontrada con ocasión del registro, no consta en el acta del registro ni ha sido reconocida como propia por el actor. Por lo demás, no se ha probado que las instrucciones que aparecen fueran para confeccionar explosivos.

En conclusión, solicita el demandante la estimación del amparo y la anulación de las resoluciones recurridas.

3. Mediante diligencia de ordenación de la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional de 21 de febrero de 2008, se acordó dirigir atenta comunicación a la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, a fin de que a la mayor brevedad posible se remitiera copia adverada de las actuaciones correspondientes a las diligencias practicadas respecto del recurrente.

4. Mediante providencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional de 22 de abril de 2008 se admitió a trámite la demanda presentada, solicitando de la Audiencia Nacional certificación o copia adverada de las actuaciones correspondientes a la solicitud policial interesando autorización judicial para la entrada y registro en relación al recurrente, así como el Auto por la que se acordó dicha diligencia, sin perjuicio de que posteriormente se remitan parte o la totalidad de las actuaciones restantes, debiendo previamente emplazarse a quienes hubieran sido parte en el procedimiento.

Por providencia de igual fecha y Sala se acordó la apertura del incidente de suspensión de la resolución recurrida, en el que, tras los trámites oportunos de audiencia al recurrente y al Ministerio Fiscal, por Auto de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional de 14 julio de 2008 se denegó la suspensión de las penas impuestas.

5. Mediante escrito recibido en el Tribunal Constitucional el 4 de julio de 2008, la representación de don Imad Eddin Barakat Yarkas solicitó personarse en el procedimiento y el otorgamiento de nuevo plazo para formular alegaciones. Asimismo, mediante escrito registrado el 9 de julio de 2008, la representación de don José Luis Galán González se adhirió al recurso presentado por la representación de don Hassan al Hussein.

Tras los trámites oportunos, la Sala Segunda de este Tribunal, mediante providencia de 25 de septiembre de 2009, tuvo por personadas a las representaciones de don Imad Eddin Barakat Yarkas y don José Luis Galán González. Por providencia de 13 enero de 2010, la Sala Segunda acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas para formular las alegaciones que estimasen pertinentes.

6. Mediante escrito presentando el 18 de febrero de 2010, la representación de don Imad Eddin Barakat Yarkas, se adhirió al recurso presentado por don Hassan Al Hussein, invocando la nulidad de las escuchas telefónicas y, por conexión de antijuridicidad, de toda la prueba de cargo, sin que se pudiese sostener la condena en las declaraciones del señor Barakat y otros coacusados. Solicita, en consecuencia, la anulación de las resoluciones recurridas, alcanzando los efectos a la condena a él impuesta.

7. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional, mediante informe de 9 de marzo de 2010, interesó la denegación del amparo. En relación con el primer motivo de amparo, el Fiscal, argumentando a partir de lo afirmado en la STC 66/2009, de 9 de marzo, -Sentencia que se ocupó de la demanda de amparo interpuesta por una persona condenada en la misma causa, contra las mismas resoluciones y en virtud de muy similares motivos de amparo-, manifiesta que el largo periodo transcurrido entre las intervenciones telefónicas y la entrada y registro en el domicilio sito en c/San Miguel núm. 15 de Granada y el diverso cauce probatorio (documental) sobre la ubicación del domicilio registrado, han de llevar a concluir el carácter jurídicamente independiente de la entrada y registro. Lo mismo se puede afirmar de las declaraciones del recurrente en instrucción y las producidas a lo largo del procedimiento, así como las prestadas por el coacusado señor Barakat. Además, y en los mismos términos que la STC 66/2009, de la lectura del fundamento jurídico quincuagésimo séptimo de la Sentencia del Tribunal Supremo objeto de impugnación puede concluirse que la motivación sobre la conexión de antijuridicidad cumple con las exigencias constitucionales.

Respecto a la segunda queja formulada por el recurrente, relativa a la lesión del derecho al proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) por la incorporación “inopinada” de la denominada “documental 5”, procede igualmente la remisión a los argumentos de la STC 66/2009, en la que, a tenor del plazo de que dispusieron las partes para conocer las actuaciones y formular escritos de calificación, se concluye que no existió vulneración alguna ni indefensión, y que de concurrir esta última, sería achacable a la negligencia de la parte.

Por lo que se refiere al tercer motivo de amparo, entiende el Ministerio Fiscal que, admitida la licitud de la entrada y registro y declaraciones del recurrente y del coimputado, la inferencia que obtienen los órganos judiciales de los indicios analizados permiten enervar la presunción de inocencia. En efecto - asevera-, no es irrazonable ni arbitrario inferir que quien se relaciona con el líder de un grupo yihadista que se dedica al reclutamiento de muyahidines para su entrenamiento y le propone la incorporación de una persona a una “lista”, se relaciona con diversos miembros activos de la organización terrorista Al Quaeda y tiene en su propio domicilio una agenda con anotaciones e instrucciones para la confección de explosivos, así como fotografías empuñando un arma de fuego, y no atiende a dar explicaciones consistentes sin incurrir en contradicciones, participa en una organización terrorista.

El recurrente no formuló alegaciones en este trámite.

8. Por providencia de 14 de julio de 2011, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo tiene su origen en el sumario núm. 35-2001 del Juzgado Central de Instrucción núm. 5 de la Audiencia Nacional, sobre la ramificación de Al-Quaeda en España, que dio lugar a la Sentencia núm. 36/2005, de 26 de septiembre, de la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, la cual condenó al recurrente (junto a otros dieciocho acusados) como autor de un delito de integración en organización terrorista, siendo confirmada por la Sentencia núm. 556/2006, de 31 de mayo, de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. El recurrente estima lesionado su derecho fundamental a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) ya que, al haber sido decretadas nulas las intervenciones telefónicas originarias y las concatenadas, la única prueba de cargo subsistente para condenarle sería un registro domiciliario en el que se encontraron sus notas manuscritas sobre la confección de explosivos y que estaría contaminado por la conexión de antijuridicidad con las intervenciones ilícitas; y por la incorporación tardía a la instrucción de un gran volumen de documental, lo que eliminó sus posibilidades de defensa. Estima vulnerado finalmente su derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), por inexistencia de prueba de cargo suficiente. El Ministerio Fiscal solicita la desestimación del amparo.

La demanda viene apoyada por don Imad Eddin Barakat Yarkas, quien interesa que los efectos de la solicitada estimación del amparo y la consiguiente anulación de las Sentencias impugnadas alcance a la condena recaída sobre él. Como hemos recordado en la STC 16/2009, de 26 de enero, FJ 1, esta extensión no es posible; “este Tribunal 'ha negado siempre la posibilidad de que quienes se personan en un proceso constitucional de amparo a tenor del art. 51.2 LOTC, una vez admitido a trámite el recurso (AATC 308/1990, de 18 de julio, y 315/1995, de 20 de noviembre), puedan convertirse en codemandantes y pedir la reparación o la preservación de sus propios derechos fundamentales. Lo contrario implicaría la admisión de recursos de amparo formulados de manera extemporánea o sin cumplir los presupuestos procesales de admisibilidad, y la consiguiente irregular formulación de pretensiones propias, independientes del recurso de amparo ya admitido y al socaire de éste'. Así, 'quienes no interpusieron recurso de amparo dentro del plazo legal, o lo hicieron en términos inadmisibles, no pueden luego deducir pretensiones propias, independientes del recurso de amparo admitido, que es el que acota el objeto del proceso. El papel de los restantes comparecientes queda reducido, pues, a formular alegaciones y a que se les notifiquen las resoluciones que recaigan en el proceso, que tiene por objeto, exclusivamente, las pretensiones deducidas por quien lo interpuso en tiempo y forma (SSTC 241/1994, de 20 de julio, FJ 3; y 113/1998, de 1 de junio, FJ 1)' (STC 220/2004, de 29 de noviembre, FJ 3; también, SSTC 192/2004, de 2 de noviembre, FJ 5; 145/2005, de 6 de junio, FJ 9)”.

2. La presente demanda de amparo presenta notable semejanza con la que dio lugar a la STC 66/2009, de 9 de marzo, interpuesta contra las mismas resoluciones ahora impugnadas y en virtud de muy semejantes motivos de amparo. Por ello, para el enjuiciamiento de la que ahora nos ocupa habremos de remitirnos, en lo que sea procedente, a dicha Sentencia.

Así, podemos efectuar tal remisión para dar respuesta al primer motivo de amparo, en el que, como ya hemos expuesto, se alega que la nulidad de la intervención de las comunicaciones declarada por el Tribunal Supremo debería transmitirse a las restantes pruebas practicadas -entrada y registro en el domicilio, declaraciones de coacusados y declaración sumarial del propio actor-. Si bien la entrada y registro que se impugna en el presente recurso es distinta de la que traía causa en la alegación formulada en la demanda que dio lugar a la STC 66/2009, los argumentos utilizados en ésta para descartar tal nulidad derivada son plenamente aplicables al presente caso.

Recuerda, así, la STC 66/2009, FJ 4, que “hemos mantenido la desconexión de antijuridicidad, por gozar de independencia jurídica, en supuestos de declaración autoincriminatoria, no sólo de acusado en plenario (SSTC 136/2006, de 8 de mayo, FFJJ 6 y 7; y 49/2007, de 12 de marzo, FJ 2), sino incluso de imputado en instrucción (SSTC 167/2002, de 18 de septiembre, FJ 8; 184/2003, de 23 de octubre, FJ 2), y entre la declaración de imputado y la entrada y registro (STC 136/2000, de 29 de mayo, FJ 8) 'en atención a las propias garantías constitucionales que rodean la práctica de dichas declaraciones, que permite afirmar la espontaneidad y voluntariedad de las mismas', y porque 'la admisión voluntaria de los hechos no puede considerarse un aprovechamiento de la lesión del derecho fundamental' (SSTC 161/1999, de 27 de septiembre, FJ 4; 8/2000, de 17 de enero, FJ 3; 136/2000, de 29 de mayo, FJ 8). E igualmente hemos mantenido la posible independencia y validez de la diligencia de entrada y registro, y de las evidencias obtenidas en ella, respecto de las intervenciones telefónicas ilícitas si la misma se pudiere haber obtenido de un modo lícito por el órgano judicial, de haberse conocido por este la circunstancia de la lesividad de un derecho fundamental (STC 22/2003, de 10 de febrero, FFJJ 10 y 11, con cita en el FJ 10 de la STC 49/1999, de 5 de abril, FJ 5, o 171/1999, de 27 de septiembre, FJ 4), o 'examinando la valoración individualizada de las pruebas efectuada por el Tribunal penal' para condenar (STC 87/2001, de 2 de abril, FJ 4)”.

En aplicación de dicha doctrina, y siguiendo lo afirmado en la citada STC 66/2009 al supuesto que nos ocupa podemos ahora concluir que la entrada y registro en el domicilio sito en c/San Miguel núm. 15 de Granada “constituye una medida investigadora de naturaleza jurídica diversa a las intervenciones telefónicas, siendo también diferentes los derechos fundamentales afectados en una y otras (art. 18.2 CE para el domicilio y art. 18.3 CE para el secreto de las comunicaciones). Y, en concreto, el largo periodo de tiempo transcurrido entre la producción procesal de las intervenciones telefónicas y la entrada y registro, sus distintos elementos internos y sobre todo el cauce diverso (documental) de acceso al proceso del sustrato material probatorio (datos sobre la ubicación del domicilio registrado) distinto de las intervenciones telefónicas (como se refleja en el fundamento jurídico primero 2 de la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo núm. 556/2006; págs. 97 a 101), nos llevan a concluir el carácter jurídicamente independiente de la entrada y registro” (FJ 5). Y lo mismo debe concluirse, a la luz de nuestra doctrina, respecto de las declaraciones del recurrente en instrucción y de las declaraciones de los coacusados en el plenario (STC 66/2009, FJ 5).

Por otra parte, respecto del reprochado juicio sobre la falta de conexión de la antijuridicidad efectuado por el Tribunal Supremo, afirma la STC 66/2009 que “partiendo de que éste es un concepto eminentemente objetivo, de que nuestra evaluación de la motivación se lleva a cabo retrospectivamente y ad casum, tratándose de un supuesto de dieciocho recursos de casación contra una extensísima Sentencia de la Audiencia Nacional, y dado que el único canon constitucionalmente existente es el del art. 24.1 CE [respecto del cual hemos sentado que 'ni requiere determinada extensión, ni determinada intensidad' (SSTC 13/1987, de 5 de febrero, FJ 3; 14/1991, de 28 de enero, FJ 2; 122/1991, de 3 de junio, FJ 2; y 104/2006, de 3 de abril, FJ 7), valiendo la 'motivación por remisión' (SSTC 5/2002, de 14 de enero, FJ 3, y 15/2005, de 31 de enero, FJ 5), debiendo 'valorar tanto las circunstancias que están presentes, implícita o explícitamente, en la propia resolución combatida, como las que, no existiendo, constan en el proceso' (SSTC 121/1991, de 3 de junio, FJ 2; 122/1994, de 25 de abril, FJ 4; y 37/2001, de 12 de febrero, FJ 6) de forma 'que se puedan conocer las razones exteriorizadas de la decisión, a efectos de control o revisión de razonabilidad' (SSTC 139/2000, de 29 de mayo, FJ 4; y 108/2001, de 23 de abril, FJ 2)], no podemos sino concluir que el fundamento jurídico quincuagésimo séptimo de la impugnada Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, que remite al fundamento jurídico séptimo, especialmente el punto 8 (pág. 146), cumple con plena razonabilidad dicho parámetro de suficiencia en la motivación, al analizar la aplicación al caso de la doctrina del Tribunal sobre la conexión de antijuridicidad entre las intervenciones telefónicas y la entrada y registro, sin que tampoco se aprecie en dicha motivación arbitrariedad o error” (FJ 5). Teniendo en cuenta que, para responder a semejante alegación planteada en casación por el recurrente, la Sentencia del Tribunal Supremo -en el fundamento octogésimo primero- se remite a tales fundamentos jurídicos, podemos concluir que la exigencia de motivación ha sido debidamente satisfecha también respecto de las pretensiones del demandante de amparo.

3. También podemos remitirnos ahora a la tantas veces citada STC 66/2009 para dar respuesta al segundo motivo de amparo. Entonces dijimos que:

“Respecto de la tercera queja formulada por el recurrente, relativa a la lesión del derecho al proceso público con todas las garantías e interdicción de la indefensión, por la incorporación tardía a la causa de la 'documental 5', eliminando las posibilidades de la defensa, y generando indefensión, debemos apuntar que, dado que dicha documental, por muy extensa que fuere, quedó incorporada a las diligencias mediante providencia de 5 de septiembre de 2003, y dado que en el Auto de conclusión del sumario, que se dictó el 9 de febrero 2005, en su fundamento jurídico séptimo, se hacía saber a las partes la disponibilidad de acceso a las actuaciones, y que en el traslado para calificación provisional dispusieron por otros veinte días de las actuaciones (y obviando que efectivamente se propusiesen pruebas de descargo sobre datos y circunstancias contenidas en dicha documental), todo ello evidencia que no existió vulneración alguna, y menos aún que pueda hablarse de indefensión.

En STC 7/2008, de 21 de enero, FJ 4, reiteramos nuestra doctrina de que está 'excluida del ámbito protector del art. 24.1 CE la indefensión debida a la pasividad, desinterés, negligencia, error técnico o impericia de la parte o de los profesionales que la representan o defienden (entre otras muchas, SSTC 101/1989, de 5 de junio, FJ 5; 237/2001, de 18 de diciembre, FJ 5; 109/2002, de 6 de mayo, FJ 2; 87/2003, de 19 de mayo, FJ 5; 5/2004, de 16 de enero, FJ 6; y 141/2005, de 6 de junio, FJ 2)'.

Hemos pues de concluir que no existió indefensión; y, de haber existido, sería achacable exclusivamente a la negligencia de la parte (o de su representación procesal), por lo que no existió lesión del derecho a la tutela judicial efectiva e interdicción de la indefensión” (STC 66/2009, FJ 3).

4. El tercer motivo de amparo denuncia la vulneración del derecho a la presunción de inocencia del recurrente (art. 24.2 CE), considerando que, aun cuando se consideraran lícitas tanto la entrada y registro como su propia declaración y las de otros coimputados -tal como aquí hemos concluido-, la condena se sostendría sobre prueba indiciaria carente de base suficiente para inferir la responsabilidad por el hecho por el que fue condenado, resultando irrazonable tal conclusión probatoria.

Ha reiterado este Tribunal que el derecho a la presunción de inocencia se configura como el derecho a no ser condenado sin pruebas de cargo válidas, lo que exige una mínima actividad probatoria, realizada con las garantías necesarias, referida a todos los elementos esenciales del delito, y que de la misma quepa inferir razonablemente los hechos y la participación del acusado en los mismos. Así “sólo cabrá constatar la vulneración del derecho a la presunción de inocencia cuando no haya pruebas de cargo válidas, es decir, cuando los órganos judiciales hayan valorado una actividad probatoria lesiva de otros derechos fundamentales o carente de garantías, o cuando no se motive el resultado de dicha valoración, o, finalmente, por ilógico o por insuficiente no sea razonable el iter discursivo que conduce de la prueba al hecho probado” (entre las últimas, SSTC 70/2010, de 18 de octubre, FJ 3 y 25/2011, de 14 de marzo, FJ 8). A falta de prueba directa de cargo, también la prueba indiciaria puede sustentar un pronunciamiento condenatorio, sin menoscabo del derecho a la presunción de inocencia, siempre que: 1) el hecho o los hechos bases (o indicios) han de estar plenamente probados; 2) los hechos constitutivos del delito deben deducirse precisamente de estos hechos bases completamente probados; 3) se pueda controlar la razonabilidad de la inferencia, para lo que es preciso, en primer lugar, que el órgano judicial exteriorice los hechos que están acreditados, o indicios, y, sobre todo que explique el razonamiento o engarce lógico entre los hechos base y los hechos consecuencia; y, finalmente, que este razonamiento esté asentado en las reglas del criterio humano o en las reglas de la experiencia común o, “en una comprensión razonable de la realidad normalmente vivida y apreciada conforme a los criterios colectivos vigentes” (SSTC 300/2005, de 21 de noviembre, FJ 3; 111/2008, de 22 de septiembre, FJ 3 y 70/2010, FJ 3). Asumiendo “la radical falta de competencia de esta jurisdicción de amparo para la valoración de la actividad probatoria practicada en un proceso penal y para la evaluación de dicha valoración conforme a criterios de calidad o de oportunidad” (SSTC 137/2005, de 23 de mayo, FJ 2 y 111/2008, de 22 de septiembre, FJ 3), sólo se considera vulnerado el derecho a la presunción de inocencia en este ámbito de enjuiciamiento cuando “la inferencia sea ilógica o tan abierta que en su seno quepa tal pluralidad de conclusiones alternativas que ninguna de ellas pueda darse por probada” (SSTC 229/2003, de 18 de diciembre, FJ 4; 111/2008, de 22 de septiembre, FJ 3; 109/2009, de 11 de mayo, FJ 3; 70/2010, de 18 de octubre, FJ 3; 25/2011, de 14 de marzo, FJ 8).

5. A la luz de la doctrina constitucional expuesta, podemos anticipar ya la desestimación del presente motivo de amparo, por cuanto los órganos judiciales han dispuesto de un elenco de hechos base, debidamente acreditados, a partir de los que han concluido la autoría del delito de integración en organización terrorista, sin que tal conclusión pueda ser calificada de excesivamente abierta. Las resoluciones impugnadas han manejado los siguientes elementos indiciarios. En primer lugar, la declaración del recurrente ante el Juez de Instrucción, en la que reconoció haber mantenido diversas conversaciones telefónicas con el señor Barakat, en los que el actor le menciona a uno de los jóvenes con los que se encuentra en ese momento refiriéndose al mismo como uno de los que le gustaría que conociera, diciéndole que se lo enviaría a Madrid para que lo pusiera en su “lista”; en segundo lugar, las fotografías y la agenda escrita en árabe -del que es conocedor el demandante- encontradas en el registro de su domicilio, las primeras mostrando a éste portando un kalashnikov y conteniendo la agenda detalladas instrucciones sobre la confección y manejo de explosivos y trampas para enemigos. Como tercer indicio, el Tribunal Supremo destaca que el método de fabricación de explosivos reflejado en la agenda era similar al que se intervino a otros dos coimputados. Junto a ello, se toma en cuenta también los contactos que el actor mantuvo con el señor Barakat y con otros dos coimputados, así como la propia inconsistencia de los argumentos exculpatorios utilizados por el actor.

En relación a este último elemento, hemos afirmado que si bien la futilidad del relato alternativo no puede sustituir la ausencia de prueba de cargo, so pena de asumir el riesgo de invertir la carga de la prueba, sí puede servir como contraindicio o como elemento de corroboración de los indicios a partir de los cuales se infiere la culpabilidad (por todas, SSTC 142/2009, de 15 de junio, FJ 6, y las allí citadas). Por lo demás, y frente a lo afirmado por el recurrente, consta en el acta levantada por el Secretario judicial - según manifiesta también el Ministerio Fiscal, citando los folios 31.009 a 31.013 del sumario- que la agenda fue encontrada, junto con otra documentación, en el domicilio que aquél habitaba, por lo que la conclusión de que las anotaciones fueron realizadas por el actor es plenamente razonable. Sentado lo anterior, podemos concluir que, a la luz de tales elementos fácticos, la inferencia del órgano judicial sobre la intervención del actor en el envío desde Granada a personas para ser entrenadas como muyahidines, se presenta como una conclusión plenamente ajustada a las reglas de la lógica y la experiencia, resultando menos plausible cualquier otra interpretación alternativa de tales hechos, que por lo demás tampoco se ha ofrecido a nuestra consideración por parte del demandante.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo de don Hassan Al Hussein.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dieciocho de julio de dos mil once.

SENTENCIA 129/2011, de 18 de julio de 2011

Sección Tercera

("BOE" núm. 197, de 17 de agosto de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:129

Recurso de amparo 10174-2006. Promovido por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso frente a las Sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid que desestimaron su demanda contra el Ayuntamiento de Majadahonda sobre concejales declarados miembros no adscritos a ningún grupo municipal.

Vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos: STC 20/2011.

1. Reitera la STC 54/2011 que aplica la doctrina de la STC 20/2011.

La Sección Tercera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente, don Francisco José Hernando Santiago y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 10174-2006, promovido por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso, representados por el Procurador de los Tribunales don Luis José García Barrenechea y asistidos por el Abogado don Ángel Galindo Álvarez, contra la Sentencia de 25 de mayo de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 12 de Madrid recaída en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 6-2005, y contra la Sentencia de 11 de octubre de 2006 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por la que se desestima el recurso de apelación núm. 406-2006 interpuesto contra la anterior. Ha comparecido y formulado alegaciones el Ayuntamiento de Majadahonda, representado por el Procurador de los Tribunales don David García Riquelme y asistido por la Abogada doña María Isabel Conde Bueso. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer de la Sección.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 10 de noviembre de 2006, don Luis José García Barrenechea, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales a las que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso y que resultan relevantes para su resolución son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) En las elecciones locales de mayo de 2003, don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso fueron elegidos concejales del Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid) por las listas del Partido Popular, integrándose en el Grupo Municipal Popular una vez constituida la corporación municipal de Majadahonda. En la sesión plenaria de dicha corporación del 27 de septiembre de 2005 se dio cuenta de un acuerdo adoptado por los concejales del Grupo Municipal Popular -excluidos los señores Peña y Moreno- por el que expulsaban de dicho grupo político a los recurrentes en amparo y por el que, en consecuencia, la composición del mismo se reducía a trece concejales.

Ese mismo día los dos concejales expulsados presentaron en la Secretaría General del Ayuntamiento de Majadahonda un escrito por el que manifestaban su pretensión de constituirse en grupo mixto, del que se nombraba portavoz al concejal señor Moreno y suplente al concejal señor Peña, y solicitando que se diese cuenta de ello al Pleno a efectos del cumplimiento de los requisitos para entender constituido el grupo mixto, constando en el acta de la sesión plenaria de la corporación municipal celebrada en la misma fecha que dicha dación de cuenta se produjo efectivamente.

b) El Secretario General del Ayuntamiento de Majadahonda dirigió a los Secretarios de las comisiones informativas una circular núm. 1/05 de fecha 7 de octubre de 2005 en la que se comunicaba que, habiendo dejado de pertenecer al Grupo Municipal Popular los concejales señores Peña y Moreno, estos concejales debían ser convocados a las sesiones que celebrasen las distintas comisiones informativas a efectos de su asistencia a las mismas con voz pero sin voto, conforme a lo dispuesto en el art. 4.1 b) del Reglamento orgánico de la corporación municipal, a cuyo tenor los miembros de la corporación tienen “derecho de asistencia y voto en las sesiones del Pleno y de las comisiones informativas de las que formen parte. Asimismo podrán asistir a las sesiones de las comisiones informativas de las que no formen parte con voz pero sin voto”.

c) El presidente de la comisión informativa de comunicación e información del Ayuntamiento de Majadahonda convocó a los concejales señores Peña y Moreno a la sesión ordinaria de la referida comisión informativa a celebrar el día 12 de diciembre de 2005, con voz pero sin voto.

d) Los demandantes de amparo interpusieron recurso contencioso-administrativo por el procedimiento de protección de derechos fundamentales contra la referida convocatoria, así como frente a los acuerdos adoptados por la comisión informativa de comunicación e información del Ayuntamiento de Majadahonda en la sesión celebrada el 12 de diciembre de 2005, por presunta vulneración de los derechos fundamentales a acceder en condiciones de igualdad a cargos públicos y participar en los asuntos públicos (art. 23 CE). Los recurrentes rechazaban su calificación como concejales no adscritos y sostenían su derecho a estar adscritos a un grupo político, que en su caso habría de ser el grupo mixto, con el consiguiente derecho a participar en las comisiones informativas municipales con voz y voto.

e) El recurso contencioso-administrativo de los demandantes fue desestimado por Sentencia de 25 de mayo de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 12 de Madrid (procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 6-2005). Se razona en la Sentencia que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, (en adelante LBRL) y en el art. 32 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid, ha de entenderse que los concejales expulsados de un grupo deben ser considerados como “concejales no adscritos” y por tanto no pueden constituirse en grupo mixto ni integrarse en ningún otro grupo político, de suerte que no tienen derecho a formar parte de las comisiones informativas, por lo que sólo procede convocarles a dichas comisiones con voz pero sin voto. En consecuencia, la convocatoria impugnada no ha vulnerado los derechos de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y participar en los asuntos públicos (art. 23 CE), siendo válida, por tanto, su celebración y los acuerdos adoptados en la comisión informativa.

f) Contra esta Sentencia interpusieron los demandantes recurso de apelación, que fue desestimado por Sentencia de 11 de octubre de 2006 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso de apelación núm. 406-2006), que reitera los razonamientos de la Sentencia de instancia.

3. Los recurrentes alegan en su demanda de amparo la vulneración del derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE) y del derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE). Sostienen los recurrentes que la interpretación literal, finalista y sistemática del art. 73.3 LBRL conduce a la conclusión de que los concejales expulsados de un grupo político no pasan a tener la condición de concejales no adscritos, sino que conservan su derecho a quedar integrados en un grupo político, con todos los derechos inherentes, incluido el de participar en las comisiones informativas municipales no sólo con voz, sino también con voto, por lo que el Ayuntamiento de Majadahonda vulneró los derechos de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad, al convocarles a la comisión informativa de comunicación e información en calidad de concejales no adscritos, con voz pero sin voto.

Asimismo alegan los recurrentes en amparo la lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), porque entienden que las Sentencias impugnadas realizan una interpretación contraria a la literalidad y finalidad del art. 73.3 LBRL que vulnera los derechos garantizados por el art. 23 CE.

4. Por providencia de 29 de noviembre de 2010 la Sala Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigir atenta comunicación a la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 12 de Madrid a fin de que en el plazo de diez días remitieran certificación o copia adverada de las actuaciones respectivas, correspondientes al recurso de apelación núm. 406-2006 y al procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 6-2005, con emplazamiento a quienes hubieran sido parte en ese procedimiento, para comparecer en el plazo de diez días, si así lo estimaban oportuno, en el presente proceso constitucional.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 22 de diciembre de 2010 se personó en el presente recurso de amparo el Procurador de los Tribunales don David García Riquelme, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda.

6. Mediante diligencia de ordenación de 26 de enero de 2011 el Secretario de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal acordó tener por recibidos los testimonios de actuaciones remitidos por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 12 de Madrid, y tener por personado y parte al Procurador de los Tribunales don David García Riquelme, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda. Y asimismo acordó dar vista de las actuaciones recibidas a las partes y al Ministerio Fiscal para presentar alegaciones en plazo común de veinte días, conforme a lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

7. El Procurador don David García Riquelme, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda, formuló alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 28 de febrero de 2011. Tras resumir los antecedentes del asunto y con cita de doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales garantizados por el art. 23 CE, particularmente la STC 169/2009, de 9 de julio, sostiene esta parte que las disposiciones legales vigentes (art. 73.3 LBRL y art. 32 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid), determinan la adquisición de la condición de concejales no adscritos de quienes, como sucede en el caso de los recurrentes, hayan sido expulsados del grupo político municipal en el que estaban integrados. Y la consideración de los recurrentes como concejales no adscritos, con las consecuencias jurídicas que de ello se derivan, no vulnera sus derechos fundamentales a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad (art. 23 CE). Ciertamente, la condición de concejal no adscrito limita, por la propia configuración legal, los derechos que pueden corresponderles. Así, tienen los derechos que individualmente les correspondan como miembros de la corporación municipal, pero no los derivados con carácter exclusivo de su pertenencia a un grupo político. Por ello, al no pertenecer a ningún grupo político municipal, los recurrentes no tenían derecho a integrarse en las comisiones informativas municipales, sino únicamente a asistir a las mismas con voz pero sin voto, y en tal calidad fueron efectivamente convocados a la sesión ordinaria de la comisión informativa de comunicación e información del Ayuntamiento de Majadahonda que se celebró el 12 de diciembre de 2005.

A su vez -continúa la representación procesal del Ayuntamiento de Majadahonda- las comisiones informativas municipales tienen, conforme a la normativa vigente, carácter meramente consultivo y no decisorio, como lo confirma la STC 30/1993, de 25 de enero, de forma que los dictámenes que se emitan por estas comisiones tienen carácter preceptivo pero no vinculante para el Pleno. Por otra parte, con anterioridad a su expulsión del Grupo Municipal Popular, los recurrentes no eran miembros de la comisión informativa de comunicación e información, por lo que, en aplicación del art. 4.1 b) del Reglamento orgánico de la corporación municipal, tanto antes de su expulsión como después tenían el mismo derecho: asistir a la comisión con voz pero sin voto. Por tanto, en el ejercicio individual de sus derechos como miembros de la corporación municipal, que son los que les correspondían por su condición de concejales no adscritos, los recurrentes pudieron ejercer sus funciones de control de la gestión municipal presentando las mociones y escritos que tuvieron por conveniente; asimismo pudieron participar en el Pleno, interviniendo en sus deliberaciones y ejerciendo su derecho al voto; además, se garantizó su derecho a asistir a las comisiones informativas pudiendo hacer uso de la palabra, esto es, en idénticas condiciones que las que disfrutaban con anterioridad a su expulsión del Grupo Municipal Popular. En consecuencia, no se ha lesionado el derecho a la participación política de los recurrentes, por lo que esta queja por vulneración del art. 23 CE ha de ser desestimada.

Por último, la representación procesal del Ayuntamiento de Majadahonda sostiene que la queja referida a la pretendida lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) también debe ser rechazada, porque entiende que las Sentencias impugnadas se encuentran razonable y suficientemente fundadas en Derecho, sin que proceda discutir su fundamentación jurídica en el recurso de amparo ante este Tribunal.

8. La representación procesal de los recurrentes en amparo presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el 8 de febrero de 2011, resumiendo las contenidas en la demanda y manifestando su discrepancia con la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, en cuanto a que el derecho de los concejales a quedar integrados en un grupo político municipal no pertenece al núcleo de la función representativa garantizado por el art. 23.2 CE. A juicio de los recurrentes, si la STC 141/2007, de 18 de junio, ha reconocido que el derecho de los miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas a quedar integrados en grupos políticos parlamentarios es un derecho que pertenece al núcleo de la función representativa, no existe ninguna razón objetiva que justifique que este mismo derecho no se reconozca a los concejales. Asimismo afirman que la reforma introducida por la Ley 57/2003 en el art. 73.3 LBRL se hizo para sancionar los casos de “transfuguismo”, de forma que quedan en situación de concejales no adscritos y no tienen, por tanto, derecho a quedar integrados en un grupo político municipal (por lo que no pueden participar en las comisiones informativas), aquellos concejales que decidan no integrarse en ningún grupo al constituirse la corporación y aquellos concejales que abandonen el grupo al que pertenecían, si bien estos concejales no adscritos sí tienen derecho a participar en las comisiones informativas municipales no sólo con voz sino también con voto, como ha venido a reconocerlo la citada STC 169/2009.

A juicio de los recurrentes en amparo, la condición de concejales no adscritos no les resulta de aplicación porque ninguna de las circunstancias previstas para ello en el art. 73.3 LBRL concurre en su caso, pues se integraron en el Grupo Municipal Popular al constituirse la corporación, siendo posteriormente expulsados de dicho grupo político, por lo que no puede afirmarse que lo abandonaran, toda vez que el abandono ha de entenderse como una decisión voluntaria de los propios concejales. En consecuencia, según los recurrentes, tras la reforma operada por la citada Ley 57/2003 debe concluirse que los concejales expulsados de un grupo político municipal mantienen el derecho a integrarse en el grupo mixto.

No obstante, advierten los recurrentes que aun si se entendiera correcta la calificación de concejales no adscritos, con la que fueron convocados a la sesión ordinaria de la comisión informativa de comunicación e información del Ayuntamiento de Majadahonda que se celebró el 12 de diciembre de 2005, con voz pero sin voto, ha de concluirse que, conforme al criterio sentado por la citada STC 169/2009, al privarles de su derecho de voto se vulneraron sus derechos fundamentales garantizados por el art. 23 CE.

9. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 12 de mayo de 2011. Tras resumir los antecedentes del caso, el Fiscal interesa el otorgamiento del amparo en los mismos términos de la STC 20/2011, de 14 de marzo, que resuelve un recurso de amparo promovido por los mismos recurrentes con idéntica fundamentación y sobre la misma cuestión, y en la que, partiendo de la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, se otorga el amparo a los recurrentes en cuanto se admite la asistencia y participación de los concejales no adscritos en las comisiones informativas, pero negándoles su derecho a votar, lo que determina que se haya producido la lesión de sus derechos de participación política reconocidos por el art. 23 CE.

10. Por providencia de 6 de junio de 2011, la Sala Segunda acordó deferir la resolución del presente recurso de amparo a la Sección Tercera, de acuerdo con lo previsto en el art. 52.2 LOTC y en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, al resultar aplicable al mismo doctrina consolidada de este Tribunal.

11. Por providencia de 14 de julio de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 de dicho mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo consiste en determinar si la decisión del presidente de la comisión informativa de comunicación e información del Ayuntamiento de Majadahonda de convocar a los recurrentes a la sesión ordinaria de dicha comisión que se celebró el 12 de diciembre de 2005 en calidad de concejales no adscritos, con derecho a intervenir haciendo uso de la palabra, pero sin voto, ha vulnerado los derechos de participación política de los recurrentes reconocidos en el art. 23 CE.

La también alegada lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) carece de sustantividad propia, porque con esta invocación los recurrentes se limitan en realidad a denunciar que las Sentencias recurridas, al validar la actuación municipal a la que se vincula directamente la vulneración de los derechos de participación política que garantiza el art. 23 CE, no les han otorgado la tutela judicial efectiva pretendida, lo que, en definitiva, reconduce la cuestión al análisis de la lesión de los derechos fundamentales sustantivos del art. 23 CE.

2. Las vulneraciones de los derechos fundamentales de participación política reconocidos en el art. 23 CE denunciadas en la presente demanda de amparo han sido ya analizadas por este Tribunal en su reciente STC 20/2011, de 14 de marzo, resolviendo una demanda de amparo formulada por los mismos demandantes de amparo con idéntica fundamentación y sobre la misma cuestión, esto es, su convocatoria a comisiones informativas municipales en calidad de concejales no adscritos, con voz pero sin voto.

En efecto, en nuestra STC 20/2011, de 14 de marzo, con apoyo en la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, este Tribunal otorgó el amparo a los demandantes tras advertir que “ni la consideración como concejales no adscritos, con la consiguiente imposibilidad de formar parte de ningún grupo político municipal, ni las consecuencias que de ello se derivan, vulneran el derecho de los recurrentes a ejercer su ius in officium, por lo que, en este punto, ha de rechazarse la pretendida lesión de los derechos garantizados por el art. 23 CE” (FJ 4). Pero precisamos seguidamente “en sintonía con lo declarado en STC 169/2009, FJ 4, que la decisión de permitir a los concejales no adscritos la asistencia y la participación en las deliberaciones de las comisiones informativas, pero no el derecho a votar, entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en las deliberaciones y la votación de los asuntos en el Pleno, e incide por ello en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de concejal, lo que determina que se haya producido la lesión de los derechos de participación política ex art. 23 CE alegada por los recurrentes” (FJ 5).

No obstante, “como también se advirtió en la STC 169/2009, FJ 4, de lo anterior no se deriva que los concejales no adscritos tengan derecho a que su voto compute en los mismos términos que el de los miembros de la comisión informativa adscritos a grupo. Si así fuera, teniendo en cuenta que la comisión informativa es una división interna del Pleno de la corporación, sus miembros no adscritos disfrutarían en su seno de una posición de sobrerrepresentación”. Por ello, “para evitar la materialización del riesgo de sobrerrepresentación de la minoría que se deriva del derecho de participación directa en las comisiones informativas que corresponde a los miembros no adscritos de la corporación” resulta necesario que, “ya sea a través de las normas que regulen la organización y funcionamiento de la corporación, o del propio acuerdo a través del cual se materialice lo dispuesto en el art. 73.3 LBRL”, se adopten “las disposiciones organizativas que procedan para garantizar que el derecho de los concejales no adscritos a participar en las deliberaciones y a votar en las comisiones informativas no altere la citada exigencia de proporcionalidad” (STC 20/2011, FJ 6).

En suma, con íntegra remisión a la fundamentación jurídica de la STC 20/2011, de 14 de marzo, debemos otorgar igualmente el amparo en el presente supuesto, que guarda con el allí resuelto una identidad sustancial, declarando la lesión del derecho fundamental de los recurrentes a la participación política en condiciones de igualdad (art. 23 CE) y la nulidad del acto de la corporación municipal que impidió su ejercicio y de las Sentencias recaídas en vía contencioso-administrativa que lo confirman, sin que proceda adoptar en el fallo de esta Sentencia una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado, toda vez que en la fecha en que pronunciamos esta Sentencia ha finalizado ya el mandato para el que los recurrentes fueron elegidos y en el que se adoptó la decisión municipal de privarles de derecho al voto en la comisión informativa a que se refiere el presente recurso de amparo (STC 20/2011, FJ 8).

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso y, en su virtud:

1º Reconocer su derecho a la participación política en condiciones de igualdad (art. 23 CE).

2º Declarar la nulidad de la convocatoria a la sesión ordinaria de la comisión informativa de comunicación e información del Ayuntamiento de Majadahonda que se celebró el 12 de diciembre de 2005, así como de la Sentencia de 25 de mayo de 2006 del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo núm. 12 de Madrid dictada en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 6-2005 y de la Sentencia de 11 de octubre de 2006 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid recaída en el recurso de apelación núm. 406-2006, en lo que respecta a la privación a los recurrentes del derecho a votar en las comisiones informativas.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dieciocho de julio de dos mil once.

SENTENCIA 130/2011, de 18 de julio de 2011

Sección Cuarta

("BOE" núm. 197, de 17 de agosto de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:130

Recurso de amparo 3287-2007. Promovido por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso frente a las Sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid que desestimaron su demanda contra el Ayuntamiento de Majadahonda sobre concejales declarados miembros no adscritos a ningún grupo municipal.

Vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos: STC 20/2011.

1. Reitera la STC 54/2011 que aplica la doctrina de la STC 20/2011.

La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Elisa Pérez Vera, Presidenta, don Ramón Rodríguez Arribas y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3287-2007, promovido por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso, representados por el Procurador de los Tribunales don Luis José García Barrenechea y asistidos por el Abogado don Ángel Galindo Álvarez, contra la Sentencia de 11 de octubre de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 16 de Madrid recaída en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 4-2005, y contra la Sentencia de 7 de marzo de 2007 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por la que se desestima el recurso de apelación núm. 41-2007 interpuesto contra la anterior. Ha comparecido y formulado alegaciones el Ayuntamiento de Majadahonda, representado por el Procurador de los Tribunales don David García Riquelme y asistido por la Abogada doña María Isabel Conde Bueso. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer de la Sección.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 11 de abril de 2007, don Luis José García Barrenechea, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales a las que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso y que resultan relevantes para su resolución son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) En las elecciones locales de mayo de 2003, don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso fueron elegidos concejales del Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid) por las listas del Partido Popular, integrándose en el Grupo Municipal Popular una vez constituida la corporación municipal de Majadahonda. En la sesión plenaria de dicha corporación del 27 de septiembre de 2005 se dio cuenta de un acuerdo adoptado por los concejales del Grupo Municipal Popular -excluidos los señores Peña y Moreno- por el que expulsaban de dicho grupo político a los recurrentes en amparo y por el que, en consecuencia, la composición del mismo se reducía a trece concejales.

Ese mismo día los dos concejales expulsados presentaron en la Secretaría General del Ayuntamiento de Majadahonda un escrito por el que manifestaban su pretensión de constituirse en grupo mixto, del que se nombraba portavoz al concejal señor Moreno y suplente al concejal señor Peña, y solicitando que se diese cuenta de ello al Pleno a efectos del cumplimiento de los requisitos para entender constituido el grupo mixto, constando en el acta de la sesión plenaria de la corporación municipal celebrada en la misma fecha que dicha dación de cuenta se produjo efectivamente.

b) El Secretario General del Ayuntamiento de Majadahonda dirigió a los Secretarios de las comisiones informativas una circular núm. 1/05 de fecha 7 de octubre de 2005 en la que se comunicaba que, habiendo dejado de pertenecer al Grupo Municipal Popular los concejales señores Peña y Moreno, estos concejales debían ser convocados a las sesiones que celebrasen las distintas comisiones informativas a efectos de su asistencia a las mismas con voz pero sin voto, conforme a lo dispuesto en el art. 4.1 b) del Reglamento órgánico de la corporación municipal, a cuyo tenor los miembros de la corporación tienen “derecho de asistencia y voto en las sesiones del Pleno y de las Comisiones Informativas de las que formen parte. Asimismo podrán asistir a las sesiones de las Comisiones Informativas de las que no formen parte con voz pero sin voto”.

c) El presidente de la comisión informativa de vigilancia de la contratación del Ayuntamiento de Majadahonda convocó a los concejales señores Peña y Moreno a la sesión ordinaria de la referida comisión informativa a celebrar el día 16 de noviembre de 2005, con voz pero sin voto.

d) Los demandantes de amparo interpusieron recurso contencioso-administrativo por el procedimiento de protección de derechos fundamentales contra la referida convocatoria, así como frente a los acuerdos adoptados por la comisión informativa de vigilancia de la contratación del Ayuntamiento de Majadahonda en la sesión celebrada el 16 de noviembre de 2005, por presunta vulneración de los derechos fundamentales a acceder en condiciones de igualdad a cargos públicos y participar en los asuntos públicos (art. 23 CE). Los recurrentes rechazaban su calificación como concejales no adscritos y sostenían su derecho a estar adscritos a un grupo político, que en su caso habría de ser el grupo mixto, con el consiguiente derecho a participar en las comisiones informativas municipales con voz y voto.

e) El recurso contencioso-administrativo de los demandantes fue desestimado por Sentencia de 11 de octubre de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 16 de Madrid (procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 4-2005). Se razona en la Sentencia que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre (en adelante LBRL) y en el art. 32 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid, ha de entenderse que los concejales expulsados de un grupo deben ser considerados como “concejales no adscritos” y por tanto no pueden constituirse en grupo mixto ni integrarse en ningún otro grupo político, de suerte que no tienen derecho a formar parte de las comisiones informativas, por lo que sólo procede convocarles a dichas comisiones con voz pero sin voto. En consecuencia, la convocatoria impugnada no ha vulnerado los derechos de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y participar en los asuntos públicos (art. 23 CE), siendo válida, por tanto, su celebración y los acuerdos adoptados en la comisión informativa.

f) Contra esta Sentencia interpusieron los demandantes recurso de apelación, que fue desestimado por Sentencia núm. 218/2007 de 7 de marzo, de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso de apelación núm. 41-2007), que reitera los razonamientos de la Sentencia de instancia.

3. Los recurrentes alegan en su demanda de amparo la vulneración del derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE) y del derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE). Sostienen los recurrentes que la interpretación literal, finalista y sistemática del art. 73.3 LBRL conduce a la conclusión de que los concejales expulsados de un grupo político no pasan a tener la condición de concejales no adscritos, sino que conservan su derecho a quedar integrados en un grupo político, con todos los derechos inherentes, incluido el de participar en las comisiones informativas municipales no sólo con voz, sino también con voto, por lo que el Ayuntamiento de Majadahonda vulneró los derechos de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad, al convocarles a la comisión informativa de vigilancia de contratación en calidad de concejales no adscritos, con voz pero sin voto.

Asimismo alegan los recurrentes en amparo la lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), porque entienden que las Sentencias impugnadas realizan una interpretación contraria a la literalidad y finalidad del art. 73.3 LBRL que vulnera los derechos garantizados por el art. 23 CE.

4. Por providencia de 29 de noviembre de 2010 la Sala Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación a la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y al Juzgado de lo Contencioso- Administrativo núm. 16 de Madrid a fin de que en el plazo de diez días remitieran certificación o copia adverada de las actuaciones respectivas, correspondientes al recurso de apelación núm. 41-2007 y al procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 4-2005, con emplazamiento a quienes hubieran sido parte en ese procedimiento, para comparecer en el plazo de diez días, si así lo estiman oportuno, en el presente proceso constitucional.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 20 enero de 2011 se personó en el presente recurso de amparo el Procurador de los Tribunales don David García Riquelme, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda.

6. Mediante diligencia de ordenación de 22 de febrero de 2011 el Secretario de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal acordó tener por personado y parte al Procurador de los Tribunales don David García Riquelme, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda, y dar vista de las actuaciones recibidas a las partes y al Ministerio Fiscal para presentar alegaciones en plazo común de veinte días, conforme a lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

7. La representación procesal de los recurrentes en amparo presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el 23 de marzo de 2011, resumiendo las contenidas en la demanda y manifestando su discrepancia con la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, en cuanto a que el derecho de los concejales a quedar integrados en un grupo político municipal no pertenece al núcleo de la función representativa garantizado por el art. 23.2 CE. A juicio de los recurrentes, si la STC 141/2007, de 18 de junio, ha reconocido que el derecho de los miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas a quedar integrados en grupos políticos parlamentarios es un derecho que pertenece al núcleo de la función representativa, no existe ninguna razón objetiva que justifique que este mismo derecho no se reconozca a los concejales. Asimismo afirman que la reforma introducida por la Ley 57/2003 en el art. 73.3 LBRL se hizo para sancionar los casos de “transfuguismo”, de forma que quedan en situación de concejales no adscritos y no tienen, por tanto, derecho a quedar integrados en un grupo político municipal (por lo que no pueden participar en las comisiones informativas), aquellos concejales que decidan no integrarse en ningún grupo al constituirse la corporación y aquellos concejales que abandonen el grupo al que pertenecían, si bien estos concejales no adscritos sí tienen a derecho a participar en las comisiones informativas municipales no sólo con voz sino también con voto, como ha venido a reconocerlo la citada STC 169/2009.

A juicio de los recurrentes en amparo, la condición de concejales no adscritos no les resulta de aplicación porque ninguna de las circunstancias previstas para ello en el art. 73.3 LBRL concurre en su caso, pues se integraron en el Grupo Municipal Popular al constituirse la corporación, siendo posteriormente expulsados de dicho grupo político, por lo que no puede afirmarse que lo abandonaran, toda vez que el abandono ha de entenderse como una decisión voluntaria de los propios concejales. En consecuencia, según los recurrentes, tras la reforma operada por la citada Ley 57/2003 debe concluirse que los concejales expulsados de un grupo político municipal mantienen el derecho a integrarse en el grupo mixto.

No obstante, advierten los recurrentes que aun si se entendiera correcta la calificación de concejales no adscritos, con la que fueron convocados a la sesión ordinaria de la comisión informativa de vigilancia de la contratación del Ayuntamiento de Majadahonda que se celebró el 16 de noviembre de 2005, con voz pero sin voto, ha de concluirse que, conforme al criterio sentado por la citada STC 169/2009, al privarles de su derecho de voto se vulneraron sus derechos fundamentales garantizados por el art. 23 CE.

8. El Procurador don David García Riquelme, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda, formuló alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 23 de marzo de 2011. Tras resumir los antecedentes del asunto y con cita de doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales garantizados por el art. 23 CE, particularmente la STC 169/2009, de 9 de julio, sostiene esta parte que las disposiciones legales vigentes (art. 73.3 LBRL y art. 32 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid), determinan la adquisición de la condición de concejales no adscritos de quienes, como sucede en el caso de los recurrentes, hayan sido expulsados del grupo político municipal en el que estaban integrados. Y la consideración de los recurrentes como concejales no adscritos, con las consecuencias jurídicas que de ello se derivan, no vulnera sus derechos fundamentales a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad (art. 23 CE). Ciertamente, la condición de concejal no adscrito limita, por la propia configuración legal, los derechos que pueden corresponderles. Así, tienen los derechos que individualmente les correspondan como miembros de la corporación municipal, pero no los derivados con carácter exclusivo de su pertenencia a un grupo político. Por ello, al no pertenecer a ningún grupo político municipal, los recurrentes no tenían derecho a integrarse en las comisiones informativas municipales, sino únicamente a asistir a las mismas con voz pero sin voto, y en tal calidad fueron efectivamente convocados a la sesión ordinaria de la comisión informativa de vigilancia de la contratación del Ayuntamiento de Majadahonda que se celebró el 16 de noviembre de 2005.

A su vez -continúa la representación procesal del Ayuntamiento de Majadahonda- las comisiones informativas municipales tienen, conforme a la normativa vigente, carácter meramente consultivo y no decisorio, como lo confirma la STC 30/1993, de 25 de enero, de forma que los dictámenes que se emitan por estas comisiones tienen carácter preceptivo pero no vinculante para el Pleno. Por otra parte, con anterioridad a su expulsión del Grupo Municipal Popular, los recurrentes no eran miembros de la comisión informativa de vigilancia de contratación, por lo que, en aplicación del art. 4.1 b) del Reglamento orgánico de la corporación municipal, tanto antes de su expulsión como después tenían el mismo derecho: asistir a la comisión con voz pero sin voto. Por tanto, en el ejercicio individual de sus derechos como miembros de la corporación municipal, que son los que les correspondían por su condición de concejales no adscritos, los recurrentes pudieron ejercer sus funciones de control de la gestión municipal presentando las mociones y escritos que tuvieron por conveniente; asimismo pudieron participar en el Pleno, interviniendo en sus deliberaciones y ejerciendo su derecho al voto; además, se garantizó su derecho a asistir a las comisiones informativas pudiendo hacer uso de la palabra, esto es, en idénticas condiciones que las que disfrutaban con anterioridad a su expulsión del Grupo Municipal Popular. En consecuencia, no se ha lesionado el derecho a la participación política de los recurrentes, por lo que esta queja por vulneración del art. 23 CE ha de ser desestimada.

Por último, la representación procesal del Ayuntamiento de Majadahonda sostiene que la queja referida a la pretendida lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) también debe ser rechazada, porque entiende que las Sentencias impugnadas se encuentran razonable y suficientemente fundadas en Derecho, sin que proceda discutir su fundamentación jurídica en el recurso de amparo ante este Tribunal.

9. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional presentó su escrito de alegaciones el 13 de abril de 2011. Tras resumir los antecedentes del caso, el Fiscal interesa el otorgamiento del amparo en los mismos términos de la STC 20/2011, de 14 de marzo, que resuelve un recurso de amparo promovido por los mismos recurrentes con idéntica fundamentación y sobre la misma cuestión, y en la que, partiendo de la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, se otorga el amparo a los recurrentes en cuanto se admite la asistencia y participación de los concejales no adscritos en las comisiones informativas, pero negándoles su derecho a votar, lo que determina que se haya producido la lesión de sus derechos de participación política reconocidos por el art. 23 CE.

10. Por providencia de 6 de julio de 2011, la Sala Segunda acordó deferir la resolución del presente recurso de amparo a la Sección Cuarta, de acuerdo con lo previsto en el art. 52.2 LOTC y en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, al resultar aplicable al mismo doctrina consolidada de este Tribunal.

11. Por providencia de 14 de julio de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo consiste en determinar si la decisión del Presidente de la comisión informativa de vigilancia de la contratación del Ayuntamiento de Majadahonda de convocar a los recurrentes a la sesión ordinaria de dicha comisión que se celebró el 16 de noviembre de 2005 en calidad de concejales no adscritos, con derecho a intervenir haciendo uso de la palabra, pero sin voto, siguiendo las instrucciones previamente impartidas en este sentido por el Secretario General del Ayuntamiento de la corporación en su circular núm. 1/05, de 7 de octubre de 2005, ha vulnerado los derechos de participación política de los recurrentes reconocidos en el art. 23 CE.

La también alegada lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) carece de sustantividad propia, porque con esta invocación los recurrentes se limitan en realidad a denunciar que las Sentencias recurridas, al validar la actuación municipal a la que se vincula directamente la vulneración de los derechos de participación política que garantiza el art. 23 CE, no les han otorgado la tutela judicial efectiva pretendida, lo que, en definitiva, reconduce la cuestión al análisis de la lesión de los derechos fundamentales sustantivos del art. 23 CE.

2. Las vulneraciones de los derechos fundamentales de participación política reconocidos en el art. 23 CE denunciadas en la presente demanda de amparo han sido ya analizadas por este Tribunal en su reciente STC 20/2011, de 14 de marzo, resolviendo una demanda de amparo formulada por los mismos demandantes de amparo con idéntica fundamentación y sobre la misma cuestión, esto es, su convocatoria a comisiones informativas municipales en calidad de concejales no adscritos, con voz pero sin voto. Dicho criterio ha sido posteriormente confirmado por la Sección Cuarta del Tribunal mediante SSTC 82 y 85/2011, ambas de 6 de junio.

En la STC 20/2011, de 14 de marzo, con apoyo en la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, este Tribunal otorgó el amparo a los demandantes por entender que la decisión de permitir a los concejales no adscritos la asistencia y la participación en las deliberaciones de las comisiones informativas, pero no el derecho a votar, entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en las deliberaciones y la votación de los asuntos en el Pleno, e incide por ello en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de concejal, lo que determina que se haya producido la lesión de los derechos de participación política ex art. 23 CE alegada por los recurrentes.

En efecto, en nuestra STC 20/2011, tras advertir que “ni la consideración como concejales no adscritos, con la consiguiente imposibilidad de formar parte de ningún grupo político municipal, ni las consecuencias que de ello se derivan, vulneran el derecho de los recurrentes a ejercer su ius in officium, por lo que, en este punto, ha de rechazarse la pretendida lesión de los derechos garantizados por el art. 23 CE” (STC 20/2011, FJ 4), precisamos seguidamente “en sintonía con lo declarado en STC 169/2009, FJ 4, que la decisión de permitir a los concejales no adscritos la asistencia y la participación en las deliberaciones de las comisiones informativas, pero no el derecho a votar, entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en las deliberaciones y la votación de los asuntos en el Pleno, e incide por ello en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de concejal, lo que determina que se haya producido la lesión de los derechos de participación política ex art. 23 CE alegada por los recurrentes” (STC 20/2011, FJ 5).

No obstante, “como también se advirtió en la STC 169/2009, FJ 4, de lo anterior no se deriva que los concejales no adscritos tengan derecho a que su voto compute en los mismos términos que el de los miembros de la comisión informativa adscritos a grupo. Si así fuera, teniendo en cuenta que la comisión informativa es una división interna del Pleno de la corporación, sus miembros no adscritos disfrutarían en su seno de una posición de sobrerrepresentación”. Por ello, “para evitar la materialización del riesgo de sobrerrepresentación de la minoría que se deriva del derecho de participación directa en las comisiones informativas que corresponde a los miembros no adscritos de la corporación” resulta necesario que, “ya sea a través de las normas que regulen la organización y funcionamiento de la corporación, o del propio acuerdo a través del cual se materialice lo dispuesto en el art. 73.3 LBRL”, se adopten “las disposiciones organizativas que procedan para garantizar que el derecho de los concejales no adscritos a participar en las deliberaciones y a votar en las comisiones informativas no altere la citada exigencia de proporcionalidad” (STC 20/2011, FJ 6).

En suma, con íntegra remisión a la fundamentación jurídica de la STC 20/2011, de 14 de marzo, debemos otorgar igualmente el amparo en el presente supuesto, que guarda con el allí resuelto una identidad sustancial, declarando la lesión del derecho fundamental de los recurrentes a la participación política en condiciones de igualdad (art. 23 CE) y la nulidad del acto de la corporación municipal que impidió su ejercicio y de las Sentencias recaídas en vía contencioso-administrativa que lo confirman, sin que proceda adoptar en el fallo de esta Sentencia una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado, toda vez que en la fecha en que pronunciamos esta Sentencia ha finalizado ya el mandato para el que los recurrentes fueron elegidos y en el que se adoptó la decisión municipal de privarles de derecho al voto en la comisión informativa a que se refiere el presente recurso de amparo (STC 20/2011, FJ 8).

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso, y en consecuencia:

1º Declarar que se ha vulnerado el derecho fundamental a la participación política en condiciones de igualdad (art. 23 CE) de los demandantes de amparo.

2º Restablecerlos en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la convocatoria a la sesión ordinaria de la comisión informativa de vigilancia de la contratación del Ayuntamiento de Majadahonda del 16 de noviembre de 2005, así como de la Sentencia de 11 de octubre de 2006 del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo núm. 16 de Madrid, dictada en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 4-2005, y de la Sentencia núm. 258/2007 de 10 de abril, de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaída en el recurso de apelación núm. 41-2007, en lo que respecta a la privación a los recurrentes del derecho a votar en las comisiones informativas.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dieciocho de julio de dos mil once.

SENTENCIA 131/2011, de 18 de julio de 2011

Sección Cuarta

("BOE" núm. 197, de 17 de agosto de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:131

Recurso de amparo 4755-2007. Promovido por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso frente a las Sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid que desestimaron su demanda contra el Ayuntamiento de Majadahonda sobre concejales declarados miembros no adscritos a ningún grupo municipal.

Vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos: STC 20/2011.

1. Reitera la STC 54/2011 que aplica la doctrina de la STC 20/2011.

La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Elisa Pérez Vera, Presidenta, don Ramón Rodríguez Arribas y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4755-2007, promovido por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso, representados por el Procurador de los Tribunales don Luis José García Barrenechea y asistidos por el Abogado don Ángel Galindo Álvarez, contra la Sentencia de 2 de abril de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 14 de Madrid recaída en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 4-2005, y contra la Sentencia de 10 de abril de 2007 de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por la que se desestima el recurso de apelación núm. 61-2007 interpuesto contra la anterior. Ha comparecido y formulado alegaciones el Ayuntamiento de Majadahonda, representado por el Procurador de los Tribunales don David García Riquelme y asistido por la Abogada doña María Isabel Conde Bueso. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer de la Sección.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 24 de mayo de 2007, don Luis José García Barrenechea, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales a las que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso y que resultan relevantes para su resolución son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) En las elecciones locales de mayo de 2003, don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso fueron elegidos concejales del Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid) por las listas del Partido Popular, integrándose en el Grupo Municipal Popular una vez constituida la corporación municipal de Majadahonda. En la sesión plenaria de dicha corporación del 27 de septiembre de 2005 se dio cuenta de un acuerdo adoptado por los concejales del Grupo Municipal Popular -excluidos los señores Peña y Moreno- por el que expulsaban de dicho grupo político a los recurrentes en amparo y por el que, en consecuencia, la composición del mismo se reducía a trece concejales.

Ese mismo día los dos concejales expulsados presentaron en la Secretaría General del Ayuntamiento de Majadahonda un escrito por el que manifestaban su pretensión de constituirse en grupo mixto, del que se nombraba portavoz al concejal señor Moreno y suplente al concejal señor Peña, y solicitando que se diese cuenta de ello al Pleno a efectos del cumplimiento de los requisitos para entender constituido el grupo mixto, constando en el acta de la sesión plenaria de la corporación municipal celebrada en la misma fecha que dicha dación de cuenta se produjo efectivamente.

b) El Secretario General del Ayuntamiento de Majadahonda dirigió a los Secretarios de las comisiones informativas una circular núm. 1/05 de fecha 7 de octubre de 2005 en la que se comunicaba que, habiendo dejado de pertenecer al Grupo Municipal Popular los concejales señores Peña y Moreno, estos concejales debían ser convocados a las sesiones que celebrasen las distintas comisiones informativas a efectos de su asistencia a las mismas con voz pero sin voto, conforme a lo dispuesto en el art. 4.1 b) del Reglamento orgánico de la corporación municipal, a cuyo tenor los miembros de la corporación tienen “derecho de asistencia y voto en las sesiones del Pleno y de las Comisiones Informativas de las que formen parte. Asimismo podrán asistir a las sesiones de las Comisiones Informativas de las que no formen parte con voz pero sin voto”.

c) El presidente de la comisión informativa de áreas y servicios del Ayuntamiento de Majadahonda convocó a los concejales señores Peña y Moreno a la sesión ordinaria de la referida comisión informativa a celebrar el día 23 de noviembre de 2005, con voz pero sin voto.

d) Los demandantes de amparo interpusieron recurso contencioso-administrativo por el procedimiento de protección de derechos fundamentales contra la referida convocatoria, así como frente a los acuerdos adoptados por la comisión de áreas y servicios del Ayuntamiento de Majadahonda en la sesión celebrada el 23 de noviembre de 2005, por presunta vulneración de los derechos fundamentales a acceder en condiciones de igualdad a cargos públicos y participar en los asuntos públicos (art. 23 CE). Los recurrentes rechazaban su calificación como concejales no adscritos y sostenían su derecho a estar adscritos a un grupo político, que en su caso habría de ser el Grupo mixto, con el consiguiente derecho a participar en las comisiones informativas municipales con voz y voto.

e) El recurso contencioso-administrativo de los demandantes fue desestimado por Sentencia de 2 de Abril de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 14 de Madrid (procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 4-2005). Se razona en la Sentencia que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre (en adelante LBRL) y en el art. 32 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid, ha de entenderse que los concejales expulsados de un grupo deben ser considerados como “concejales no adscritos” y por tanto no pueden constituirse en grupo mixto ni integrarse en ningún otro grupo político, de suerte que no tienen derecho a formar parte de las comisiones informativas, por lo que sólo procede convocarles a dichas comisiones con voz pero sin voto. En consecuencia, la convocatoria impugnada no ha vulnerado los derechos de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y participar en los asuntos públicos (art. 23 CE), siendo válida, por tanto, su celebración y los acuerdos adoptados en la comisión informativa.

f) Contra esta Sentencia interpusieron los demandantes recurso de apelación, que fue desestimado por Sentencia de 10 de abril de 2007 de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso- administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso de apelación núm. 61-2007), que reitera los razonamientos de la Sentencia de instancia.

3. Los recurrentes alegan en su demanda de amparo la vulneración del derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE) y del derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE). Sostienen los recurrentes que la interpretación literal, finalista y sistemática del art. 73.3 LBRL conduce a la conclusión de que los concejales expulsados de un grupo político no pasan a tener la condición de concejales no adscritos, sino que conservan su derecho a quedar integrados en un grupo político, con todos los derechos inherentes, incluido el de participar en las comisiones informativas municipales no sólo con voz, sino también con voto, por lo que el Ayuntamiento de Majadahonda vulneró los derechos de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad, al convocarles a la comisión informativa de áreas y servicios en calidad de concejales no adscritos, con voz pero sin voto.

Asimismo alegan los recurrentes en amparo la lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), porque entienden que las Sentencias impugnadas realizan una interpretación contraria a la literalidad y finalidad del art. 73.3 LBRL que vulnera los derechos garantizados por el art. 23 CE.

4. Por providencia de 29 de noviembre de 2010 la Sala Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigir atenta comunicación a la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y al Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 14 de Madrid a fin de que en el plazo de diez días remitieran certificación o copia adverada de las actuaciones respectivas, correspondientes al recurso de apelación núm. 61-2007 y al procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 4-2005, con emplazamiento a quienes hubieran sido parte en ese procedimiento, para comparecer en el plazo de diez días, si así lo estiman oportuno, en el presente proceso constitucional.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 17 de diciembre de 2010 se personó en el presente recurso de amparo el Procurador de los Tribunales don David García Riquelme, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda.

6. Mediante diligencia de ordenación de 25 de enero de 2011 el Secretario de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal acordó tener por personado y parte al Procurador de los Tribunales don David García Riquelme, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda, y dar vista de las actuaciones recibidas a las partes y al Ministerio Fiscal para presentar alegaciones en plazo común de veinte días, conforme a lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

7. La representación procesal de los recurrentes en amparo presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el 22 de febrero de 2011, resumiendo las contenidas en la demanda y manifestando su discrepancia con la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, en cuanto a que el derecho de los concejales a quedar integrados en un grupo político municipal no pertenece al núcleo de la función representativa garantizado por el art. 23.2 CE. A juicio de los recurrentes, si la STC 141/2007, de 18 de junio, ha reconocido que el derecho de los miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas a quedar integrados en grupos políticos parlamentarios es un derecho que pertenece al núcleo de la función representativa, no existe ninguna razón objetiva que justifique que este mismo derecho no se reconozca a los concejales. Asimismo afirman que la reforma introducida por la Ley 57/2003 en el art. 73.3 LBRL se hizo para sancionar los casos de “transfuguismo”, de forma que quedan en situación de concejales no adscritos y no tienen, por tanto, derecho a quedar integrados en un grupo político municipal (por lo que no pueden participar en las comisiones informativas), aquellos concejales que decidan no integrarse en ningún grupo al constituirse la corporación y aquellos concejales que abandonen el grupo al que pertenecían, si bien estos concejales no adscritos sí tienen a derecho a participar en las comisiones informativas municipales no sólo con voz sino también con voto, como ha venido a reconocerlo la citada STC 169/2009.

A juicio de los recurrentes en amparo, la condición de concejales no adscritos no les resulta de aplicación porque ninguna de las circunstancias previstas para ello en el art. 73.3 LBRL concurre en su caso, pues se integraron en el Grupo Municipal Popular al constituirse la corporación, siendo posteriormente expulsados de dicho grupo político, por lo que no puede afirmarse que lo abandonaran, toda vez que el abandono ha de entenderse como una decisión voluntaria de los propios concejales. En consecuencia, según los recurrentes, tras la reforma operada por la citada Ley 57/2003 debe concluirse que los concejales expulsados de un grupo político municipal mantienen el derecho a integrarse en el grupo mixto.

No obstante, advierten los recurrentes que aun si se entendiera correcta la calificación de concejales no adscritos, con la que fueron convocados a la sesión ordinaria de la comisión informativa de áreas y servicios del Ayuntamiento de Majadahonda que se celebró el 23 de noviembre de 2005, con voz pero sin voto, ha de concluirse que, conforme al criterio sentado por la citada STC 169/2009, al privarles de su derecho de voto se vulneraron sus derechos fundamentales garantizados por el art. 23 CE.

8. El Procurador don David García Riquelme, en nombre y representación del Ayuntamiento de Majadahonda, formuló alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 25 de febrero de 2011. Tras resumir los antecedentes del asunto y con cita de doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales garantizados por el art. 23 CE, particularmente la STC 169/2009, de 9 de julio, sostiene esta parte que las disposiciones legales vigentes (art. 73.3 LBRL y art. 32 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid), determinan la adquisición de la condición de concejales no adscritos de quienes, como sucede en el caso de los recurrentes, hayan sido expulsados del grupo político municipal en el que estaban integrados. Y la consideración de los recurrentes como concejales no adscritos, con las consecuencias jurídicas que de ello se derivan, no vulnera sus derechos fundamentales a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad (art. 23 CE). Ciertamente, la condición de concejal no adscrito limita, por la propia configuración legal, los derechos que pueden corresponderles. Así, tienen los derechos que individualmente les correspondan como miembros de la corporación municipal, pero no los derivados con carácter exclusivo de su pertenencia a un grupo político. Por ello, al no pertenecer a ningún grupo político municipal, los recurrentes no tenían derecho a integrarse en las comisiones informativas municipales, sino únicamente a asistir a las mismas con voz pero sin voto, y en tal calidad fueron efectivamente convocados a la sesión ordinaria de la comisión informativa de áreas y servicios del Ayuntamiento de Majadahonda que se celebró el 23 de noviembre de 2005.

A su vez -continúa la representación procesal del Ayuntamiento de Majadahonda- las comisiones informativas municipales tienen, conforme a la normativa vigente, carácter meramente consultivo y no decisorio, como lo confirma la STC 30/1993, de 25 de enero, de forma que los dictámenes que se emitan por estas comisiones tienen carácter preceptivo pero no vinculante para el Pleno. Por otra parte, con anterioridad a su expulsión del Grupo Municipal Popular, los recurrentes no eran miembros de la comisión informativa de áreas y servicios, por lo que, en aplicación del art. 4.1 b) del Reglamento orgánico de la corporación municipal, tanto antes de su expulsión como después tenían el mismo derecho: asistir a la comisión con voz pero sin voto. Por tanto, en el ejercicio individual de sus derechos como miembros de la corporación municipal, que son los que les correspondían por su condición de concejales no adscritos, los recurrentes pudieron ejercer sus funciones de control de la gestión municipal presentando las mociones y escritos que tuvieron por conveniente; asimismo pudieron participar en el Pleno, interviniendo en sus deliberaciones y ejerciendo su derecho al voto; además, se garantizó su derecho a asistir a las comisiones informativas pudiendo hacer uso de la palabra, esto es, en idénticas condiciones que las que disfrutaban con anterioridad a su expulsión del Grupo Municipal Popular. En consecuencia, no se ha lesionado el derecho a la participación política de los recurrentes, por lo que esta queja por vulneración del art. 23 CE ha de ser desestimada.

Por último, la representación procesal del Ayuntamiento de Majadahonda sostiene que la queja referida a la pretendida lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) también debe ser rechazada, porque entiende que las Sentencias impugnadas se encuentran razonable y suficientemente fundadas en Derecho, sin que proceda discutir su fundamentación jurídica en el recurso de amparo ante este Tribunal.

9. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional presentó su escrito de alegaciones el 13 de abril de 2011. Tras resumir los antecedentes del caso, el Fiscal interesa el otorgamiento del amparo en los mismos términos de la STC 20/2011, de 14 de marzo, que resuelve un recurso de amparo promovido por los mismos recurrentes con idéntica fundamentación y sobre la misma cuestión, y en la que, partiendo de la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, se otorga el amparo a los recurrentes en cuanto se admite la asistencia y participación de los concejales no adscritos en las comisiones informativas, pero negándoles su derecho a votar, lo que determina que se haya producido la lesión de sus derechos de participación política reconocidos por el art. 23 CE.

10. Por providencia de 16 de mayo de 2011, la Sala Segunda acordó deferir la resolución del presente recurso de amparo a la Sección Cuarta, de acuerdo con lo previsto en el art. 52.2 LOTC y en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, al resultar aplicable al mismo doctrina consolidada de este Tribunal.

11. Por providencia de 14 de julio de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo consiste en determinar si la decisión del Presidente de la comisión informativa de áreas y servicios del Ayuntamiento de Majadahonda de convocar a los recurrentes a la sesión ordinaria de dicha comisión que se celebró el 23 de noviembre de 2005 en calidad de concejales no adscritos, con derecho a intervenir haciendo uso de la palabra, pero sin voto, siguiendo las instrucciones previamente impartidas en este sentido por el Secretario General del Ayuntamiento de la Corporación en su Circular núm. 1/05, de 7 de octubre de 2005, ha vulnerado los derechos de participación política de los recurrentes reconocidos en el art. 23 CE.

La también alegada lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) carece de sustantividad propia, porque con esta invocación los recurrentes se limitan en realidad a denunciar que las Sentencias recurridas, al validar la actuación municipal a la que se vincula directamente la vulneración de los derechos de participación política que garantiza el art. 23 CE, no les han otorgado la tutela judicial efectiva pretendida, lo que, en definitiva, reconduce la cuestión al análisis de la lesión de los derechos fundamentales sustantivos del art. 23 CE.

2. Las vulneraciones de los derechos fundamentales de participación política reconocidos en el art. 23 CE denunciadas en la presente demanda de amparo han sido ya analizadas por este Tribunal en su reciente STC 20/2011, de 14 de marzo, resolviendo una demanda de amparo formulada por los mismos demandantes de amparo con idéntica fundamentación y sobre la misma cuestión, esto es, su convocatoria a comisiones informativas municipales en calidad de concejales no adscritos, con voz pero sin voto. Dicho criterio ha sido posteriormente confirmado por la Sección Cuarta del Tribunal mediante SSTC 82 y 85/2011, ambas de 6 de junio.

En la STC 20/2011, de 14 de marzo, con apoyo en la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, este Tribunal otorgó el amparo a los demandantes por entender que la decisión de permitir a los concejales no adscritos la asistencia y la participación en las deliberaciones de las comisiones informativas, pero no el derecho a votar, entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en las deliberaciones y la votación de los asuntos en el Pleno, e incide por ello en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de concejal, lo que determina que se haya producido la lesión de los derechos de participación política ex art. 23 CE alegada por los recurrentes.

En efecto, en nuestra STC 20/2011, tras advertir que “ni la consideración como concejales no adscritos, con la consiguiente imposibilidad de formar parte de ningún grupo político municipal, ni las consecuencias que de ello se derivan, vulneran el derecho de los recurrentes a ejercer su ius in officium, por lo que, en este punto, ha de rechazarse la pretendida lesión de los derechos garantizados por el art. 23 CE” (STC 20/2011, FJ 4), precisamos seguidamente “en sintonía con lo declarado en STC 169/2009, FJ 4, que la decisión de permitir a los concejales no adscritos la asistencia y la participación en las deliberaciones de las comisiones informativas, pero no el derecho a votar, entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en las deliberaciones y la votación de los asuntos en el Pleno, e incide por ello en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de concejal, lo que determina que se haya producido la lesión de los derechos de participación política ex art. 23 CE alegada por los recurrentes” (STC 20/2011, FJ 5).

No obstante, “como también se advirtió en la STC 169/2009, FJ 4, de lo anterior no se deriva que los concejales no adscritos tengan derecho a que su voto compute en los mismos términos que el de los miembros de la comisión informativa adscritos a grupo. Si así fuera, teniendo en cuenta que la comisión informativa es una división interna del Pleno de la corporación, sus miembros no adscritos disfrutarían en su seno de una posición de sobrerrepresentación”. Por ello, “para evitar la materialización del riesgo de sobrerrepresentación de la minoría que se deriva del derecho de participación directa en las comisiones informativas que corresponde a los miembros no adscritos de la corporación” resulta necesario que, “ya sea a través de las normas que regulen la organización y funcionamiento de la corporación, o del propio acuerdo a través del cual se materialice lo dispuesto en el art. 73.3 LBRL”, se adopten “las disposiciones organizativas que procedan para garantizar que el derecho de los concejales no adscritos a participar en las deliberaciones y a votar en las comisiones informativas no altere la citada exigencia de proporcionalidad” (STC 20/2011, FJ 6).

En suma, con íntegra remisión a la fundamentación jurídica de la STC 20/2011, de 14 de marzo, debemos otorgar igualmente el amparo en el presente supuesto, que guarda con el allí resuelto una identidad sustancial, declarando la lesión del derecho fundamental de los recurrentes a la participación política en condiciones de igualdad (art. 23 CE) y la nulidad del acto de la corporación municipal que impidió su ejercicio y de las Sentencias recaídas en vía contencioso-administrativa que lo confirman, sin que proceda adoptar en el fallo de esta Sentencia una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado, toda vez que en la fecha en que pronunciamos esta Sentencia ha finalizado ya el mandato para el que los recurrentes fueron elegidos y en el que se adoptó la decisión municipal de privarles de derecho al voto en la comisión informativa a que se refiere el presente recurso de amparo (STC 20/2011, FJ 8).

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por don José Luis Peña Domingo y don Juan José Moreno Alonso, y en consecuencia:

1º Declarar que se ha vulnerado el derecho fundamental a la participación política en condiciones de igualdad (art. 23 CE) de los demandantes de amparo.

2º Restablecerlos en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la convocatoria a la sesión ordinaria de la comisión informativa de áreas y servicios del Ayuntamiento de Majadahonda del 23 de noviembre de 2005, así como de la Sentencia de 2 de abril de 2006 del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo núm. 14 de Madrid, dictada en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 4/05, y de la Sentencia de 10 de abril de 2007, de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaída en el recurso de apelación núm. 61/07, en lo que respecta a la privación a los recurrentes del derecho a votar en las comisiones informativas.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dieciocho de julio de dos mil once.

SENTENCIA 132/2011, de 18 de julio de 2011

Sala Segunda

("BOE" núm. 197, de 17 de agosto de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:132

Recurso de amparo 3060-2008. Promovido por don David Michael Oakley frente a las resoluciones dictadas por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en procedimiento de orden europea de detención y entrega.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso al recurso legal): negativa a conocer de la impugnación de la resolución judicial acordando la prisión provisional al no hallarse a disposición del órgano judicial el reclamado en el procedimiento de orden europea de detención y entrega.

1. El hecho de que el demandante no se encontrara a disposición del Tribunal, aunque estuviera obligado a ello, no resulta en modo alguno una justificación hábil para el órgano judicial en orden a dar o no trámite a los recursos procedentes previstos en la ley, especialmente cuando ni se cita ni existe precepto legal alguno que ampare tal modo de proceder [FJ 4].

2. Se ha lesionado el derecho del demandante a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a los recursos, al no haber dado trámite a los medios de impugnación interpuestos por el mismo con base en una causa no establecida legalmente [FJ 5].

3. No es aplicable la doctrina constitucional contenida en las SSTC 87/1984 y 149/1986, ya que las mismas vienen referidas a la personación del procesado rebelde mediante procurador en procesos penales, mientras que en este caso se trata de la inadmisión de un recurso contra un Auto de prisión provisional dictado frente a la parte ya personada en el seno de la ejecución de una orden de entrega en un procedimiento de orden europea de detención y entrega [FJ 4].

4. El control constitucional que, de las resoluciones judiciales dictadas sobre el acceso a los recursos legalmente establecidos, puede realizar este Tribunal es meramente externo, debiendo circunscribirse a verificar si carecen de motivación, se apoyan en una causa de inadmisión no prevista legalmente o evidencian un juicio arbitrario, irrazonable o fundado en un error patente (SSTC 55/2008 y 65/2011) [FJ 3].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3060-2008, promovido por don David Michael Oakley, representado por el Procurador de los Tribunales don Victorio Venturini Medina (sustituido posteriormente, por renuncia del mismo, por la Procuradora de los Tribunales doña María Rodríguez Puyol) y asistido por el Letrado don Alberto Plá Carretero (sustituido tras su fallecimiento, por los Letrados don David Enrique Prieto Ramírez y don José Ramón García Baladia), contra la providencia de 4 de marzo de 2008 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, rollo de Sala 14-2007, procedimiento orden europea de detención y entrega 16-2007, en la que se acuerda no haber lugar a resolver sobre los escritos presentados y estar a la providencia de 22 de febrero de 2008, por la que se acordó no haber lugar a resolver los escritos presentados por la parte por no estar a disposición del Tribunal. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 23 de abril de 2008, don Victorio Venturini Medina, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don David Michael Oakley, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales que se citan en el encabezamiento.

2. Los hechos más relevantes de los que trae causa la demanda de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Con fechas de 4 abril de 2005 y 4 de abril de 2006, las autoridades judiciales del Reino Unido dictaron decisiones con base en las que se dictó orden europea de detención y entrega contra el demandante de amparo, tramitándose con el número 16-2007 por el Juzgado Central de Instrucción núm. 4.

b) El 19 de enero de 2007, el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Eivissa (en virtud de exhorto remitido por el Juzgado Central de Instrucción núm. 4) a cuya disposición se hallaba el demandante por haberse cursado ante él la referida orden europea de detención y entrega, dictó Auto de prisión provisional y a los fines de extradición del demandante; acordando asimismo, mediante Auto de igual fecha, la inhibición en favor del Juzgado Central de Instrucción núm. 4 por encontrarse investigando con anterioridad y ser el competente para la instrucción de las actuaciones.

c) El demandante de amparo solicitó que se le tuviera por personado en la causa en escrito presentado el día 6 de febrero de 2007 ante el Juzgado Central de Instrucción núm. 4, dictando este órgano providencia de igual fecha en la que se le tiene por personado con la representación y defensa de Procurador y Letrado de su designación.

d) El mismo órgano judicial determinó, por Auto de 15 de febrero de 2007, mantener la prisión provisional del recurrente con base en los arts. 503 y 504 de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim) y en la Decisión Marco sobre orden europea de detención y entrega. Igualmente, mediante Auto de la misma fecha, acordó elevar las actuaciones a la Sección Primera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, para su resolución.

e) Por Auto de 15 de marzo de 2007, la Sección Primera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional ordenó la entrega a las autoridades de Gran Bretaña del demandante de amparo, acordando, por Auto de 21 de marzo de 2007, la suspensión provisional de la entrega del reclamado por motivos humanitarios graves, habida cuenta de que los servicios médicos del centro penitenciario en el que se encontraba no aconsejaban, por el momento, su traslado.

f) El día 26 de junio de 2007 se dictó Auto en el que, teniendo en cuenta el tiempo que el reclamado llevaba privado de libertad por el presente procedimiento de orden europea de detención y entrega sin que se hubieran podido cumplir los plazos legales de entrega al estar ésta suspendida por motivos humanitarios graves, se dispuso su libertad provisional con obligación, por parte de su representación procesal, de informar al Tribunal cada quince días acerca de su evolución médica.

g) La Sección Primera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional decretó, por Auto de 25 de enero de 2007 (a la vista de las actuaciones ha de entenderse de 2008), la prisión provisional del demandante a los solos efectos de llevar a cabo su entrega a Reino Unido y ponerlo a disposición del servicio de Interpol, todo ello en el marco de la ejecución de unas resoluciones firmes.

h) Frente a la mentada resolución se interpuso recurso de súplica fundado en su falta de motivación, en la vulneración del art. 502.3 LECrim -dada la repercusión que la medida habría de tener en el recurrente-, en la infracción del art. 539 LECrim -al estimar que no había existido solicitud de parte para la adopción de la prisión provisional- y en la inaplicación del art. 20.4 de la Ley 3/2003, de 14 de marzo, sobre orden europea de detención y entrega, por considerar que habían transcurrido en exceso los plazos máximos para la entrega. El órgano judicial dictó providencia el 22 de febrero de 2008, en la que acordó que, no estando el reclamado a disposición del Tribunal, no había lugar a resolver sobre los escritos presentados, dictando Auto de idéntica fecha decretando la busca y captura e ingreso en prisión del recurrente por encontrarse en ignorado paradero.

i) Contra la precitada providencia de 22 de febrero de 2008, el demandante formuló lo que en el escrito de interposición se designa como recurso de reforma alegando nuevamente la inaplicación del art. 20.4 de la Ley 3/2003, de 14 de marzo, sobre la orden europea de detención y entrega, así como la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a los recursos (art. 24.1 CE) por no haberse dado trámite al recurso presentado anteriormente, con base en una motivación que se estima arbitraria. Por providencia de 4 de marzo de 2008 se acordó no haber lugar a resolver sobre el recurso presentado, estándose a lo dispuesto en providencia de 22 de febrero de 2008.

3. La demanda de amparo se fundamenta, de un lado, en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en su vertiente de acceso a los recursos, al considerar que el órgano judicial, sin razonamiento alguno, ha obviado manifestarse respecto de la caducidad de la orden europea de detención y entrega y se ha negado a dar trámite a los recursos interpuestos por la parte pese a haberse utilizado el cauce procesal idóneo para realizar solicitudes legítimas, denegación que habría generado indefensión al demandante. De otro lado, se habría lesionado el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE), justamente por no haberse dado el trámite oportuno a los recursos ordinarios interpuestos y mantener en el tiempo un procedimiento que se estima a todas luces caducado. Añade el demandante que la incidencia consistente en que el reclamado no se encuentre a disposición del Tribunal no resulta en modo alguno una justificación hábil para el órgano judicial en orden a dar o no trámite a los recursos procedentes previstos en la ley, máxime cuando ni se cita ni existe precepto alguno que ampare tal modo de proceder. Dicho de otra manera, este Tribunal debe responder a si la incomparecencia del llamado al Tribunal supone para éste habilitación para la obstrucción procesal de su defensa, concretada en la inadmisión a trámite de los recursos legalmente previstos, o le habilita para no pronunciarse sobre cuestiones apreciables de oficio, como sería en el presente supuesto la caducidad de una orden europea de detención y entrega.

Igualmente, mediante otrosí, y de conformidad con el art. 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), se solicitó que se acordara la suspensión del Auto de 25 de enero de 2007 (según se ha referido más arriba, ha de entenderse de 2008) por cuanto, de no suspenderse la prisión provisional y posterior entrega prevista a las autoridades británicas, se causaría un perjuicio irreparable al demandante, toda vez que se verificaría su detención y entrega en el seno de un procedimiento caducado sin haberse dado trámite a los recursos legalmente previstos, haciendo inútil cualquier estimación posterior del amparo solicitado y, por tanto, privando al presente recurso de su finalidad.

4. Por providencia de 4 de mayo de 2010, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional acordó conocer del presente recurso de amparo y admitir a trámite la demanda así como, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir a los órganos judiciales para que remitieran testimonio de las actuaciones, interesando también el emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el procedimiento, con excepción de la parte recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudiesen comparecer en este proceso constitucional.

Asimismo, con arreglo a lo instado por el recurrente, se dispuso la formación de la correspondiente pieza separada de suspensión y, tras atender las alegaciones pertinentes, por ATC 94/2010, de 19 de julio, se acordó denegar la suspensión de la ejecución del Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 25 de enero de 2008, dictado en el rollo núm. 14-2007.

5. Recibidas las actuaciones, se acordó dar vista de las mismas, por un plazo común de veinte días, a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal para que dentro de dicho período presentaran las alegaciones pertinentes, conforme determina el art. 52.1 LOTC.

6. El recurrente no efectuó alegaciones en este trámite, mientras que el día 8 de junio de 2011 se registró la entrada del escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal, interesando se otorgue al demandante el amparo solicitado.

Inicialmente, indica el Fiscal ante el Tribunal Constitucional que ha de decaer la alegación relativa a la lesión del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE), toda vez que dicho derecho no se hizo valer con ocasión del recurso de reforma (en realidad, súplica) contra la providencia de 22 de febrero de 2008, de manera que no se ha cumplido el deber de denunciar la vulneración de tal derecho en la vía judicial para así respetar el carácter subsidiario del recurso de amparo; dicha omisión, en consecuencia, se convierte en causa de inadmisibilidad conforme al art. 50.1 a) en relación con el art. 44.1 c), ambos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Subraya, a continuación, que a pesar de que el suplico de la demanda de amparo limita la posible vulneración de derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a la vertiente de ésta referida al derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos, de su lectura se infiere que aparece también concernido el derecho a la libertad (art. 17.1 CE), pues el origen del presente recurso de amparo se halla en el recurso de súplica planteado frente al Auto de prisión dictado contra el demandante como medida instrumental para garantizar su entrega. Ahora bien, las providencias de 22 de febrero y de 4 de marzo de 2008 son consecuencia del rechazo del órgano judicial a tramitar el mencionado recurso de súplica contra el Auto de prisión, lo que supone una conexión funcional entre dichas resoluciones judiciales. Sin embargo, lo que se dirime en las providencias no es la pertinencia o no de la prisión preventiva acordada, sino la tramitación de los escritos presentados por quien, estando personado en el procedimiento de la orden europea de detención y entrega, no se encuentra a disposición del Tribunal por haberse sustraído a su autoridad.

La cuestión planteada por tanto es si, personado el recurrente en el procedimiento de una orden europea de detención y entrega y sustraído después al control del Tribunal que ejecuta la orden, es constitucionalmente legítimo no dar trámite a los recursos y solicitudes que pudiera plantear su representación por serle exigido estar a disposición de aquél cuando, además, el cumplimiento de tal requisito conllevaría la privación de su libertad ambulatoria al pesar sobre él un Auto de prisión provisional, lo que ha de llevar a analizar igualmente si ese sacrificio no supone un plus añadido a la limitación impuesta al derecho a la tutela judicial del demandante de amparo.

Tras recordar la doctrina constitucional atinente al derecho a la tutela judicial efectiva en sus vertientes de la prohibición de indefensión y de acceso a los recursos, advierte el Ministerio Fiscal que nos hallamos ante un procedimiento de ejecución de una orden europea de detención y entrega en el que el demandante se colocó en contumacia sin sujetarse, previamente, a la Sección Primera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, interponiendo los recursos a través de su representación procesal. Partiendo de la naturaleza extradicional del proceso a quo, no equiparable al proceso penal, en este caso no sería de aplicación la doctrina constitucional acerca del deber de sujeción del acusado al proceso (SSTC 87/1984, de 27 de julio, y 149/1986, de 26 de noviembre), que traduce una exigencia que responda a los fines y garantías del proceso penal. En este sentido, pues, el requisito de sujeción impuesto por el órgano judicial al reclamado y cuya razón jurídica no motiva, no puede fundamentarse en la naturaleza del procedimiento que, como se ha indicado, no tiene carácter penal.

Por otra parte, condicionar el ejercicio del derecho a los recursos a que el recurrente esté a disposición del Tribunal, no resulta de la Ley 3/2003, de 14 de marzo, sobre la orden europea de detención y entrega. De otro lado, la cuestión sometida al órgano judicial era dilucidar si habían transcurrido los plazos máximos para la entrega, de modo que se trataba de una cuestión de Derecho para cuya resolución no era preciso el sometimiento del afectado por la euroorden al Tribunal ya que de ser atendida dicha alegación -o bien apreciada de oficio- no existiría el presupuesto legal habilitante para decretar la prisión. La condición impuesta, por tanto, no era imprescindible para la resolución de la controversia, lo que cuestiona la legitimidad de la limitación del derecho concernido puesto que la sujeción del reclamado al procedimiento no aporta ventajas para la resolución de la cuestión jurídica ni la hace idónea para alcanzar el objetivo de la orden europea de detención y entrega -la entrega del reclamado-, para lo que resulta más adecuada la orden de busca y captura adoptada como consecuencia del Auto de prisión provisional.

Así las cosas, concluye el Ministerio Fiscal, imponer el requisito de “estar a disposición del Tribunal para dar trámite a los recursos planteados” supone que la incomparecencia del reclamado se convierta en una sanción que lleva aparejada una limitación de sus derechos cuya validez constitucional ha de respetar el principio de proporcionalidad. En este caso, si bien existe un interés público en cumplimentar las peticiones de cooperación judicial internacional, no cabe entender que exista una estricta necesidad de sacrificar los derechos concernidos en este recurso de amparo ni que la medida sea idónea para alcanzar la finalidad perseguida de poner a disposición de las autoridades británicas al recurrente. Y respecto del juicio de proporcionalidad estricto, frente al interés de dar cumplimiento a la orden europea de detención y entrega se impone al demandante la consecuencia de no dar trámite al recurso y, además, la de constituirse en situación de prisión preventiva para tramitarlo, lo que supondría “subordinar el ejercicio de un derecho a un proceso equitativo a un tipo de garantía, la libertad física del interesado” (Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de enero de 2001, caso Krombach c. Francia). En suma, sancionar la sujeción al proceso del demandante de amparo como se ha hecho, aparece como manifiestamente desproporcionado si se tiene en cuenta que, además de limitarse el derecho de acceso a los recursos, se ve afectada también la libertad ambulatoria del demandante.

Por todo ello, considera el Fiscal que procede declarar vulnerado el derecho del demandante a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en sus vertientes del derecho a no padecer indefensión y del derecho de acceso a los recursos legalmente previstos y, en consecuencia, declarar la nulidad de las providencias de 22 de febrero y de 4 de marzo de 2008 y retrotraer las actuaciones al momento anterior a su pronunciamiento, a fin de que se dicte una nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

7. Por providencia de 14 de julio de 2011, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la providencia de 4 de marzo de 2008 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, en la que se acuerda no haber lugar a resolver sobre los escritos presentados y estar a la providencia de 22 de febrero de 2008, por la que se acordó no haber lugar a resolver los escritos presentados por la parte por no estar el reclamado en la euroorden concernida a disposición del Tribunal, resolución esta última que, como antecedente lógico y cronológico de aquélla, resulta también impugnada.

En la demanda de amparo se denuncia, de un lado, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en su vertiente de acceso a los recursos, por haberse negado el órgano judicial, sin razonamiento alguno, a tramitar los recursos interpuestos por el demandante que habría padecido, así, la consiguiente indefensión. De otro lado, se aduce la lesión del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE), justamente porque, al no haberse dado el oportuno trámite a los recursos ordinarios articulados se habría mantenido en el tiempo el procedimiento de orden europea de detención y entrega, que se estima caducado. El Ministerio Fiscal apoya la primera de las pretensiones del recurrente, interesando que se le otorgue, con base en la misma, el amparo solicitado.

2. Respecto del segundo de los derechos fundamentales invocados, esto es, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE), es de advertir que el demandante no ofrece mayor argumentación que la ya reseñada, esto es, afirma únicamente que se está manteniendo en el tiempo un procedimiento a todas luces caducado y que, no dando trámite a los recursos, se generan las dilaciones constitucionalmente proscritas. Razonamiento éste que adolece de tal vaguedad que impide a este Tribunal entrar en el análisis de la alegada vulneración, pues es sabido que no es tarea de este Tribunal reconstruir la demanda de oficio cuando el recurrente ha descuidado la carga de argumentación que pesa sobre él (entre otras muchas, SSTC 99/2004, de 27 de mayo, FJ 3; 23/2005, de 14 de febrero, FJ 2; 320/2006, de 15 de noviembre, FJ 2; 79/2007, de 16 de abril , FJ 2; y 47/2009, de 23 de febrero, FJ 2).

Por lo demás, no consta que el demandante arguyera la existencia de las dilaciones que aquí denuncia a lo largo del procedimiento seguido ante los órganos judiciales ordinarios, por lo que habría incumplido el requisito establecido en el art. 44.1 c) en relación con el art. 50.1 a), ambos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al no haber denunciado formalmente en el proceso la vulneración del derecho constitucional tan pronto como, una vez conocida, hubo lugar para ello. Y, en todo caso, como nota el Ministerio Fiscal, la supuesta lesión del citado derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE) no se hizo valer en el último de los recursos presentados por el demandante ante el Tribunal a quo, convirtiéndose dicha omisión ahora en causa de inadmisibilidad conforme al art. 50.1 a) en relación con el art. 44.1 c), ambos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al no haberse respetado el carácter subsidiario del recurso de amparo mediante el agotamiento de la vía judicial.

Este último reproche, en cambio, no puede extenderse a la alegación relativa al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), habida cuenta de que, frente a la providencia cuyo dictado habría constituido el origen de su supuesta lesión, se articuló el recurso que el demandante denominó de reforma (aunque, en puridad, sería de súplica, al interponerse frente a una resolución procedente de un órgano jurisdiccional colegiado) que, si bien desde la ortodoxia procedimental no resultaba como tal el idóneo -en tanto que se trataba de una súplica frente a una providencia resolutoria, a su vez, de un recurso de súplica- cumplió, en definitiva, con la finalidad, que en este caso debería haber cumplido el incidente de nulidad de actuaciones (art. 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), de dar oportunidad al Tribunal de pronunciarse sobre aquella pretensión, agotando así la vía judicial ordinaria y respetando la subsidiariedad propia del recurso de amparo.

3. El derecho fundamental, pues, al que ha de ceñirse nuestro examen es el de la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en su vertiente de acceso a los recursos legalmente establecidos respecto del que este Tribunal ha reiterado, en lo que aquí importa, que se trata de un derecho de configuración legal, correspondiendo a los órganos judiciales la interpretación y la aplicación de las normas procesales que regulan los requisitos para su admisión al tratarse de una cuestión de legalidad ordinaria, propia de los Tribunales de Justicia (art. 117.3 CE). En consecuencia, el control constitucional que de las resoluciones judiciales dictadas sobre esta materia puede realizar este Tribunal es meramente externo, debiendo circunscribirse a verificar si carecen de motivación, se apoyan en una causa de inadmisión no prevista legalmente o evidencian un juicio arbitrario, irrazonable o fundado en un error patente, sin que el escrutinio que nos compete efectuar sobre ellas pueda ampliarse al juicio de proporcionalidad inherente al principio pro actione, específico del derecho de acceso a la jurisdicción (entre las más recientes, SSTC 55/2008, de 14 de abril; 42/2009, de 9 de febrero; FJ 2; y 65/2011, de 16 de mayo, FJ 3).

4. De conformidad con lo expuesto, ha de analizarse si las resoluciones judiciales impugnadas fueron o no respetuosas con aquel derecho fundamental al determinar que, “[n]o estando el reclamado a disposición del Tribunal, no ha lugar a resolver sobre los escritos presentados por la parte”. Pues bien, basta examinar el tenor literal transcrito para concluir que no proporciona base legal -dada la inexistencia en nuestro Ordenamiento jurídico de previsión alguna al respecto- sobre la que poder fundar de modo razonable la negativa a conocer de las pretensiones del demandante expuestas en sendos recursos, el primero frente al Auto que decretaba la prisión provisional del mismo y el segundo frente a la providencia que, precisamente, acordó no conocer del previo recurso por no hallarse aquél a disposición del órgano judicial.

De esta forma, le asiste la razón al recurrente cuando afirma que la circunstancia consistente en que no se encontrara a disposición del Tribunal, aunque estuviera obligado a ello, no resulta en modo alguno una justificación hábil para el órgano judicial en orden a dar o no trámite a los recursos procedentes previstos en la ley, especialmente cuando ni se cita ni existe precepto legal alguno que ampare tal modo de proceder. En este sentido, cabe señalar que no es aquí aplicable la doctrina constitucional contenida en las SSTC 87/1984, de 27 de julio, y 149/1986, de 26 de noviembre, ya que las mismas vienen referidas a la personación del procesado rebelde mediante procurador en procesos penales propiamente dichos, mientras que en este caso se trata de la inadmisión de un recurso contra un Auto de prisión provisional dictado frente a la parte ya personada y, además, en el seno de la ejecución de una orden de entrega en un procedimiento de orden europea de detención y entrega. Como también difiere del supuesto de la STC 198/2003, de 10 de noviembre, en la que se otorgó el amparo con base en el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y los derechos de defensa y de ser asistido de Letrado (art. 24.2 CE), en tanto se había denegado por los órganos judiciales la personación del Abogado y Procurador del demandante en el expediente de revocación de libertad condicional, aspectos que, según lo expuesto, no son los que se suscitan en el caso ahora enjuiciado.

Por lo demás, la falta de cobertura legal de la actuación judicial adquiere especial relevancia en el supuesto de hecho aquí examinado, en el que la resolución que se recurrió era el Auto en que se decretaba la prisión provisional del demandante, subyaciendo por tanto el derecho a la libertad personal garantizado en el art. 17.1 CE. Siendo asimismo un elemento a considerar, como observa el Ministerio Fiscal, que la cuestión que con la interposición de los recursos se sometía al Tribunal era dilucidar si habían transcurrido los plazos máximos para ejecutar la orden europea de detención y entrega. Se trataba, por consiguiente, de una cuestión de Derecho para cuya resolución no era precisa la sujeción del afectado sino que, por el contrario, de haber sido atendida dicha pretensión por el órgano judicial -o bien apreciada de oficio-, hubiera decaído el presupuesto legal habilitante de la medida cautelar limitativa del derecho a la libertad. Sin que, en fin, pueda reputarse lícito subordinar la efectividad del derecho de acceso al recurso a la imposición de una privación de libertad, en la medida en que el cumplimiento del requisito de ponerse a disposición del órgano judicial conllevaría la privación de la libertad ambulatoria del recurrente durante el período de tiempo empleado en la sustanciación del mismo, por breve que pudiera ser, por pesar sobre él un Auto de prisión provisional.

5. Por lo expuesto, no cabe sino concluir que las providencias de 4 de marzo y de 22 de febrero de 2008 de la Sección Primera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional han lesionado el derecho del demandante a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en su vertiente de acceso a los recursos, al no haber dado trámite a los medios de impugnación interpuestos por el mismo con base en una causa no establecida legalmente. De ahí que la consecuencia del amparo que otorgamos consista en la anulación de aquellas resoluciones y en la retroacción de actuaciones para que se dicte nueva resolución con respeto al derecho constitucional reconocido.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por don David Michael Oakley y, en su virtud:

1º Declarar que se ha vulnerado el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) del demandante de amparo.

2º Restablecerlo en la integridad de su derecho y, a tal fin, anular las providencias de 4 de marzo y de 22 de febrero de 2008 de la Sección Primera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, dictadas en rollo de Sala 14-2007, procedimiento orden europea de detención y entrega 16-2007, con retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior al dictado de las mismas, para que se pronuncie nueva resolución que resulte respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dieciocho de julio de dos mil once.

SENTENCIA 133/2011, de 18 de julio de 2011

Sala Primera

("BOE" núm. 197, de 17 de agosto de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:133

Recurso de amparo 3794-2009 y 3867-2009 (acumulados). Promovidos por don José Antonio Escamilla Ballester y don Luis Dalmau Albert respecto a las Sentencias de la Audiencia Provincial de Barcelona y de un Juzgado de lo Penal de Barcelona que los condenaron por diversos delitos contra la Hacienda pública.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: apreciación inconstitucional sobre la prescripción del delito; doctrina constitucional vinculante. Voto particular.

1. Los órganos judiciales eran conocedores de la existencia de una decisión clara del Tribunal Constitucional en la que se había considerado contraria a la Constitución española la interpretación –realizada por los órganos judiciales sobre el cómputo de prescripción al ejercicio fiscal 1998– finalmente asumida y, a pesar de ello, deciden no aplicar dicha doctrina constitucional, lo que implica una contravención del mandato del art. 5.1 LOPJ cuyo incumplimiento determina que las resoluciones judiciales impugnadas deban reputarse vulneradoras del derecho a la tutela judicial efectiva [FJ 3].

2. Doctrina constitucional sobre interrupción del cómputo de prescripción de la responsabilidad criminal (SSTC 63/2005, 59/2010) [FJ 3].

3. No puede estimarse la concurrencia de la prescripción de la responsabilidad criminal correspondiente al ejercicio 1997 pues el Auto –de incoación de diligencias previas y de admisión de querella– de 24 de enero de 2003 identifica nominalmente al actor como posible autor del delito, de manera que había un proceso que, al haberse consolidado mediante un acto de intermediación judicial dictado dentro del plazo de prescripción, tuvo efectos interruptivos del cómputo del plazo de prescripción [FJ 4].

4. Debe rechazarse vulneración alguna del derecho a la presunción de inocencia pues, desde la perspectiva del control externo que nos corresponde realizar se puede afirmar que han quedado acreditados suficientes indicios de los que cabía inferir, como resultado lógico, la concurrencia de la conducta penalmente típica y la implicación de los acusados en la mismo, presentando las decisiones condenatorias de los órganos judiciales las características exigibles de razonabilidad [FJ 5].

5. Doctrina constitucional sobre el valor de la prueba indiciaria para enervar el derecho a la presunción de inocencia (SSTC 1/2009, 25/2011) [FJ 5].

6. La queja sobre la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en la segunda instancia, al no haberse realizado una nueva valoración de la prueba y haberse limitado el órgano de apelación a confirmar como correcta la realizada, incurre en la causa de inadmisión de falta de agotamiento de la vía judicial previa ya que los actores no promovieron el incidente de nulidad de actuaciones, medio que resultaba idóneo para, en su caso, obtener la reparación de la infracción constitucional alegada (STC 44/2011) [FJ 2].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de amparo núms. 3794-2009 y 3867-2009 acumulados promovidos, de un lado, por don José Antonio Escamilla Ballester, representado por el Procurador de los Tribunales don Pablo Domínguez Maestro y asistido por el Letrado don Antonio Gibert Viñas, y, de otro, por don Luis Dalmau Albert, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Teresa Uceda Blasco y asistido por el Letrado don Carlos Cardelús de Balle, contra la Sentencia de la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona, de 26 de febrero de 2009 (dictada en el rollo de apelación núm. 90-2008), confirmatoria íntegramente de la Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 9 de Barcelona, núm. 411-2007, de 1 de octubre (dimanante de los autos del procedimiento abreviado núm. 482-2006 ante el Juzgado de Instrucción núm. 11 de Barcelona), por la que se condena a los actores, respectivamente, como autor y cooperador necesario de tres delitos contra la Hacienda pública en materia de impuesto sobre el valor añadido. Han intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante dos escritos presentados en el Registro General de este Tribunal los días 23 y 24 de abril de 2009, respectivamente, don José Antonio Escamilla Ballester, representado por el Procurador de los Tribunales don Pablo Domínguez Maestro y asistido por el Letrado don Antonio Gibert Viñas, y don Luis Dalmau Albert, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Teresa Uceda Blasco y asistido por el Letrado don Carlos Cardelús de Balle, se interpusieron sendos recursos de amparo contra la Sentencia de la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona con fecha de 26 de febrero de 2009 por la que se desestiman los recursos de apelación (núm. 90-2008) presentados contra la Sentencia núm. 411/2007 del Juzgado de lo Penal núm. 9 de Barcelona con fecha de 1 de octubre de 2007 (procedimiento abreviado núm. 482-2006 ante el Juzgado de Instrucción núm. 11 de Barcelona), por la que se condenaba a los actores, respectivamente, como autor y cooperador de necesario, de tres delitos contra la Hacienda pública en materia del impuesto sobre el valor añadido (en lo sucesivo, IVA) correspondiente a los ejercicios 1997, 1998 y 1999, a las penas de dos años y tres meses de prisión, por cada delito, accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio durante el tiempo de la condena, pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho a gozar de beneficios fiscales o de Seguridad Social durante un período de cinco años, al pago, de forma solidaria y conjunta, en concepto de responsabilidad civil, de 350.786,48 euros, 808.461,07 euros y 259.914,97 euros, al pago de dos terceras partes de las costas procesales, y -como precisaría posteriormente la Resolución del Juzgado de fecha 12 de noviembre de 2007 dictada al amparo del art. 267 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ)- a las penas de multa de 400.000 , 900.000 y 300.000 euros.

2. Los hechos más relevantes en los que tienen su origen las presentes demandas de amparo, sucintamente expuestos, son los siguientes:

a) La empresa española Traxrom Data, S.L., (cuyos administradores eran el señor Escamilla Ballester y la empresa británica Traxdata, Ltd.) se dedicaba durante los ejercicios 1997, 1998 y 1999 a comercializar en España productos informáticos y electrónicos que adquiría de empresas comunitarias. En lugar de realizar las adquisiciones de los productos directamente de las empresas comunitarias, en cuyo caso, se convertiría en deudora del impuesto sobre el valor añadido (en lo sucesivo, IVA) que grava las operaciones intracomunitarias, las compras se formalizaban a través de las empresas españolas Glenter, S.A., y Glenter HK, S.A., (el administrador de ambas era el señor Dalmau Albert), quienes constaban como compradoras comunitarias y, por tanto, quienes se colocaban en la posición de deudoras del IVA que gravaban las citadas operaciones intracomunitarias. Las empresas Glenter, procedían posteriormente a revender la mercancía adquirida a la mercantil Traxrom Data, S.L., repercutiéndole el IVA correspondiente, IVA que luego no ingresaban. La empresa Traxtom Data, S.L., por su parte, recibía directamente las mercancías de las empresas comunitarias vendedoras y abonada también directamente el coste de estas adquisiciones a esas empresas comunitarias. Con esta operativa, la empresa Traxrom Data, S.L., en lugar de ser deudora del IVA que grava las adquisiciones comunitarias se convertía en acreedora del IVA repercutido por las empresas Glenter, que se deducía como soportado.

b) El señor Escamilla Ballester era socio, junto con su esposa y dos hijos, de la sociedad Maresme, S.A. Esta sociedad, junto con la británica Traxdata Ltd., constituyeron la entidad Traxrom Data, S.L., mediante escritura de fecha 29 de marzo de 1995, con objeto social dedicado a la “producción y comercialización de consumibles para ordenadores y de productos electrónicos e informáticos, así como sus complementarios y accesorios”, y domicilio social en Cornellà de Llobregat (Barcelona), primero, y en Barcelona, tras la modificación operada por escritura con fecha de 12 de septiembre de 1996, después. Los administradores solidarios fueron Traxdata Ltd., y el propio señor Escamilla Ballester hasta el 11 de septiembre de 2002, momento a partir del cual pasó a ser administrador único este último. Por su parte, el señor F. M. B. fue socio fundador de la entidad Infoscreen, S.L., (su denominación social originaria fue la de Iuriscreen, S.A., mediante escritura de 3 de abril de 1986), administrador solidario, apoderado y autorizado en las cuentas de dicha sociedad, y socio fundador, consejero delegado, apoderado y administrador solidario de las mercantiles Glenter, S.A., y Glenter HK, S.A.

c) El señor Escamilla Ballester junto con don F. M. B. tenía desde 1989 el dominio efectivo (presidente y vocal del consejo de administración, respectivamente, en un principio) de las sociedades Siscomp Data, S.A., y Sistemas y Componentes, S.A., dedicadas a la compraventa, importación, exportación, asistencia técnica, montaje e instalación de sistemas electrónicos de tipo informático. Ambas sociedades pasaron luego a denominarse Glenter, S.A., y Glenter HK, S.A., siendo nombrado administrador el señor Dalmau Albert. Estas dos últimas sociedades eran utilizadas para simular como compras internas lo que eran adquisiciones intracomunitarias, haciendo constar las operaciones como ventas interiores a Traxrom Data, S.L., pero sin ingresar el impuesto sobre el valor añadido resultante de ninguna de sus liquidaciones (y sin haber aportado registros contables de ningún tipo).

d) Las adquisiciones supuestamente contratadas a las citadas empresas se reflejaban en la autoliquidaciones del IVA que presentó la empresa Traxrom Data, S.A., de la siguiente manera:

- En el ejercicio fiscal de 1997 declaró haber efectuado unas compras a Glenter, S.A., por importe de 207.800.213 pesetas (1.248.904,43 euros), más un IVA soportado de 33.248.034 pesetas (198.824,71 euros), y unas compras a Glenter HK, S.A., por importe de 156.987.029 pesetas (943.511,05 euros), más un IVA soportado de 25.117.925 pesetas (150.961,77 euros). En ninguno de los dos casos quedó acreditado el pago de las citadas compras, calificándose como simuladas y las facturas como falsas. Sin embargo, Traxrom Data, S.L., se dedujo en concepto de IVA soportado la suma de ambas cantidades, esto es, 58.365.959 pesetas (350.786,48 euros), siendo esta la cifra que se consideró defraudada.

- En el ejercicio fiscal de 1998 declaró haber efectuado unas compras a Glenter HK, S.A., por importe de 840.728.772 pesetas (5.052.881,68 euros), más un IVA soportado de 134.516.604 pesetas (808.461,07 euros). Como tampoco quedó acreditado el pago de las citadas compras, también se calificaron como simuladas y las facturas como falsas, concretándose la cuota defraudada por Traxrom Data, S.L., en el importe del IVA supuestamente soportado [134.516.604 pesetas (808.461,07 euros)].

- En el ejercicio Fiscal de 1999 declaró haber efectuado unas compras a Glenter HK, S.A., por importe de 396.013.973 pesetas (2.380.091,91 euros), más un IVA soportado de 50.370.191 pesetas (302.730,94 euros). Tampoco en esta ocasión se acreditaron dichas compras, calificándose como simuladas y las facturas como falsas. La cuota defraudada en este ejercicio por Traxrom Data, S.L., alcanzó la cifra de 43.276.213 pesetas (259.914,97 euros).

e) El día 23 de enero de 2003 el Ministerio Fiscal presenta un escrito de querella contra don José Escamilla Ballester y don F. M. B., por dos presuntos delitos contra la Hacienda pública en materia del IVA correspondiente al ejercicio 1997 cometidos por las sociedades Traxrom Data, S.L., e Infoscreen, S.L. En este escrito también se señalaba que “se dirige igualmente contra las demás personas que estando o habiendo estado vinculadas a la razón social de dicha mercantil, hubieren participado en los hechos … y más en concreto contra A. R. N., Administrador único en principio meramente formal de Infoscreen, S.L., desde el 10 de julio de 1996, y contra Luis Dalmau Albert, … Administrador único en principio meramente formal de Glenter, S.A., y de Glenter HK, S.A., desde el 6 de agosto de 1996, si se dedujera posteriormente de la instrucción base bastante para imputar a los mismos o a terceras personas en los citados delitos por haber participado en la administración y gestión efectiva y real de dichas mercantiles, y por tanto haber tenido el dominio de los hechos objeto de esta querella”. En el mismo escrito de querella se solicitaba la declaración de los querellados señores Escamilla Ballester y F. M. B., y en calidad de testigos, las de los señores A. R. N. y Dalmau Albert.

f) El titular del Juzgado de Instrucción núm. 11 de Barcelona dictó Auto con fecha de 24 de enero de 2003 acordando la incoación de diligencias previas (núm. 457-2003, Sección S) y la admisión de la querella, así como citar para tomar declaración a los señores Escamilla y F. M. B. “a fin de ser oídos en declaración como imputados”, y, de otro, requerir al Ministerio Fiscal para que clarificase si la querella se dirigía también contra los señores A. R. N. y Dalmau Albert “tal como se recoge en el punto III del escrito de querella” o si se interesaba su declaración como testigos. Con fecha de 14 de marzo de 2003 el Fiscal precisa que en la querella se interesa por error que los señores A. R. N. y Dalmau Albert declaren en calidad de testigos cuando debían hacerlo en la de imputados al dirigirse también contra ellos, dictándose por el titular del Juzgado de Instrucción núm. 11 de Barcelona Auto del mismo día 14 de marzo por el que se acuerda citar a los señores A. R. N. y Dalmau Albert en calidad de imputados.

g) Con fecha de 19 de enero de 2004, el Fiscal presenta ante el Juzgado de Instrucción núm. 11 de Barcelona escrito de ampliación de querella “por otros delitos contra la Hacienda pública”, cometidos por la entidad Traxrom Data, S.L., en relación con el IVA de los ejercicios 1998 y 1999, siendo los presuntos responsables los señores Escamilla Ballester, F. M. B. y Dalmau Albert, ampliación de querella que es admitida a trámite mediante Auto del citado órgano judicial de fecha 2 de febrero de 2004, citando como imputados a los señores Escamilla Ballester, F. M. B. y Dalmau Albert.

h) Tramitado el correspondiente procedimiento abreviado núm. 482-2006 ante el Juzgado de Instrucción núm. 11 de Barcelona (dimanante de las diligencias previas núm. 457-2003), por Sentencia núm. 411/2007 del Juzgado de lo Penal núm. 9 de Barcelona con fecha de 1 de octubre de 2007, se absuelve a don F. M. B. (miembro originario del consejo de administración de las sociedades Glenter, S.A., y Glenter HK, S.A.), y se condena a don José Antonio Escamilla Ballester y a don Luis Dalmau Albert, como autor y cooperador necesario, respectivamente, de tres delitos contra la Hacienda pública, a la pena de dos años y tres meses de prisión, por cada uno de ellos, accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio durante el tiempo de la condena, pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho a gozar de beneficios fiscales o de Seguridad Social durante un período de cinco años y al pago, de forma solidaria y conjunta, en concepto de responsabilidad civil, de 350.786,48 euros, 808.461,07 euros y 259.914,97 euros, así como al pago de dos terceras partes de las costas procesales.

i) Al amparo del art. 267 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), el órgano judicial aclaró de oficio la anterior Sentencia al haber omitido parte de la pena que corresponde a cada uno de los delitos por los que se condena a los acusados, concretamente, la pena de multa que obligatoriamente prevé el tipo del art. 305 del Código penal. Así, mediante resolución con fecha de 12 de noviembre de 2007, se aclara la citada Sentencia en el sentido de incluir en la parte dispositiva de la Sentencia las penas de multa previstas en las normas legales aplicables y, concretamente, las penas de multa proporcional de 400.000, 900.000 y 300.000 euros, respectivamente, por cada uno de los ejercicios.

j) Recurrida la anterior resolución judicial (rollo de apelación núm. 90-2008), tanto por los condenados como por el Abogado del Estado en representación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por Sentencia de la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona con fecha de 26 de febrero de 2009, se desestiman los recursos, confirmándose íntegramente la Sentencia impugnada.

3. Coinciden las demandas de amparo sustancialmente en imputar a la resolución judicial impugnada, en primer lugar, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en relación con el derecho a libertad personal (art. 17 CE), por considerar que no se ha apreciado la prescripción de la responsabilidad criminal, con infracción del art. 132.2 del Código penal (CP) y de la jurisprudencia constitucional sobre el particular; en segundo lugar, la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), al entender que la condena se habría producido sin indicios suficientes, tanto en cuanto a los hechos como en cuanto a su participación en los mismos; y, en tercer lugar, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en la segunda instancia (art. 24.1 CE), por falta de respuesta a la eventual vulneración de la presunción de inocencia y por el rechazo a la realización de una nueva valoración de la prueba. En esencia, se razona en los siguientes términos:

a) Infracción del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en relación con el derecho a libertad personal (art. 17 CE), al no haberse apreciado la prescripción de la responsabilidad criminal correspondiente al ejercicio 1998, con infracción del art. 132.2 del Código penal y de la jurisprudencia constitucional sobre el particular. Señalan los recurrentes que las SSTC 63/2005 y 29/2008 exigen para la interrupción de la prescripción un acto de intermediación judicial, por lo que si el dies a quo en el cómputo del plazo de prescripción de cinco años (de acuerdo con lo dispuesto en el art. 131 del Código penal) del IVA correspondiente al ejercicio 1998 era el día 30 de enero de 1999, fecha en la que finalizaba el plazo legalmente establecido para la presentación de la declaración e ingreso voluntario del último trimestre del IVA (de conformidad con la doctrina de las SSTS de 26 de julio de 1999, 6 de noviembre de 2000, y 3 de enero de 2003), al dictarse el Auto de fecha 2 de febrero de 2004, de admisión del escrito de ampliación de la querella del Fiscal, ya había transcurrido el plazo de cinco años (contado desde el 30 de enero de 1999 hasta el 30 de enero de 2004). Aunque la doctrina constitucional citada está siendo aplicada por las Secciones Segunda, Tercera, Quinta, Sexta, Séptima y Octava de la Audiencia Provincial de Barcelona, sin embargo, la Sección Décima de esa misma Audiencia, cuya Sentencia es objeto del presente recurso de amparo, la está desconociendo, al mostrarse reacia a su aplicación.

Añade además la demanda del señor Dalmau Albert que también, respecto de él, estaría prescrito el ejercicio 1997, dado que el escrito de querella presentado por la Fiscalía en la oficina de reparto de los Juzgados de Instrucción de Barcelona el día 23 de enero de 2003 se dirigía nominalmente contra dos personas a quienes se consideraba como presuntos responsables de dos delitos contra la Hacienda pública por impago del IVA correspondiente a ese ejercicio de 1997, a saber, don José Escamilla Ballester y don F. M. B. Ahora bien, aunque es cierto que el mismo escrito de querella señalaba que se dirigía igualmente “contra las demás personas que estando o habiendo estando vinculadas a la razón social de dicha mercantil, hubieren participado en los hechos que se describen … y más en concreto, contra … Luis Dalmau Albert, … administrador único en principio meramente formal de Glenter, S.A., y de Glenter HK, S.A.”, sin embargo a renglón seguido se solicitaba la práctica de una serie de diligencias instructoras como “las declaraciones en calidad de testigos de las siguientes personas: … Luis Dalmau Albert”.

A este respecto, el titular del Juzgado de Instrucción núm. 11 de Barcelona, dictó Auto de incoación de diligencias previas y de admisión de querella el día 24 de enero, acordando citar en calidad de imputados a los señores Escamilla Ballester y F. M. B., y a la vez solicitaba al Ministerio Fiscal que precisara si la querella se dirigía también contra el demandante de amparo o si interesaba su declaración como testigo, precisión que haría la Fiscalía por escrito de fecha 14 de marzo interesando que prestara declaración en calidad de imputado, no de testigo, momento en el cual se dicta el mismo día 14 de marzo nuevo Auto por el titular del Juzgado de Instrucción núm. 11 de Barcelona por el que se acordaba citar al hoy recurrente - señor Dalmau Albert-- en calidad de imputado. Pues bien, para el recurrente en amparo si el cómputo del plazo prescriptivo se iniciaba el día 30 de enero de 1998 la prescripción se producía el día 30 de enero de 2003, lo que supone que al dictarse el anterior Auto el día 14 de marzo de 2003 dirigiéndose el procedimiento contra el culpable (pues antes de esa fecha la querella no había sido admitida a trámite respecto de él), de conformidad con la doctrina de la STC 63/2005 su responsabilidad penal estaba prescrita.

b) Vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), al condenar sin indicios suficientes, tanto en cuanto a los hechos como en cuanto a su participación en los mismos. Para los actores los indicios conforme a los cuales se deduce que Traxrom Data, S.L., declaró compras inexistentes a Glenter, S.A., y Glenter HK, S.A., y ocultó compras al exterior [los datos tomados del registro de operadores comunitarios VIES (VAT Information Exchange System); la no presentación de declaraciones recapitulativas e operaciones intracomunitarias; la falta de entrega de información por las empresas comunitarias y por las empresas Glenter; la entrega directa de mercancías por las empresas comunitarias a la mercantil Traxrom Data, S.L.; los pagos directos en divisas por Traxrom Data, S.L., a las empresas comunitarias para la puesta a disposición de las mercancías; el contrato de exclusiva con la británica Traxdata, Ltd.; y, en fin, el concurso de las empresas Glenter y su mala gestión administrativa y fiscal], son insuficientes para destruir la presunción de inocencia y fundamentar una condena. Las pruebas documentales, testificales y periciales de cargo practicadas en el acto del juicio oral no han conseguido demostrar ni los hechos imputados que eran objeto de enjuiciamiento, ni la existencia de un ánimo doloso por parte de los acusados en cuanto administradores de las empresas Glenter y Traxrom Data de defraudar a la Hacienda pública un IVA por un importe superior a los 120.000 euros.

Señalan los recurrentes en amparo que su operativa comercial consistía en comprar CDs regrabables a Glenter, S.A., y Glenter HK, S.A., (que tenían un contrato de distribución exclusiva firmado con Traxdata, Ltd., con fecha de marzo de 1994), pero como éstas atravesaban dificultades económicas (la primera entró en suspensión de pagos y la segunda en quiebra), sus proveedores comunitarios les exigieron garantías económicas, razón por la cual, para que la española Traxrom Data, S.L., pudiese recibir los productos comprados, efectuaba directamente los pagos a los proveedores comunitarios de Glenter, S.A., y Glenter HK, S.A. Sin embargo, consideran que la Juez de lo Penal asume la tesis de los inspectores sobre la base de meras sospechas o conjeturas, imputando a los recurrentes la autoría y cooperación necesaria al considerar que tenían el control de Traxrom Data, S.L., cuando lo cierto es que seguían las pautas marcadas por el señor Edwards (Director de la entidad Traxdata, Ltd., dueña de la marca Traxdata), que era quien tomaba las decisiones empresariales del grupo Traxdata y quien marcó la política comercial de comprar a Glenter, S.A., y Glenter HK, S.A., y pagar directamente a los proveedores. La Audiencia Provincial, por su parte, confiere plena eficacia inculpatoria al resultado de la prueba de cargo practicada, sin entrar a valorar de forma razonada y pormenorizada los errores graves que cometió el juzgador y que fueron denunciados en la apelación.

En suma, los órganos judiciales se apoyaron en una pretendida prueba de unas inexistentes compras intracomunitarias por parte de las empresas Glenter, sin tener en cuenta que de haberse comprobado la existencia de esas ventas por parte de las empresas europeas que las reconocían, mediante petición de información a las autoridades fiscales extranjeras, el resultado de la prueba habría sido diametralmente opuesto. No puede darse por buena la consulta mecánica de una base de datos, obtenida de un previo volcado de información procedente de multitud de países, datos facilitados por personas vinculadas o no a las empresas declarantes, por lo que la posibilidad de incurrir en errores es elevada. Además, la consideración de que las empresas Glenter actuaban como empresas pantalla se desvanece ante el hecho de que la Administración tributaria había embargado -en 1997- material de esas sociedades valorado en 308.146.924 pesetas (1.852.000,31 euros) y 123.817.500 pesetas (744.158,16 euros), puesto que es difícil admitir que unas empresas que tenían material en stock destinado a su venta por un valor superior a 430 millones de pesetas (2.584.352,04 euros) no tuviesen una actividad empresarial real y efectiva. Asimismo en los ejercicios 1995 y 1996 la propia inspección de Hacienda dio por buena la realidad de unas adquisiciones intracomunitarias efectuadas por Glenter, S.A., y en el ejercicio 1997 la Administración tributaria de Manresa hizo una propuesta de liquidación provisional (de 18 de enero de 1999) cuantificando una base por adquisiciones intracomunitarias por importe de 337.408.725 pesetas (2.027.867,28 euros).

Añaden a continuación ambos recurrentes en amparo una serie de precisiones sobre las pruebas utilizadas, al considerar que los órganos judiciales han negado la existencia de aquello que se demuestra documentalmente con facturas y pagos por cuenta de otros, mientras que aquello que no se ha logrado demostrar documentalmente (las compras exteriores de Traxrom Data, S.L., a proveedores europeos) se tiene por realmente acontecido. En este sentido, señalan, en primer lugar, que es contrario al sentido común admitir que el hecho de que Traxrom Data, S.L., no presentara las declaraciones recapitulativas de operaciones intracomunitarias es un claro indicio de ocultación por parte de dicha empresa, cuando la presentación de dicho modelo (349) no era obligatoria; en segundo lugar, añaden que no puede sostenerse la tesis defraudatoria en el frustrado intento de obtención de información de las empresas comunitarias de las autoridades fiscales de otros países; en tercer lugar, consideran que la falta de presentación de información complementaria por las empresas Glenter no puede considerarse un indicio en su contra, porque instada la entrega de documentación al interventor de la quiebra, éste no contestó a tal petición; en cuarto lugar, subrayan la actitud contradictoria de la Administración tributaria al admitir en el ámbito de la recaudación a las empresas Glenter como sujetos pasivos del IVA, estimando válidas sus declaraciones fiscales, para luego considerar a estas mismas empresas, en el ámbito de la inspección, como empresas instrumentales; en quinto lugar, destacan que es normal que las mercancías viajen directamente al cliente o a almacenes logísticos y no a las empresas adquirentes Glenter; en sexto lugar, precisan que no sólo existe un contrato de venta en exclusiva por la británica Traxdata, Ltd., a favor de las empresas Glenter al que el Juzgado no dio ninguna validez negando su verosimilitud, sino que se confunde en la instancia la persona que lo suscribió (el señor G. C. D. y no el señor K. J. E.); en séptimo lugar, señalan que no se han expresado las razones por las que se descalifica al testigo señor G. C. D., a quien se resta credibilidad sin apoyatura de ninguna clase; en octavo lugar, apuntan que los pagos de las adquisiciones intracomunitarias a través de transferencias realizadas por las entidades Infoscreeen y Traxrom Data, S.L., se debían a la situación de grave crisis de las empresas Glenter que tenían intervenidos sus activos y sus cuentas embargadas, razón por la cual, la salida de divisas efectuada por Traxrom Data, S.L., se correspondía con los pagos realizados por cuenta de esas empresas Glenter; en noveno lugar, inciden en que la actuación de las empresas Glenter se aleja completamente del patrón estándar de empresas instrumentales en un entramado defraudatorio típico, pues las empresas pantallas (“truchos”) se crean con el único propósito de aparentar operaciones comerciales simuladas, incumpliendo sistemáticamente sus obligaciones fiscales, para desaparecer al poco tiempo, mientras que las empresas Glenter HK, S.A., y Glenter, S.A., se constituyeron en 1983 y 1987, respectivamente, bajo las denominaciones de Sistemas y Componentes, S.A., y Siscomp Data, S.A., manteniendo una intensa y dinámica actividad empresarial; en décimo lugar, critican que las acusaciones y el juzgador de la instancia hayan dado tanta importancia a que figurara el señor Dalmau Albert en el Registro Mercantil como administrador en el año 1996 y no en el año 1993, porque ello es debido sólo a una serie de crasos errores que llevaron a que la inscripción se produjera más tarde a la fecha del nombramiento por escritura pública de 6 de agosto de 1993; y en undécimo lugar, señalan que aun siendo cierto que la gestión y administración de las empresas Glenter fue caótica (presentación de declaraciones fuera de plazo, solicitud de aplazamientos por no atender los pagos, mala cumplimentación de las declaraciones, bajas impuntuales en la Seguridad Social de trabajadores despedidos o cesados, etc.), ello fue debido a una acuciante e irresoluble crisis financiera que provocó su concurso, sin que esta situación justifique, en modo alguno, una condena penal.

c) Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en la segunda instancia (art. 24.1 CE), al no haberse argumentado sobre la eventual vulneración de la presunción de inocencia y haberse rechazado por la Audiencia una nueva valoración de la prueba utilizada por el Juez a quo, sobre la base de que, al carecer de inmediación, no estaba en posición de hacer una nueva valoración, cuando en realidad la práctica totalidad de la prueba era documental y lo peritos y testigos depusieron remitiéndose a la documentación obrante en los Autos.

En el recurso de apelación se alegaban diez motivos (cuarenta páginas de alegaciones) a los que la Audiencia Provincial contestó en tres escasas páginas, dictándose Sentencia en un tiempo récord, pues por providencia de 18 de febrero de 2009 se tuvieron por recibidas las actuaciones, nombrándose ponente y señalándose para votación y fallo el día 25 de febrero, para dictarse la Sentencia al día siguiente, el día 26 de febrero. Esta rapidez demuestra, a juicio de los recurrentes, que las actuaciones no han podido ser examinadas en tan corto espacio de tiempo. De hecho, la Sentencia impugnada no sólo no replica los razonamientos del señor Escamilla Ballester, sino que responde por remisión a los argumentos dados al señor Dalmau Albert, equiparando la situación de uno y otro, cuando son completamente distintas (y los argumentos esgrimidos por uno y otro eran totalmente diferentes).

En suma, consideran los recurrentes que es contrario al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) la negativa de la Audiencia Provincial a revisar en plenitud las pruebas practicadas, con el fundamento de que el recurso de apelación se enmarca en una doble instancia limitada, lo que le constriñe a realizar una mera función revisora de la legalidad y de la motivación de la Sentencia, pero no de la inferencia sobre las pruebas practicadas, en especial las de carácter personal. La justificación de la falta de inmediación que se invoca en la Sentencia de apelación carece de sentido, cuando obran en poder del Tribunal los CDs con la grabación de las sesiones del juicio oral, cuyo visionado no se realizó alegando razones de falta de inmediación, que no resultan justificadas, válidas ni atendibles.

Por medio de otrosí, los recurrentes en amparo solicitaron la suspensión de la ejecución de la Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 9 de Barcelona de fecha 1 de octubre de 2007, dado que su ejecución podría causarles un evidente perjuicio irreparable y convertir en ineficaces e ilusorios los presentes recursos de amparo.

4. Por sendas providencias con fecha de 26 de julio de 2010 la Sala Primera de este Tribunal acordó la admisión a trámite de los recursos de amparo números 3794-2009 y 3867-2009. Asimismo, y en aplicación de lo previsto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), se acordó dirigir una comunicación tanto a la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona como al Juzgado de lo Penal núm. 9 de Barcelona, a fin de que en el plazo de diez días remitiesen, respectivamente, testimonio del recurso de apelación núm. 90-2008 y del procedimiento abreviado núm. 482-2006, interesándose al mismo tiempo que se emplazara a quienes hubiesen sido parte en el procedimiento, excepto a las partes recurrentes en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer ante este Tribunal si así lo desearan. Asimismo, se acordó la formación de la oportuna pieza separada de suspensión.

También, mediante providencias dictadas con fechas de 26 de julio de 2010 y, de conformidad con lo que determina el art. 56 LOTC, se concedió plazo común de tres días a las partes recurrentes, al Ministerio Fiscal y al Abogado del Estado, para que alegaran lo que estimasen conveniente sobre la suspensión solicitada, trámite en el cual tanto el Ministerio Fiscal como el Abogado del Estado (ambos por escritos registrados el mismo día 29 de julio de 2010) interesaron la denegación de la suspensión solicitada. Los señores Escamilla Ballester y Dalmau Albert, en escritos registrados respectivamente los días 2 y 1 de septiembre de 2010, insistieron en su petición de suspensión de la ejecución de la Sentencia impugnada, en lo que al cumplimiento de la pena privativa de libertad impuesta se refería. Por AATC 126/2010 y 127/2010, ambos de 4 de octubre, se acordó denegar las peticiones de suspensión de la ejecución de la Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 9 de Barcelona impugnada, conforme a la doctrina de este Tribunal de limitar la suspensión a lo casos de condenas de prisión no superiores a cinco años (FJ 1), lo que no sucedía en el presente caso en el que la condena de privación de libertad ascendía a seis años y nueve meses de prisión (FJ 2). No obstante lo anterior, se añadía que “dada la afectación del derecho a la libertad personal (art. 17.1 CE) por las penas de prisión impuestas en las resoluciones judiciales impugnadas, este Tribunal dará carácter prioritario a la tramitación y resolución del presente recurso” (FJ 2). Estas resoluciones fueron recurridas en súplica por ambos demandantes de amparo, siendo desestimados tales recursos por AATC 5/2011 y 6/2011, ambos de 14 de febrero.

5. Mediante diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, de 19 de octubre de 2010, se acordó tener por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidos por la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona y por el Juzgado de lo Penal núm. 9 de Barcelona, tener por personado y parte al Abogado del Estado en la representación que ostenta, así como dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que, conforme determina el art. 52.1 LOTC, presentasen las alegaciones que a su derecho conviniera.

6. El Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido en ambos recursos de amparo mediante sendos escritos registrados en este Tribunal el día 15 de noviembre de 2010, en los que instaba su inadmisión parcial, en lo que se refiere a la pretendida infracción del derecho a la tutela judicial efectiva por falta de una motivación suficiente, y la desestimación de los recursos respecto de la infracción del derecho a la presunción de inocencia; y, subsidiariamente, se desestimasen los recursos de amparo en cuanto a la infracción de los derechos a la presunción de inocencia y a la motivación suficiente. Y para el caso de estimarse el motivo primero del recurso de amparo (no aplicación de la doctrina constitucional sobre la interrupción de la prescripción del delito) se reenvíe el asunto a la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona para que resuelva lo que proceda con arreglo a Derecho.

Sostiene el Abogado del Estado, en primer lugar, la inadmisión parcial de los recursos de amparo, en lo que se refiere a la pretendida infracción del derecho a la tutela judicial efectiva por falta de una motivación suficiente de la Sentencia de la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona, pues dicha lesión, en la medida que sólo se imputa a esta última resolución judicial, obligaba a promover el incidente de nulidad de actuaciones regulado con carácter previo al amparo constitucional, y al no haberlo hecho así los demandantes, tal alegación deviene inadmisible por virtud de lo dispuesto en el art. 50.1 a) LOTC en relación con el art. 44.1 a) LOTC.

Respecto de la violación del derecho a la tutela judicial efectiva en relación con la libertad personal por la negativa de los órganos judiciales a aplicar la doctrina constitucional sentada en las SSTC 63/2005, de 14 de marzo, y 29/2008, de 20 de febrero (Sentencias ambas previas a dictarse la de la Audiencia Provincial aquí cuestionada), y confirmada en otras Sentencias posteriores, señala el Abogado del Estado que no sólo no es correcto hablar de una “doctrina aislada del Alto Intérprete de la Carta Magna” (como se lee en la página 4 de la Sentencia de la Audiencia barcelonesa) sino que basta una sola Sentencia del este Tribunal Constitucional para que los tribunales del Poder Judicial deban atenerse a su doctrina (ex arts. 5.1 y 7.2 LOPJ). Señala a este respecto el Abogado del Estado que la STC 206/2009, de 23 de noviembre, le impide defender las resoluciones judiciales, dado que es innegable que las Sentencias impugnadas (de primera instancia y apelación) se han abstenido de dar aplicación a la doctrina constitucional citada. No obstante, precisa, la prescripción se contrae al ejercicio 1998 y no afecta a los de 1997 y 1999, por lo que, de concederse el amparo, habría que devolver las actuaciones al Tribunal penal superior para que se dicte nueva Sentencia reajustando, si procediese, los pronunciamientos contenidos en la impugnada. Más concretamente, y con relación a la prescripción alegada por el señor Dalmau Albert con relación también al ejercicio 1997, señala el Abogado del Estado que dicha prescripción quedó interrumpida mediante el Auto de incoación de diligencias previas y admisión de querella de 24 de enero de 2003, en la que ya se menciona al recurrente como posible responsable penal, sin que la posterior aclaración del Ministerio público limite la eficacia interruptora del acto de interposición judicial.

Con relación a la violación del derecho a la presunción de inocencia destaca antes que nada el Abogado del Estado que la función de este Tribunal debe limitarse, conforme a su propia doctrina, a comprobar si ha habido una actividad probatoria de cargo válida, y a valorar la razonabilidad del discurso que une esa actividad probatoria con el relato fáctico que de ella resulta. Así, tras analizar los diferentes indicios, señala la representación pública que, una vez que se ha probado el hecho base de la existencia de adquisiciones intracomunitarias por parte de la entidad Traxrom en mayor cantidad de las declaradas (prueba obtenida a través de los datos del VIES reforzados por otros indicios convergentes -como la salida de divisas que reflejan las cuentas bancarias- sobre la ocultación de una buena parte de esas compras) y añadido a ese hecho, de un lado, los indicios derivados de la conducta de las empresas Glenter, y, de otro, que los recurrentes no han aportado un solo contraindicio mínimamente sólido para hacer desconfiar de los datos que arrojaba el VIES, llega a la conclusión de que la inferencia que hace el Juzgado de que existió defraudación se puede considerar lógica y sólida. Y no desdice esta conclusión, en primer lugar, el hecho de que, como parecen pretender los actores, la declaración recapitulativa de operaciones intracomunitarias no fuese obligatoria, porque de conformidad con lo que dispone el art. 79.1 del Reglamento del impuesto sobre el valor añadido y las órdenes ministeriales de 23 de febrero de 1996 y 26 de marzo de 1999, dicha declaración era obligatoria y, precisamente, su no presentación refuerza la inferencia de fraude. En segundo lugar, tampoco el embargo de activos de las empresas Glenter ni su quiebra ofrecen contraindicios que debiliten hasta la improbabilidad los que apuntan a la participación de estas sociedades como “pantallas” de simulación de operaciones internas que en realidad constituían adquisiciones intracomunitarias de Traxrom. En tercer lugar, el contrato de venta en exclusiva otorgado por Traxdata, Ltd., con fecha aparente de 1994 no se adujo ni ante la Agencia Tributaria ni en instrucción, sino tras la ampliación de la querella a los ejercicios 1998 y 1999, contrato que carece de lógica comercial, pues priva de sentido a lo que está documentalmente acreditado (la participación de Trasxdata, Ltd., en la constitución de Traxrom en 1995), sin que los recurrentes hayan ofrecido un solo argumento con alguna consistencia que dote a ese contrato de una mínima lógica. Y en último lugar, el supuesto pago por Traxrom de deudas de Glenter nacidas de adquisiciones intracomunitarias decae como consecuencia del nulo crédito atribuido al aparente contrato de exclusiva que le sirve de justificación. En suma, la versión de descargo esgrimida por los recurrentes es, para cualquier observador imparcial, improbable en grado sumo, comparada con la que figura en los hechos probados.

En último lugar, analiza el Abogado del Estado de forma subsidiaria la eventual lesión del derecho a la motivación, negando que exista un derecho a una determinada extensión de la motivación que agrade a la parte. Dicho esto, aunque reconoce que la motivación de la Sentencia de la Audiencia Provincial es, en lo que al señor Escamilla Ballester se refiere, doblemente remisoria (pues, por un lado, se remite a los pronunciamientos realizados en relación con la apelación del señor Dalmau Albert, y, por otro, al estudiar la apelación de éste da por buena la valoración probatoria del Juzgado, cuyos hechos probados acepta), sin embargo, considera que este tipo de motivación económica es perfectamente constitucional. Por otro lado, el hecho de que el Tribunal de apelación haya dictado Sentencia en tan breve plazo, como denuncian los recurrentes, es debido a que este Tribunal necesita menos tiempo para su conocimiento, al partir de la Sentencia de instancia y de su apreciación probatoria. Y tampoco el hecho de que se dé una respuesta de conjunto a las alegaciones es contrario al art. 24.1 CE, tanto más cuando la crítica contenida en el escrito de apelación es menos sólida que los razonamientos de la Sentencia condenatoria.

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 22 de noviembre de 2010, don Luis Dalmau Albert, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Teresa Uceda Blasco, y defendido por el Letrado don Carlos Cardelús de Balle, evacuó el trámite de alegaciones conferido reiterándose por completo a las alegaciones efectuadas en su escrito de demanda y suplicando se dictase Sentencia estimando la pretensión deducida en los términos expresados en el mismo.

8. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 23 de noviembre de 2010, don José Antonio Escamilla Ballester, representado por el Procurador de los Tribunales don Pablo Domínguez Maestro, y defendido por el Letrado don Antonio Gibert Viñas, evacuó igualmente el trámite de alegaciones conferido reiterándose en las alegaciones realizadas en su escrito de demanda y suplicando se dictase Sentencia estimando la pretensión deducida.

9. El Ministerio público evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escritos registrados el día 3 (recurso de amparo núm. 3794-2009) y 10 de diciembre de 2010 (recurso de amparo núm. 3867-2009), en los que interesaba la desestimación de los amparos demandados, salvo en lo relativo a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por no apreciar la prescripción extintiva de la responsabilidad penal, interesado en este punto concreto que se declarase vulnerado el derecho fundamental alegado y se acordase la nulidad parcial de las resoluciones judiciales impugnadas.

Tras exponer los hechos de los que derivan los presentes recursos de amparo, señala el Ministerio Fiscal, en primer lugar, que el tercer motivo de amparo aducido por el señor Escamilla Ballester en el recurso de amparo núm. 3794-2009 es inadmisible, en la medida que la pretendida violación del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su modalidad de derecho a una resolución motivada, que se imputa a la Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, adolece de falta de agotamiento por no haberse promovido previamente el incidente de nulidad de actuaciones previsto en el art. 241.1 LOPJ y, por tanto, debe ser inadmitido con arreglo a lo previsto en el art. 50.1 a) LOTC, en relación con el art. 44.1 a) LOTC.

La primera vulneración alegada por los recurrentes, la del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en relación con el derecho a la libertad personal (art. 17.1 CE), por inaplicación de la doctrina constitucional sobre apreciación de la prescripción del delito, a juicio del Ministerio Fiscal, debe estimarse. Y debe hacerse porque si el dies a quo del cómputo del plazo de prescripción del delito contra la Hacienda pública correspondiente al ejercicio 1998 era el 30 de enero de 1999 y el dies ad quem el día 30 de enero de 2004, dado que la ampliación de la querella tanto del ejercicio 1998 como del ejercicio 1999 tuvo lugar el día 2 de febrero de 2004, lo fue en un momento en el que ya había transcurrido el plazo de prescripción conforme a la doctrina de la STC 63/2005. Sin embargo, el Juzgado de lo Penal núm. 9 de Barcelona, aun conociendo y haciendo mención a la STC 63/2005, se aparta consciente y deliberadamente de la misma. Y lo mismo sucede con la Audiencia Provincial de Barcelona. Pues bien, esa resistencia de los Tribunales ordinarios a aplicar la doctrina constitucional sobre la interrupción de la prescripción carece de soporte constitucional y jurídico (STC 195/2009) y debe dar lugar al otorgamiento del amparo en este aspecto que. Lo cual, línea con lo acordado en las SSTC 59/2010 (FJ 6) y 147/2009 (FJ 4), debe implicar la apreciación de la prescripción y la nulidad parcial de las Sentencias impugnadas exclusivamente en lo que se refiere al delito contra la Hacienda pública correspondiente al ejercicio 1998, sin necesidad de acordar la retroacción de las actuaciones dada la inexistencia objetiva de todo acto de intermediación judicial.

Por otra parte, respecto de la prescripción de delito contra la Hacienda pública correspondiente al ejercicio 1997, invocada por el señor Dalmau Albert en su recurso de amparo núm. 3867- 2009, considera el Ministerio Fiscal que debe rechazarse pues habiéndose dictado Auto de admisión de querella el día 24 de enero de 2003, esto es, con anterioridad al cumplimiento del plazo de prescripción, era función de los Tribunales determinar si dicha resolución judicial podía considerarse como un acto de interposición judicial idóneo para estimar dirigido el procedimiento contra aquél y, por tanto, adecuado para interrumpir el plazo de prescripción del citado delito, labor de calificación y control que no puede ser llevada a cabo por este Tribunal Constitucional. Sin embargo, los órganos judiciales han excluido la concurrencia de la prescripción sobre la base del simple argumento de la fecha del Auto citado, lo que supone que debe otorgarse el amparo pero sin entrar a valorar si concurre o no la prescripción como causa extintiva de la responsabilidad criminal. Debe, pues, estimarse el amparo en este aspecto, con anulación de las resoluciones judiciales, pero esta vez con retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictar la Sentencia de apelación para que, con aplicación de la doctrina constitucional sobre prescripción penal, la Audiencia Provincial de Barcelona determine si la resolución de 24 de enero de 2003, como acto de intermediación judicial, tenía o no virtualidad interruptiva de la prescripción o, por el contrario, dicha interrupción sólo tuvo lugar tras dictarse el auto de 14 de marzo de 2003 por el que se acordaba la citación como imputado del querellado.

Con relación a la otra vulneración alegada por los recurrentes, la del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), considera el Fiscal que no puede prosperar, al existir una prueba de cargo suficiente para fundamentar los pronunciamientos condenatorios por los delitos contra la Hacienda pública correspondientes a los ejercicios 1997 y 1999. Las conclusiones probatorias alcanzadas por el Juez a quo y confirmadas por el Tribunal ad quem, tanto en relación con los hechos probados como respecto a la participación en los mismos de los demandantes de amparo, no están huérfanas de todo sostén probatorio sino, antes al contrario, se explican con detalle los datos y medios probatorios a partir de los cuales se llega a la conclusión de la simulación de las ventas y las compras interiores por partes de las empresas implicadas en la trama defraudatoria (compras no reales a las sociedades Glenter, S.A., y Glenter HK, S.A.), y de la ocultación de parte de las adquisiciones intracomunitarias que se decían realizadas, de modo que, se ocultó el IVA devengado en las adquisiciones intracomunitarias y se dedujo el IVA de las adquisiciones internas simuladas. Para el Fiscal, los órganos judiciales ponderaron razonablemente las pruebas practicadas y motivaron detalladamente las razones que fundamentaron sus conclusiones probatorias (la no presentación de la declaración recapitulativa de operaciones intracomunitarias, la información obtenida del sistema VIES, las salidas de divisas de las cuentas bancarias de la entidad Traxrom Data, S.L., la no justificación de los medios de pago de dichas ventas, así como el transporte de mercancías y las diferencias de cantidades en sus declaraciones sobre compras intracomunitarias y compras interiores), alcanzando la conclusión de que las empresas Glenter, S.A., y Glenter HK, S.A., eran sociedades pantalla que no tenían funcionamiento alguno (coincidencia de domicilios sociales, inexistencia de libros y registros contables, cuentas que no reflejaban actividad comercial, no aportación de documentación acreditativa de las compras ni acreditativa de las salidas de divisas, etc.), sin que su valoración pueda calificarse de irrazonable o ilógica, ni carente de solidez, siendo la función de este Tribunal Constitucional exclusivamente la de la constatación de tales extremos.

10. Habiendo solicitado el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones presentado con fecha de 15 de noviembre de 2010 (en el recurso de amparo núm. 3867-2009), a la vista de lo dispuesto en el art. 83 LOTC, la acumulación del citado recurso de amparo al que lleva número 3794-2009, por existir una evidente conexión objetiva entre uno y otro, mediante dos diligencias de ordenación con fechas ambas de 17 de diciembre de 2010, la Sección Segunda de este Tribunal acordó conceder un plazo común de diez días al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y a los Procuradores don Pablo Domínguez Maestro y doña María Teresa Uceda Blasco, para que dentro de dicho término y de conformidad con el citado art. 83 LOTC, alegasen lo que estimaren pertinente en relación con la posible acumulación del recurso de amparo núm. 3867- 2009 al tramitado con el núm. 3794-2009. Una vez evacuado el citado trámite de alegaciones por las partes y el Ministerio Fiscal, mediante ATC 6/2011, de 14 de febrero, se acordó acumular el recurso de amparo núm. 3867-2009 al recurso de amparo núm. 3794-2009.

11. Por escrito registrado en este Tribunal el día 14 de enero de 2011, el señor Dalmau Albert solicitó nuevamente la suspensión de la ejecución de la pena de prisión que viene cumpliendo, no sólo porque no se tuvo en consideración al denegar la anterior suspensión que dos de los tres delitos por los que había sido condenado estaban prescritos, sino porque durante la sustanciación del recurso de amparo se ha producido un deterioro de su salud cognitiva al estar afectado por la enfermedad de Alzheimer, lo que unido a sus 73 años de edad y al cuadro de cardiopatía isquémica y de pancreatitis aguda que sufre, le ha provocado dos ingresos en urgencias desde su entrada en el centro penitenciario de Lledoners el día 21 de septiembre de 2009.

Por diligencia de ordenación de 25 de enero de 2011, la Sala Primera acordó tener por recibido el anterior escrito y documentos presentados, y por diligencia de ordenación del siguiente 3 de febrero acordó remitir oficio al Juzgado de lo Penal núm. 12 de Barcelona [encargado de la ejecución de la Sentencia (ejecutoria 1509/2009-7)] a fin que de que informase sobre la situación actual del recurrente en amparo en relación al cumplimiento de la condena cuya suspensión se solicita, para una vez recibido el informe, dar traslado al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y demás partes personadas, informe que tuvo su entrada en este Tribunal el día 22 de marzo de 2011. Por nueva diligencia de ordenación de la Sección Segunda se acordó dar traslado de la petición de suspensión y el informe del Juzgado de lo Penal núm. 12 al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y a las demás personas para que en el plazo de diez días alegasen sobre la citada petición. Tanto el Fiscal como el Abogado del Estado evacuaron el trámite citado por escritos registrados el día 4 de abril de 2011 oponiéndose ambos a la suspensión solicitada al considerar que seguía concurriendo la situación que fue tenida en cuenta por el Tribunal para denegar la suspensión, sin que se hubiese producido ninguna circunstancia sobrevenida que pudiera justificar una modificación de su situación (art. 57 LOTC). Ello sin perjuicio de que los problemas médicos se alegasen ante el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria a fin de obtener la suspensión de la condena o la libertad condicional.

12. Por providencia de 14 de julio de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la Sentencia de la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona con fecha de 26 de febrero de 2009 por la que se desestima el recurso de apelación (núm. 90-2008) interpuesto contra la Sentencia núm. 411/2007 del Juzgado de lo Penal núm. 9 de Barcelona con fecha de 1 de octubre de 2007 (procedimiento abreviado núm. 482-2006 ante el Juzgado de Instrucción núm. 11 de Barcelona), por la que se condena a los señores Escamilla Ballester y Dalmau Albert, respectivamente, como autor y cooperador necesario, de tres delitos contra la Hacienda pública en materia de impuesto sobre el valor añadido correspondiente a los ejercicios 1997, 1998 y 1999.

Los demandantes de amparo denuncian, en primer lugar, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en relación con el derecho a libertad personal (art. 17 CE), por considerar que no se ha apreciado la prescripción de la responsabilidad criminal del ejercicio 1998, con infracción del art. 132.2 del Código penal (CP) y de la doctrina constitucional sobre el particular. El recurrente señor Dalmau Albert alega que respecto de él también concurría la prescripción de la responsabilidad criminal correspondiente al ejercicio 1997, sin que tampoco haya sido apreciada por los órganos judiciales. En segundo lugar, denuncian los recurrentes la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), al entender que la condena se habría producido sin indicios suficientes, tanto en cuanto a los hechos como en cuanto a su participación en los mismos. Y, en último, entienden que se ha producido también la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en la segunda instancia (art. 24.1 CE), no sólo por la falta de respuesta a una eventual vulneración de la presunción de inocencia, sino también por el rechazo de la Audiencia Provincial a la realización de una nueva valoración de la prueba.

Por su parte, tanto el Abogado del Estado (respecto de los dos recurrentes en amparo) como el Ministerio Fiscal (con relación al señor Escamilla Ballester) consideran, en primer lugar, que procede inadmitir el recurso de amparo respecto de la alegación relativa a la tutela judicial efectiva por la negativa de la Sección Décima de la Audiencia Provincial a realizar una nueva valoración de la prueba barajada por el Juez a quo, y por su falta de respuesta a la totalidad de los motivos alegados en el recurso de apelación, habida cuenta que, a juicio de aquéllos, dicho motivo incurre en una falta de agotamiento por no haberse promovido previamente el incidente de nulidad de actuaciones previsto en el art. 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) y, por tanto, debe ser inadmitido con arreglo a lo previsto en el art. 50.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), en relación con el art. 44.1 a) LOTC. A continuación, entienden el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal que deben estimarse los recursos de amparo en lo que se refiere a la prescripción de la responsabilidad criminal correspondiente al ejercicio 1998, de conformidad con la doctrina constitucional sentada en las SSTC 63/2005, de 14 de marzo, y 29/2008, de 20 de febrero, y, en consecuencia, anularse las resoluciones judiciales en este extremo. El Abogado del Estado propone la retroacción de actuaciones para que la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona resuelva lo procedente; y el Ministerio Fiscal considera innecesaria tal retroacción, dada la inexistencia objetiva de todo acto de intermediación judicial. Además, el Ministerio público considera que hay que estimar el recurso de amparo también con relación a la prescripción de la responsabilidad criminal del ejercicio 1997 alegada por el señor Dalmau Albert, con anulación de las resoluciones judiciales también en este extremo, pero esta vez con retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictarse la Sentencia por la Sección Décima de la Audiencia Provincial, para que se pronuncie sobre la idoneidad del Auto de admisión de querella el día 24 de enero de 2003, a efectos de interrumpir la prescripción de ese ejercicio respecto del citado recurrente en amparo. Y, en último lugar, solicitan tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal la desestimación del otro motivo del recurso de amparo, a saber, la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), al considerar suficiente la prueba existente y razonable la valoración judicial de la misma.

Antes de entrar a conocer de las quejas de los demandantes de amparo debe precisarse que el señor Dalmau Albert ha solicitado mediante escrito registrado el 14 de enero de 2011 en este Tribunal Constitucional, por segunda vez, la suspensión de la ejecución de la pena impuesta, por razones de salud. Al respecto, como señalan tanto el Ministerio Fiscal como el Abogado del Estado, no se ha producido ninguna circunstancia sobrevenida (art. 57 LOTC) que pudiera justificar una modificación de la situación acordada por los AATC 126/2010 y 127/2010, ambos de 4 de octubre. Ahora bien, en la medida que en estas resoluciones señalábamos que “dada la afectación del derecho a la libertad personal (art. 17.1 CE) por las penas de prisión impuestas en las resoluciones judiciales impugnadas, este Tribunal dará carácter prioritario a la tramitación y resolución del presente recurso” (FJ 2), es procedente entrar sin demora a resolver los recursos de amparo interpuestos a los efectos de que el eventual contenido de la resolución a adoptar por este Tribunal, unido a los problemas médicos acreditados, pudieran incidir en la suspensión de la ejecución de la condena o en la concesión de la libertad condicional por el órgano competente al efecto lo que, por otra parte, nos excusa de responder en este momento procesal a la solicitud realizada.

2. Entrando ya en el examen de los motivos de amparo comenzaremos por el relativo a la vulneración del derecho de los recurrentes a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), que se atribuye a la Sentencia dictada en la segunda instancia en razón a la supuesta falta de examen y respuesta a los motivos dirigidos a sustentar la vulneración del derecho a la presunción de inocencia. Esta prioridad de análisis se debe a que la hipotética estimación de la queja generaría una retroacción de actuaciones que convertiría en prematuro el análisis del resto de las quejas de la demanda.

A juicio de los recurrentes en amparo se habría producido la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en la segunda instancia (art. 24.1 CE), al no haberse realizado una nueva valoración de la prueba y haberse limitado el órgano de apelación a confirmar como correcta la realizada, no sólo en un tiempo record que induce a pensar que las actuaciones no han podido ser examinadas, sino además en el caso de un ellos -Sr Escamilla Ballester- se contesta remitiendo a la respuesta dada al otro recurrente. Pues bien, esta queja, como correctamente señala el Abogado del Estado, incurre en la causa de inadmisión de falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 50.1 a) en relación con el art. 44.1 a) LOTC]. En efecto, el principio de subsidiariedad del recurso de amparo consagrado en el art. 44.1 a) LOTC exige como presupuesto para la denuncia de las violaciones de derechos fundamentales por actos u omisiones de órganos judiciales a través del recurso de amparo constitucional, que se hayan agotado todos los medios de impugnación previstos por las normas procesales. En el caso de autos no se ha observado ese principio ya que los actores no promovieron, frente a la Sentencia firme a la que se imputa la lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), el incidente de nulidad de actuaciones previsto en el art. 241.1 LOPJ, medio que resultaba idóneo para que, en su caso, obtener la reparación de la infracción constitucional alegada (por todas, STC 44/2011, de 11 de abril, FJ 5).

3. La siguiente queja que debe ser objeto de análisis es la relativa a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en relación con el derecho a libertad personal (art. 17 CE), por considerar que no se ha apreciado la prescripción de la responsabilidad criminal de los ejercicios 1997 y 1998, con infracción del art. 132.2 del Código penal y de la jurisprudencia constitucional sobre el particular.

Para llevar a cabo el examen de esta queja, cuya especial trascendencia constitucional [art. 50.1 b) LOTC] deriva, en los términos señalados en la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, del desconocimiento manifiesto del deber de acatamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional, tanto por parte del Juzgado de lo Penal núm. 9 de Barcelona, como por parte de la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona, comencemos por recordar que el art. 132.2 del Código penal, en la redacción vigente al momento de cometerse los hechos que han dado lugar a las Sentencias recurridas, disponía que la prescripción “se interrumpirá, quedando sin efecto el tiempo transcurrido cuando el procedimiento se dirija contra el culpable”. Este precepto ha sido interpretado por este Tribunal en el sentido de entender que la querella o denuncia de un tercero “es una 'solicitud de iniciación' del procedimiento” (SSTC 63/2005, de 14 de marzo, FJ 8; y 29/2008, de 20 de febrero, FJ 10), pero “no un procedimiento ya iniciado” (precisa la STC 29/2008, de 20 de febrero, FJ 10), razón por la cual aquella querella o denuncia no tiene por sí sola eficacia interruptiva del cómputo del plazo prescripción. La interrupción requiere un “acto de interposición judicial” [STC 29/2008, de 20 de febrero, FJ 12 c)] o de “dirección procesal del procedimiento contra el culpable” (STC 63/2005, de 14 de marzo, FJ 5). En consecuencia, la interpretación de aquel precepto legal en el sentido de que “la simple presentación de una denuncia o querella, sin que medie ningún acto de interposición judicial, interrumpe el plazo de prescripción, no respeta las exigencias de tutela reforzada, al no tomar en consideración, ni las exigencias derivadas de la seguridad jurídica, ni el fundamento de la institución, ni la implicación del derecho a la libertad (art. 17.1 CE)” [STC 59/2010, de 4 de octubre, FJ 2 a)]. Ahora bien, “[l]a determinación de la intensidad o calidad de dicha actuación judicial para entender interrumpido el lapso prescriptivo de las infracciones penales corresponde a la jurisdicción ordinaria” [STC 59/2010, de 4 de octubre, FJ 2 c)].

En el caso analizado, y comenzando con la prescripción de la responsabilidad criminal correspondiente al ejercicio 1998, como señalan los órganos judiciales, el dies a quo para el cómputo de la prescripción era el 30 de enero del 1999 y el dies ad quem el 30 de enero de 2004, conforme al plazo de prescripción de cinco años previsto en el art. 131.1 del Código penal aplicable al presente caso. Pues bien, la querella de la Administración tributaria (solicitud de iniciación del procedimiento) se presentó con fecha de 23 de enero de 2003, esto es, antes de que concluyese el plazo de prescripción respecto al ejercicio de 1997, y el primer acto de interposición judicial con virtualidad interruptiva fue el Auto de 24 de enero de 2003, de incoación de diligencias previas y de admisión de querella. Sin embargo, la ampliación de la querella al ejercicio del año 1998 se solicitó mediante escrito fechado el 19 de enero de 2004, ampliación que fue admitida por Auto de 2 de febrero de 2004, esto es, una vez vencido el plazo de prescripción de cinco años correspondiente al ejercicio fiscal 1998.

La titular del Juzgado de lo Penal núm. 9 de Barcelona, ante la discrepante doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional en la materia, considera prevalente la doctrina del Supremo y, por ello, tomó en consideración la fecha del escrito de ampliación de la querella de 19 de enero de 2004 como momento de interrupción de la prescripción y no la del Auto de admisión de 2 de febrero de 2004. Por su parte, la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona señala abiertamente que “no comparte” la doctrina de la STC 63/2005, de 14 de marzo, que califica como “aislada”, y fija el dies ad quem en el día 24 de enero de 2003, esto es, el día de presentación de la querella (ni siquiera el día de la ampliación de la querella), momento en el que, a su juicio, se dirige la acción penal contra los acusados y en el cual no había transcurrido el plazo legal de prescripción de cinco años.

Pues bien, al momento de dictarse la Sentencia impugnada -el 26 de febrero de 2009-, ya había doctrina constitucional aplicable, debiendo recordarse que el art. 5.1 LOPJ, dentro del título preliminar y bajo el rótulo “Del Poder Judicial y del ejercicio de la potestad jurisdiccional” dispone expresamente que “[l]a Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos”. No cabe duda, pues, de que ambas resoluciones judiciales al considerar no prescrita la responsabilidad criminal respecto al ejercicio 1998, con base en la idoneidad de la denuncia como acto interruptivo del cómputo del plazo de prescripción de la acción penal, se oponen frontalmente a la interpretación realizada por este Tribunal del alcance del art. 132.2 CP. Lo cual supone una clara quiebra del mandato recogido en el citado art. 5.1 LOPJ de la que deriva la consiguiente lesión de los derechos de los demandantes a la tutela judicial efectiva consagrada en el art. 24.1 CE (SSTC 29/2008, de 20 de febrero, FJ 10; 147/2009, de 15 de junio, FJ 2; 195/2009, de 28 de septiembre, FJ 6; y 206/2009, de 23 de noviembre, FJ 3).

En conclusión, lo determinante en este caso para considerar vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) no es que la interpretación realizada por los órganos judiciales sobre el cómputo de prescripción resulte contraria al art. 24.1 CE, en relación con el art. 17.1 CE, como se mantuvo en la ya citada STC 63/2005. Lo realmente relevante es que, sin perjuicio de que pueda o no compartirse la doctrina sentada en la STC 63/2005, sobre lo que no es preciso pronunciarse ahora, los órganos judiciales eran conocedores de la existencia de una decisión clara del Tribunal Constitucional sobre el particular en la que se había considerado contraria a la Constitución española la interpretación finalmente asumida y, a pesar de ello, deciden conscientemente no aplicar dicha doctrina constitucional. Ello implica una contravención del mandato tajante del art. 5.1 LOPJ cuyo incumplimiento determina que las resoluciones judiciales impugnadas deban reputarse vulneradoras del art. 24.1 CE.

4. No puede estimarse, sin embargo, la concurrencia de la prescripción de la responsabilidad criminal correspondiente al ejercicio 1997, alegada por el señor Dalmau Albert, dado que el escrito de querella del Ministerio Fiscal, fechado el 23 de enero de 2003 no sólo se dirigía contra los señores Escamilla Ballester y F. M. B., sino que expresa y textualmente señalaba que “se dirige igualmente contra las demás personas que estando o habiendo estado vinculadas a la razón social de dicha mercantil, hubieren participado en los hechos … y más en concreto contra [A. R. N.], administrador único en principio meramente formal de Infoscreen, S.L., desde el 10 de julio de 1996, y contra Luis Dalmau Albert … administrador único en principio meramente formal de Glenter, S.A., y de Glenter HK, S.A., desde el 6 de agosto de 1996, si se dedujera posteriormente de la instrucción base bastante para imputar a los mismos o a terceras personas en los citados delitos por haber participado en la administración y gestión efectiva y real de dichas mercantiles, y por tanto haber tenido el dominio de los hechos objeto de esta querella”. No obstante esta petición, a renglón seguido, en el mismo escrito de querella se solicitaba, en calidad de imputados, la declaración de los señores Escamilla Ballester y F. M. B., y en calidad de testigos, las de los señores A. R. N. y Dalmau Albert. Un aparente error que el órgano judicial detecta y que explica que en el Auto de incoación de diligencias previas y de admisión de querella requiera al Ministerio Fiscal para que clarificase si la anterior querella se dirigía también contra los señores A. R. N. y Dalmau Albert o si se interesaba su declaración como testigos, a lo que respondió el Ministerio Fiscal mediante escrito de fecha 14 de marzo de 2003 precisando que ambos debían declarar en calidad de imputados.

Pues bien, si la querella del Ministerio Fiscal se presentó el día 23 de enero de 2003 dirigiéndose directa y expresamente también contra el recurrente en amparo, señor Dalmau Albert, en su calidad de administrador único meramente formal de las entidades Glenter, S.A., y Glenter HK, S.A., dictándose el Auto de incoación de diligencias previas y de admisión de querella el día 24 de enero de 2003, esto es, dentro del plazo de prescripción correspondiente al ejercicio de 1997, no cabe duda de que su responsabilidad criminal no se había extinguido al momento de dictarse el acto de intermediación judicial. Y no desdice esta conclusión el hecho de que la querella del Fiscal se dirigiese contra el recurrente como imputado y luego solicitase su declaración como testigo, pues ello se debió a un mero error, como así entendieron los órganos judiciales, corregido posteriormente mediante escrito del Fiscal de 14 de marzo de 2003, siendo el Auto de 24 de enero de 2003 el que tiene virtualidad interruptiva del cómputo del plazo de la prescripción y no el de fecha de 14 de marzo de 2003, dictado como consecuencia del escrito del Fiscal, en el que se cita a declarar al demandante de amparo como imputado y no como testigo. No es posible soslayar que tanto en la originaria querella del Ministerio Fiscal como en el posterior Auto de admisión con fecha de 24 de enero de 2003 se identifica nominalmente al actor como posible autor del delito, de manera que había un proceso que, al haberse consolidado mediante un acto de intermediación judicial dictado dentro del plazo de prescripción, tuvo efectos interruptivos del cómputo del plazo de prescripción.

No puede estarse de acuerdo, entonces, con el Ministerio Fiscal cuando afirma que los órganos judiciales han excluido la concurrencia de la prescripción sin entrar a valorar si el citado Auto de 24 de enero de 2003, como acto de intermediación judicial, tenía o no virtualidad interruptiva de la prescripción. Y no puede estarse de acuerdo porque basta con acudir al fundamento de Derecho primero de la Sentencia núm. 411/2007, de 1 de octubre, del Juzgado de lo Penal núm. 9 de Barcelona, para comprobar cómo se hace una valoración expresa de la resolución controvertida señalando que “[e]xaminada la querella por esta Juez, en la misma se describen unos hechos susceptibles de ser calificados como delitos, figurando como imputados las tres personas contra las que luego dirige la acusación el Fiscal, Escanilla, [F. M. B.] y Dalmau”, sucediendo que “el Fiscal propone por error como testigo a Luis Dalmau Albert” y, señalando a renglón seguido, que “[d] ecimos que por error, dado que el propio Juzgado de Instrucción así lo constata en el Auto de admisión de la querella de fecha 21 de enero de 2003 pidiendo al Fiscal que clarifique”. Y llega a la conclusión de que “esta Juez considera que este acusado figuraba ya como imputado en la querella que fue presentada y admitida dentro de plazo”, razón por la cual “se desestima la petición de declaración de prescripción del delito relativo al ejercicio 1997 de IVA que se imputa a este acusado” Y lo mismo sucede en el fundamento de Derecho primero de la Sentencia de 26 de febrero de 2009, de la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona, precisamente con relación a la alegación efectuada en tan sentido por el señor Dalmau Albert. Debe rechazarse, pues, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) con relación a la condena por un delito de defraudación a la Hacienda pública del impuesto sobre el valor añadido correspondiente al ejercicio 1997.

5. La segunda vulneración que alegan los recurrentes en amparo es la del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), al considerar que no existe una prueba de cargo bastante, sino meras conjeturas o sospechas de la defraudación, habiéndose producido la condena sin indicios suficientes, tanto en cuanto a los hechos como en cuanto a su participación en los mismos. No son de esta opinión ni el Abogado del Estado ni el Ministerio Fiscal quienes no sólo consideran suficiente la prueba existente, sino razonable la valoración judicial de la misma, por lo que solicitan la desestimación de las demandas en este aspecto.

Conforme a nuestra doctrina, a falta de una prueba directa de cargo, la prueba indiciaria es válida para enervar el derecho a la presunción de inocencia siempre que exista una mínima actividad probatoria realizada con las garantías necesarias, referida a todos los elementos esenciales del delito, de la cual quepa inferir razonablemente los hechos y la participación del acusado en los mismos (por todas, SSTC 1/2009, de 12 de enero, FJ 4; 108/2009, de 11 de mayo, FJ 4; y 25/2011, de 14 de marzo, FJ 8). En efecto, la prueba indiciaria puede sustentar un pronunciamiento condenatorio, sin menoscabo del derecho a la presunción de inocencia, siempre que: 1) el hecho o los hechos bases (o indicios) estén plenamente probados; 2) los hechos constitutivos del delito se deduzcan precisamente de estos hechos base completamente probados; 3) se pueda controlar la razonabilidad de la inferencia, para lo que es preciso, en primer lugar, que el órgano judicial exteriorice los hechos que están acreditados o los indicios; en segundo lugar, se explique el razonamiento o engarce lógico entre los hechos base y los hechos consecuencia; y, finalmente, el razonamiento esté asentado en las reglas del criterio humano o en las reglas de la experiencia común (por todas, STC 25/2011, de 14 de marzo, FJ 8). Ahora bien, es necesario precisar a continuación que no es función de este Tribunal adentrarse en la valoración de la actividad probatoria practicada en un proceso penal conforme a criterios de calidad o de oportunidad, sino únicamente la de controlar la razonabilidad de la inferencia a partir de la cual los órganos judiciales concluyeron la culpabilidad de los recurrentes, de modo que sólo podrá considerarse vulnerado el derecho a la presunción de inocencia cuando esa inferencia “sea ilógica o tan abierta que en su seno quepa tal pluralidad de conclusiones alternativas que ninguna de ellas pueda darse por probada” [SSTC 109/2009, de 11 de mayo, FJ 3; 70/2010, de 18 de octubre, FJ 3 b); y 25/2011, de 14 de marzo, FJ 8].

Según la Sentencia del Juzgado de lo Penal ha quedado acreditado que la entidad Traxrom Dasta, S.L., en los años 1997, 1998 y 1999 comercializaba productos informáticos y electrónicos que adquiría mayoritariamente en países de la Unión Europea (adquisiciones intracomunitarias exentas en origen y neutras en destino porque al mismo tiempo que devengan IVA, se deduce el mismo IVA como soportado) para luego venderlos en España. Esta entidad ocultó (ni registró, ni declaró) parte de las adquisiciones intracomunitarias, simulando (registró y declaró) compras interiores a Glenter, S.A., y Glenter HK, S.A., que daban cobertura formal a las operaciones de aquélla, al declarar compras comunitarias y ventas a su único cliente Traxrom Data, S.L. Aunque Glenter, S.A., y Glenter HK, S.A., declararon las operaciones intracomunitarias y las ventas internas a efectos de IVA, no ingresaron las cuotas resultantes. De esta manera Traxrom Data, S.L., ocultó las cuotas de IVA devengadas en las adquisiciones intracomunitarias, deduciéndose las cuotas de IVA soportadas en las adquisiciones interiores. Las proveedoras comunitarias que fueron consultadas no dieron la información solicitada porque la entidad Traxdata, Ltd., estaba en quiebra, Traxdata Graphics, Ltd., había destruido la información, Trax Writer, Ltd., estaba ilocalizable y Kodak, Ltd., había cambiado el programa informático. De esta manera, considera la titular del Juzgado de lo Penal núm. 9 de Barcelona, de un lado, al señor Escamilla Ballester responsable penal como administrador de Traxrom Data, S.L. Su vinculación a esta sociedad era total, no sólo por ser el administrador (solidario de 1996 al 2001), sino por llevar la gestión efectiva y por haber suscrito esta sociedad acciones de Maresme, S.L., cuya administradora era su esposa y sus socios sus hijos. A su vez, Maresme, S.L., controlaba el 95 por 100 del capital de Traxrom Data, S.L. Además, el recurrente en amparo estaba autorizado en las cuentas de Glenter, S.A., y Glente HK, S.A. Y, de otro lado, al señor Dalmau Albert también responsable penal como gestor efectivo de Glenter, S.A., y Glenter HK, S.A., autorizado en sus cuentas y quien dirigía ambas entidades. Uno y otro recurrente eran dos personas expertas en el ámbito mercantil y no sólo ocultaron sino que utilizaron como ardid la simulación, utilizando varias sociedades y aportado documentación falsa (recibos y facturas, principalmente).

Por su parte, la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona considera que hubo una auténtica prueba de cargo de carácter incriminatorio (en especial la documental y la pericial) practicada en el plenario con oralidad, publicidad, contradicción de la acusación y defensa, y con la inmediación del Juez, que ha dictado Sentencia con una motivación razonada de las pruebas practicadas que formaron su convicción de culpabilidad. Subraya también que no cabe confundir la inexistencia o nulidad de la prueba aportada, con la discrepancia de la parte -legítima, pero interesada- en su valoración. Y añade que no existe un error en la valoración de la prueba (por los peritos -inspectores- que concluyeron con la existencia de una trama), pues el resultado al que se llega (trama simulada de empresas) no es ilógico, sino plenamente plausible, sin que la defensa haya podido desvirtuarlo. De la misma manera, considera que tampoco existe un error en la determinación del método de cooperación necesaria en la defraudación fiscal, sin que la defensa haya podido demostrar que las apreciaciones fuesen erróneas.

Según lo que antecede, pudiendo entregar la entidad mercantil británica Traxdata, Ltd., (que formaba un holding con Traxdata Graphics, Ltd., y Trax Writer, Ltd.), dueña de la marca Traxdta (de CDs regrabables fabricados para ésta por la entidad Kodak, Ltd.), a la entidad española Traxrom Data, S.L., (creada por la británica junto con la española Maresme, S.A., y siendo sus administradores el señor Escamilla Ballester y la propia Traxdata, Ltd.) directamente la mercancía que ésta última comercializaba en España (en cuyo caso, ésta sería la deudora del IVA devengado por las adquisiciones intracomunitarias realizadas), sin embargo, la empresa británica la vendía a las sociedades españolas Glenter, S.A., y Glenter HK, S.A., (cuyo administrador en ambas era el señor Dalmau Albert), originariamente llamadas Siscomp Data, S.A., y Sistemas y Componentes, S.A., (cuyos presidente y consejero eran, por este orden, los señores Escamilla Ballester y F. M. B.), quienes luego se la vendían a Traxrom Data, S.L., con repercusión del IVA correspondiente, pero sin ingresarlo, declarándose posteriormente en concurso de acreedores (la primera, en suspensión de pagos, y la segunda, en quiebra). Por su parte, Traxrom Data, S.L., procedía a deducirse como soportado el IVA repercutido por las entidades Glenter, S.A., y Glenter HK, S.A., y recibía directamente las mercancías desde las entidades proveedoras comunitarias (Traxdata, Ltd., Traxdata Graphics, Ltd., Trax Writer, Ltd., y Kodak, Ltd.), a quienes también transfería directamente los pagos.

Pues bien, desde la perspectiva del control externo que nos corresponde realizar se puede afirmar que, de la operativa relatada han quedado acreditados suficientes indicios de los que cabía inferir, como resultado lógico, la concurrencia de la conducta penalmente típica y la implicación de los acusados en la mismo, en el sentido de considerar que los recurrentes en amparo articularon una trama dirigida a defraudar el impuesto sobre el valor añadido en las operaciones intracomunitarias, utilizando para ello sociedades interpuestas. Debe rechazarse, en consecuencia, vulneración alguna del derecho a la presunción de inocencia pues a la vista de los indicios existentes las decisiones condenatorias de los órganos judiciales presentan las características exigibles de razonabilidad. La motivación contenida en las resoluciones ha engarzado de forma congruente los indicios referidos en relación con los hechos constitutivos del delito, por lo que la inferencia no resulta incoherente ni excesivamente abierta.

6. Rechazada la lesión del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) de los recurrentes en amparo, al existir una prueba de cargo válida suficiente, pero apreciada la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al haberse efectuado una interpretación del instituto de la prescripción penal lesiva de este derecho, en cuanto que con ella se abrió la posibilidad de condena de los actores por un delito contra la Hacienda pública por el ejercicio 1998, debe estimarse parcialmente el presente recurso de amparo. Ahora bien, esta estimación alcanza única y exclusivamente a la responsabilidad penal derivada del delito cometido en el ejercicio 1998 y no así a la de los delitos correspondientes a los ejercicios 1997 y 1999, pues respecto de estos no ha operado el instituto de la prescripción y existe, como se ha dicho, una prueba de cargo suficiente para enervar la presunción de inocencia, razón por la cual, deben anularse tanto la Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 9 de Barcelona como la de la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona, únicamente en cuanto se refieren al ejercicio 1998.

FALLO

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

Ha decidido

Inadmitir la queja relativa a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en la segunda instancia (art. 24.1 CE).

Otorgar parcialmente los amparos solicitados por don José Antonio Escamilla Ballester y don Luis Dalmau Albert, respectivamente, y, en consecuencia:

1º Reconocer su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2º Declarar la nulidad parcial de la Sentencia núm. 411/2007, de 1 de octubre, del Juzgado de lo Penal núm. 9 de Barcelona (dictada en el procedimiento abreviado núm. 482-2006), y de la Sentencia de la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona, de 26 de febrero de 2009 (recaída en el recurso de apelación núm. 90-2008), exclusivamente en relación con el delito de defraudación a la Hacienda pública referido al ejercicio 1998.

3º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dieciocho de julio de dos mil once.

Voto particular que formula el Magistrado don Manuel Aragón Reyes respecto de la Sentencia dictada en los recursos de amparo núms. 3794-2009 y 3867-2009, acumulados.

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 LOTC y con pleno respeto a la opinión de la mayoría de la Sala, expreso mi discrepancia con la fundamentación jurídica y el fallo de la Sentencia que otorga parcialmente el amparo. Dicha discrepancia se basa en los siguientes argumentos, defendidos por mí en las deliberaciones:

1. Aunque comparto, en principio, con la Sentencia, que el incumplimiento manifiesto del deber de acatamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional por los órganos judiciales, como ha ocurrido en este caso, supone una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva garantizada por el art. 24.1 CE, ello sólo cabe apreciarlo, a mi juicio, cuando el propio Tribunal desea mantener esa doctrina, no, obviamente, cuando esté dispuesto a modificarla. En este segundo supuesto, es claro que no debe sancionarse la actuación judicial que da ocasión al Tribunal, precisamente, para realizar dicha modificación. De lo contrario, el Tribunal Constitucional, cuya actuación no es de oficio, difícilmente podría dar cumplimiento a su función, de la que forma parte, sin duda, la revisión de su propia jurisprudencia.

2. Justamente, porque a mi entender la doctrina sobre la prescripción penal, sentada por el Tribunal desde la STC 63/2005, de 14 de marzo, debe ser modificada, el recurso de amparo no debiera haber sido resuelto por la Sala, sino avocado al Pleno (art. 13 LOTC) para que éste efectuase tal modificación. La Sentencia a la que este Voto particular se refiere no lo ha hecho así, al sostener la mayoría de la Sala que aquella doctrina debe mantenerse. De ahí mi discrepancia.

Dicha doctrina, iniciada, como ya dije, por la STC 63/2005, y después confirmada por Sentencias posteriores (SSTC 29/2008, de 20 de febrero, y 59/2010, de 4 de octubre, entre otras), deduce de la Constitución un concepto sustantivo de prescripción penal según el cual ésta no se interrumpe por la presentación de la denuncia o la querella, sino sólo a partir de un acto de intermediación judicial. En consecuencia, considera inconstitucional la interpretación del texto que entonces tenía el art. 132.2 del Código penal (CP) que conduzca al primer entendimiento, proclamando constitucional sólo la interpretación de dicho precepto que conduzca al segundo. Tal doctrina, sentada por la Sala Segunda de este Tribunal (a la que nunca he pertenecido), ni la compartí entonces ni la comparto ahora, por tres razones principales: porque desvirtúa por completo el tenor literal del texto (de entonces) del art. 132.2 CP, porque no cabe, a mi juicio, deducir de la Constitución ese sentido unívoco de la prescripción penal y porque, en consecuencia, el entendimiento y aplicación de la prescripción corresponde hacerlo a la jurisdicción ordinaria (tal como había sido doctrina constante de este Tribunal antes de la STC 63/2005). En tal sentido, mi posición es muy próxima a la de los Votos particulares de los Magistrados don Vicente Conde Martín de Hijas y don Ramón Rodríguez Arribas, formulados respecto de la aludida STC 63/2005.

Cierto es que no resultan admisibles situaciones de falta de diligencia del órgano judicial en la admisión a trámite de la denuncia o querella. Pero la respuesta a tales situaciones no puede ser la de desvirtuar el instituto de la prescripción, sino la adopción de medidas encaminadas a asegurar la pronta intervención judicial, que es cabalmente lo que se ha hecho mediante la reforma introducida por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, en el art. 132.2 CP.

Precisamente por ello, producida la modificación del texto del art. 132.2 CP por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, en el sentido contrario al de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional, es decir, aclarando que, como había sostenido el Tribunal Supremo respecto del texto anterior del art. 132.2 CP, la prescripción se interrumpe por la presentación de la denuncia o la querella, el mantenimiento de la jurisprudencia constitucional al respecto (jurisprudencia, que, como es obvio, no puede ser cambiada por el legislador) parece conducir a entender que esa modificación legislativa incurriría en inconstitucionalidad. Lo que añade un argumento más para sostener que el asunto al que este Voto particular se refiere no debiera haberse resuelto por la Sala, sino haberse avocado al Pleno. Y, allí, en la deliberación del Pleno, suscitarse (yo, al menos, lo habría hecho) la necesidad del cambio de doctrina.

3. Todo lo expresado es lo que me lleva a discrepar tanto de la fundamentación jurídica como del fallo de la Sentencia señalada en el encabezamiento de este Voto, ya que ni estoy a favor del mantenimiento de la doctrina de este Tribunal sobre la prescripción penal ni estoy de acuerdo, en consecuencia, con el otorgamiento del amparo, ya que lo procedente, a mi juicio, es que se hubieran avocado al Pleno los dos recursos acumulados para que ante éste se hubiera planteado la modificación de aquella doctrina.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a dieciocho de julio de dos mil once.

SENTENCIA 134/2011, de 20 de julio de 2011

Pleno

("BOE" núm. 197, de 17 de agosto de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:134

Recurso de inconstitucionalidad 1451-2002. Interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

Competencias sobre ordenación de la economía y en materia de Hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas y de los entes locales: validez de los preceptos de las leyes estatales que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público.

1. El establecimiento de topes máximos al presupuesto en materias concretas halla su justificación tanto en el título competencial contenido en el art. 149.1.13. CE, como en el principio de coordinación, que opera como límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas —art. 156.1 CE—, con el alcance previsto en el art. 2.1 b) LOFCA (SSTC 103/1997, 62/2001) [FJ 7].

2. La limitación de gasto impuesta a las Administraciones públicas encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general —ex art. 149.1.13— al estar su establecimiento encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario (SSTC 96/1990, 237/1992, 62/2001) [FJ 8].

3. Al Estado le corresponde, de acuerdo con lo establecido en los arts. 40.1, 131 y 138 CE, la garantía del equilibrio económico y la adopción de las medidas necesarias para alcanzar la estabilidad interna y externa, y la estabilidad presupuestaria [FJ 8].

4. La legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 CE en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas, en la elaboración de sus presupuestos, se extiende a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001) [FJ 8].

5. La estabilidad presupuestaria como situación de equilibrio o superávit, encuentra su fundamento en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal, el cual exige a las Comunidades Autónomas la acomodación de su actividad financiera a las medidas oportunas que adopte el Estado tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa (SSTC 171/1996, 103/1997) [FJ 8].

6. La necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas, cuando se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, es acorde con el principio de coordinación de las haciendas de las Comunidades Autónomas con la del Estado, con la exigencia de una política económica unitaria y con la adopción de una política monetaria única cuya adopción corresponde exclusivamente al Estado en virtud del art. 149.1.11 y 13 CE (SSTC 11/1984, 87/1993) [FJ 8].

7. Con base en el principio de coordinación delimitado por la LOFCA cabe justificar que el Estado acuerde una medida unilateral con fuerza normativa general susceptible de incidir en las competencias autonómicas en materia presupuestaria, siempre que aquélla tenga una relación directa con los objetivos de política económica (STC 62/2001) [FJ 8].

8. El precepto impugnado, que define el principio de estabilidad presupuestaria en relación con los sujetos que integran el sector público, no contiene ninguna prescripción que suponga una vulneración de la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña, máxime cuando el art. 214 EAC condiciona el establecimiento por la Generalitat de límites para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria a lo dispuesto por la normativa estatal y de la Unión Europea [FJ 8].

9. La fijación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas no vulnera la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña al ser una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta a la garantía del equilibrio económico, que ha de ser adoptada con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema (STC 31/2010) [FJ 8].

10. La comprobación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la idoneidad de las medidas del plan económico-financiero no puede considerarse como un simple mecanismo de control de la actividad presupuestaria de las Comunidades Autónomas, sino como una medida para el cumplimiento de la política económica de estabilidad presupuestaria del Estado [FJ 11].

11. Doctrina sobre la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas [FFJJ 8, 10].

12. Doctrina sobre el ejercicio de las potestades de coordinación del Estado [FJ 10].

13. Cuando el principio de estabilidad presupuestaria no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, es legítimo que el Estado imponga la elaboración, por las Comunidades Autónomas correspondientes, de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio (STC 62/2001) [FJ 11].

14. Doctrina sobre la autonomía financiera de los entes locales [FJ 13].

15. La obligación de las entidades locales de ajustar sus presupuestos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria no quebranta su autonomía política porque no pone en cuestión el establecimiento de las políticas locales de los diversos entes, ni vulnera su suficiencia financiera, sino que tan sólo fijan el marco presupuestario en el que han de ejercerse dichas políticas (SSTC 214/1989, 237/1992) [FJ 14].

16. La autorización condicionada de las operaciones de crédito y emisiones de deuda en caso de desequilibrio presupuestario de los entes locales, a que dicho desequilibrio desaparezca en tres ejercicios presupuestarios a través del plan económico-financiero que están obligados a presentar, no conlleva vulneración de la autonomía de dichos entes ni de su suficiencia financiera, ya que ambas están sometidas a los límites que conllevan las competencias del Estado [FJ 14].

17. Las determinaciones normativas de los presupuestos locales contenidas en el precepto impugnado son meras especificaciones técnicas que no vulneran las autonomía local ni su suficiencia financiera, ya que no ponen en cuestión la intervención de los entes locales en los asuntos de su interés ni conllevan merma alguna de sus recursos [FJ 14].

18. La tutela financiera de las Comunidades Autónomas respecto de los entes locales y la intervención del Estado respecto de los mismos han de complementarse, de manera que la tutela financiera del Estado sobre aquéllos no puede anular a la de la Generalitat (STC 179/1985) [FJ 15].

19. Doctrina sobre la competencia de la Generalitat para ejercer la tutela financiera de los entes locales (SSTC 57/1983, 31/2010) [FJ 16].

20. Nada obsta a que constitucionalmente la LRBRL haya podido articular la Comisión Nacional de Administración Local como un organismo de relación directa entre el Estado y las entidades locales en cuya composición queda excluida la presencia de las Comunidades Autónomas, toda vez que el carácter bifronte del régimen local permite que el Estado pueda entablar relaciones directas con las entidades locales (STC 84/1982) [FJ 17].

21. La audiencia a la Comisión Nacional de Administración Local, en el proceso de establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de las entidades locales no menoscaba la competencia autonómica de tutela de los entes locales, ya que exclusivamente atiende a razones de eficacia y operatividad en el ejercicio, por el Estado, de su propia competencia [FJ 17].

22. Es legítima la regulación de las correcciones de desequilibrio presupuestario local y la intervención del Ministerio de Hacienda, al ser manifestación del principio de coordinación de la competencia estatal, coordinación que puede conllevar una actuación de vigilancia o seguimiento en razón a la especial incidencia que tiene la apelación al crédito en el equilibrio económico y financiero y, por tanto en el conjunto de la economía [FJ 17].

23. Aunque se trate de disposiciones que articulan o aplican otras del Derecho derivado europeo, las normas que han de servir de pauta para la resolución de los conflictos competenciales son exclusivamente las de Derecho interno que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (SSTC 252/1988, 236/1991) [FFJJ 6, 8].

24. Siendo cierto que, en principio, cada norma debe ser motivo de impugnación por separado, resulta legítima la impugnación unitaria cuando dichas normas responden a un mismo campo normativo material y están tan estrictamente imbricadas que difícilmente pueden concebirse una de ellas sin la otra, de manera que la resolución a través de un solo proceso cobra sencillez abordando conjuntamente ambas disposiciones, hasta tal punto que su tratamiento por separado resultaría poco justificado (STC 29/1994) [FJ 2].

25. La función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demanda al menos una de las partes, una decisión jurisdiccional que declare, constatando si se verificó o no la extralimitación competencias denunciada, su definición constitucional o estatutaria (SSTC 182/1988, 109/2003) [FJ 2].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asúa Batarrita, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1451-2002, interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra los arts. 3.2; 19; 20.2; 22.2; 23.2 y disposición adicional única, apartado dos -que modifica el art. 146.1, de la Ley reguladora de haciendas locales- de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria; y contra los arts. 2; 5, segundo inciso; 6.3 y 4; 8.2, 3, 4, 5, 7 y 8; y disposición adicional única, apartados uno, dos, tres y cuatro -en lo relativo a determinadas modificaciones introducidas en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas- de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Letrado de las Cortes Generales-Jefe de la Asesoría Jurídica del Senado en representación de dicha Cámara. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 12 de marzo de 2002, el Letrado del Parlamento de Cataluña en nombre y representación del mismo, interpuso recurso de inconstitucionalidad, de un lado, contra los arts. 3.2; 19; 20.2; 22.2; 23.2; y disposición adicional única, apartado 2 - que modifica el art. 146.1 de la Ley reguladora de las haciendas locales- de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y, de otro lado, contra los arts. 2.5, segundo inciso; 6.3 y 4; 8.2, 3, 4, 5, 7 y 8; y disposición adicional única, apartados 1, 2, 3 y 4 -que modifican diversos extremos de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)- de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. La fundamentación que sustenta la impugnación de ambas leyes se resume a continuación.

a) La representación procesal del Parlamento de Cataluña hace referencia, en primer lugar, a la exposición de motivos, apartado II, de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, reproduciendo varios párrafos de la misma. Dichos párrafos aluden al art. 149.1.11 y 14 CE como títulos habilitantes del Estado para dictar dicha ley y ponen de relieve que el objetivo de la estabilidad presupuestaria ha de alcanzarse de modo diferente en el sector público estatal y en las entidades locales que cuando se trata de las Comunidades Autónomas, pues en este último caso hay que fijar mecanismos que garanticen la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Y es que mientras que las normas referidas al Estado y a las entidades locales pueden tener el carácter de ley ordinaria, la cooperación financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas deben revestir la forma de ley orgánica. Por tal razón, sigue indicando el párrafo reproducido de la exposición de motivos de la Ley 18/2001, se ha optado por elaborar dos leyes distintas, que deberán ser interpretadas y aplicadas en forma conjunta. Seguidamente, se reproducen otros párrafos de la exposición de motivos de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, que señalan que la regulación orgánica incide en los mecanismos de coordinación entre la Hacienda estatal y las de las Comunidades Autónomas en materia presupuestaria y complementa las previsiones de la Ley 18/2001.

Esta conexión y complementariedad de ambas leyes se deriva también de su parte expositiva, pues diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2001 aluden a ello, estableciendo las remisiones correspondientes (arts. 1, 2, 3, 5, 6, 10, 11 y disposición adicional única), remisión que se produce igualmente desde la Ley 18/2001 (art. 7 y disposición adicional quinta). Así pues, ambos textos legales forman un bloque de aplicación e interpretación unitaria y conjunta, lo que fundamenta la formulación también conjunta de sus alegaciones.

b) A continuación la demanda se refiere a los objetivos de la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria que sirven como argumento justificativo de las dos leyes recurridas. Así, los objetivos de estabilidad y crecimiento económicos establecidos en el marco de la Unión Europea y Monetaria orientan las leyes impugnadas, a pesar de que ambas explicitan que se aprueban al amparo de las reglas 11, 13, 14 y 18 del art. 149.1 CE, como se desprende de la lectura de la exposición de motivos, apartado I, de la Ley 18/2001 y de su parte dispositiva, específicamente de su art. 1, que describe el objeto de dicha Ley. Otro tanto se deriva del art. 1 de la Ley Orgánica 5/2001 y también de su art. 4, que establece una “sanción” en forma de responsabilidad financiera para las Comunidades Autónomas que incumplan las obligaciones impuestas provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones contraídas por España y la Unión Europea en el marco del Pacto de estabilidad y crecimiento.

c) Con este punto de partida, el Letrado del Parlamento de Cataluña señala a continuación la falta de concordancia existente entre el contenido normativo de las dos leyes recurridas y los objetivos de estabilidad presupuestaria definida en el Derecho europeo.

Para justificar esta falta de concordancia, dicha representación reproduce el actual art. 104 del Tratado de la Comunidad Europea, que establece las pautas de la disciplina presupuestaria atendiendo, de un lado, a criterios de proporción entre el déficit público, previsto o real, y el producto interior bruto y, de otro, a la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto, previendo para ambos casos valores de referencia que no pueden rebasarse. Estos valores de referencia han sido recogidos en el Protocolo sobre procedimiento aplicable, en caso de déficit excesivo. La representación autonómica alude también al marco normativo que configura el Pacto de estabilidad y crecimiento y que está compuesto por la Resolución del Consejo sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento, acordada en Ámsterdam el 17 de junio de 1997 y por los Reglamentos (CE) núms. 1466/1997, del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y 1467/1997, de 7 de julio de 1997, del Consejo, sobre aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Todas estas normas tienen como finalidad conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit, adoptando medidas correctoras en caso contrario. Del conjunto de normas citadas se destaca que los objetivos europeos incorporan criterios de flexibilidad, siendo admisible un cierto nivel de déficit y también que en caso de superación de dicho nivel se atiendan las circunstancias económicas del Estado miembro para determinar su excepcionalidad o temporalidad.

Sin embargo, el Letrado del Parlamento de Cataluña aduce que las leyes recurridas no se atienen al marco normativo europeo de referencia. Así, reproduce el art. 3 de la Ley 18/2001, señalando que aunque su apartado 1 llama al marco fijado en el Pacto de estabilidad y crecimiento, su apartado 2 contiene una definición de estabilidad presupuestaria para el sector público no comercial y para las entidades del sistema de Seguridad Social que restringe la idea de “déficit no excesivo”, concibiéndolo como “no déficit”, de manera que si el objetivo europeo es que la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto no sobrepase el 3 por 100 del producto interior bruto, la Ley 18/2000 pretende suprimir en todo caso el déficit público previsto o real, independientemente de la evolución del producto interior bruto. Así, aunque el apartado 3 del art. 7 de la Ley 18/2001 alude a posibles situaciones excepcionales de déficit presupuestario, dicha Ley no se atiene a la concepción que tiene la normativa europea [Reglamento (CE) del Consejo núm. 1467-1997], que vincula dichas situaciones con la responsabilidad del Estado miembro, sino que reafirma el criterio del objetivo de “no déficit”, sin que se precisen en qué circunstancias o condiciones se puede producir la aprobación de un presupuesto por el Estado o por las Comunidades Autónomas en situación de déficit presupuestario.

Esta falta de concordancia de las leyes recurridas con el Derecho europeo se hace más manifiesta si atendemos al hecho de que desde 1992 el Estado y las Comunidades Autónomas han establecido acuerdos para limitar la deuda y el déficit público. Esta política de colaboración y coordinación se ha seguido de forma general y si en el ámbito local ha implicado un equilibrio sin déficit en los últimos cinco años, ha permitido también cerrar el ejercicio 2001 sin déficit desde la perspectiva del conjunto de las Administraciones públicas, como reconoce el dictamen del Consejo de la Unión Europea de 12 de febrero de 2002. En el mismo dictamen el Consejo se hace eco de la aprobación de la Ley 18/2001 y de las reformas del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas a partir de 2002, remarcando que no preconiza ningún modelo en concreto de coordinación interna entre la Administración central y las Administraciones regionales.

Por tanto, si la Ley 18/2001 y la Ley Orgánica 5/2001 no se justifican necesariamente en el Derecho europeo, el análisis de su constitucionalidad ha de hacerse con la perspectiva de que el Estado tenga título competencial suficiente para imponer a las Comunidades Autónomas y entes locales los criterios de estabilidad presupuestaria que contienen y de que las restricciones y limitaciones previstas sean proporcionales a los objetivos pretendidos, aunque el Tribunal Constitucional ha afirmado que la “propia interpretación del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas tampoco se produce en el vacío (STC 102/1995, FJ 5), por lo que prestar atención a la normativa comunitaria aplicable puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente … el esquema interno de distribución de competencias” (STC 128/1999, FJ 9).

d) La demanda plantea seguidamente que el art. 3.2 de la Ley 18/2001 implica una limitación general a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que excede de las competencias estatales previstas en el art. 149 CE.

A pesar de que la disposición final segunda de la Ley 18/2001 afirma que ha sido dictada al amparo de las reglas 11, 13, 14 y 18 del art. 149.1 CE, lo cierto es que de su contenido se deduce una prelación en beneficio del art. 149.1.13 CE, pues el art. 1 de dicha Ley hace referencia a la regla 13 del art. 149.1 CE como fundamento para establecer “los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos”. La representación autonómica interpreta lo señalado en el sentido de que los Estados son los responsables ante la Unión de la aplicación del Derecho europeo (art. 93 CE y SSTC 252/1988 y 80/1993) y de que dicho Derecho no altera el reparto competencial establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, considera que la cita del art. 149.1.13 CE en la disposición final segunda de la misma Ley 18/2001 implica que, al margen de los principios del Derecho europeo sobre la estabilidad presupuestaria, el contenido normativo impuesto constituye un denominador común de vigencia para todo el territorio nacional.

A continuación, la representación del Parlamento de Cataluña hace referencia a distintas Sentencias de este Tribunal sobre el alcance del art. 149.1.13 CE (SSTC 96/1990, 171/1996, 133/1997 y 62/2001), extrayendo de ellas que este título competencial no puede vaciar de contenido a las competencias de las Comunidades Autónomas. Tras ello, dicha representación aduce que es necesario distinguir entre la estabilidad presupuestaria como objetivo de la política económica y la estabilidad presupuestaria como medida jurídica impuesta al sector público. En cuanto a la estabilidad presupuestaria como objetivo de política económica, sostiene que se encuadra en el art. 149.1.13 CE y se enmarca en la política europea antes comentada. Sin embargo, la traducción jurídica de ese objetivo de política económica no es proporcionada a la consecución de dicho objetivo ni respeta la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas establecida en la Constitución, puesto que la Ley 18/2001 no establece ningún criterio adicional que permita flexibilizar la imposición del “no déficit”.

Así, destaca que no puede desconocerse la relación existente entre déficit público y producto interior bruto en el sentido de que una reducción del primero genera un impacto negativo en el crecimiento. Además, existe otra relación entre crecimiento del producto interior bruto y reducción del déficit, pues un incremento del producto interior bruto conlleva una reducción del déficit y de la tasa de paro. Por tanto, si crece la economía disminuye el déficit y si éste se reduce la economía crece menos, lo que implica que para conseguir el objetivo de estabilidad presupuestaria hay que permitir un margen de déficit posible que permita incidir en las situaciones coyunturales en las que el crecimiento económico no sea el esperado o en las que la tasa de paro crezca excepcionalmente. En la Unión Europea este margen es del 3 por 100, mientras que la Ley 18/2001 pretende suprimirlo.

Otro aspecto a tener en cuenta es la relación entre inversión pública y crecimiento y en este sentido el art. 158.2 CE, al definir el fondo de compensación para corregir los desequilibrios interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, destina dicho fondo a gastos de inversión, lo que, a su vez, se correlaciona con las competencias de la Generalitat en materias como obras públicas, carreteras, ferrocarriles, transportes y comunicaciones y aprovechamientos hidráulicos (art. 9.13, 14, 15 y 16 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC). Por otro lado, no hay evidencias de que una reducción de la inversión implique una reducción del déficit, pese a lo cual la Ley 18/2001 y la Ley Orgánica 5/2001 no sólo no establecen elementos de ponderación vinculados a un déficit moderado, sino que sancionan el incumplimiento de la obligación del no déficit, limitando el recurso al crédito como instrumento de financiación a pesar de estar vinculado a la inversión de las Comunidades Autónomas y de los entes locales (arts. 14.2 LOFCA y 50.1 de la Ley 30/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales).

En consecuencia, las medidas legales previstas no sólo no son indispensables para alcanzar el objetivo económico sino que tampoco son legítimas y adecuadas a la Constitución por afectar a la autonomía política de las Comunidades Autónomas, que es un principio que preside la organización territorial del Estado (SSTC 135/1992, FJ 8; 32/1981, FJ 3; y 104/2000, FJ 4) y también a su autonomía financiera, que implica la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos para ejercer las propias competencias (SSTC 63/1986, 201/1998 y 96/1990).

En suma, no es constitucionalmente admisible que el legislador estatal condicione esta autonomía política y financiera a través de la imposición de un modelo presupuestario en el que se condicionen los ingresos y en el que los gastos, incluidos los de inversión, deben sufragarse prácticamente de forma exclusiva por la vía fiscal, con práctica exclusión del recurso al crédito. En consecuencia, deben reputarse inconstitucionales por exceder del alcance del art. 149.1.13 CE y ser desproporcionados a los objetivos de política económica, restringiendo la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas (arts. 137 y 156.1 CE), el art. 3.2 de la Ley 18/2001 y, por conexión, los siguientes preceptos de la Ley Orgánica 5/2001: arts. 2; 5, segundo inciso; 6.3 y 4, disposición adicional única, apartado uno, en cuanto a la modificación del art. 2.1 b) LOFCA; apartado tres, en cuanto a la modificación del art. 14.3 LOFCA; y apartado cuatro, en lo atinente a la modificación del art. 21.1 LOFCA, todos ellos de la Ley Orgánica 5/2001.

e) A continuación el Letrado del Parlamento de Cataluña argumenta que la obligación de las Comunidades Autónomas, impuesta por el art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001, de elaborar un plan de saneamiento y someterlo a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas es contrario a la autonomía de Cataluña.

De acuerdo con dicho precepto, si el Parlamento de Cataluña aprueba los presupuestos de la Generalitat en situación de déficit, por pequeño que sea, se deberá aprobar un plan económico-financiero de saneamiento. Lo mismo ocurre si el déficit es de resultado. El precepto impone que dicho plan sea aprobado por la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma si su normativa así lo exige, incluyendo en él la definición de las políticas de ingresos y gastos que deba aplicar la Comunidad Autónoma para corregir la situación de desequilibrio en los tres ejercicios presupuestarios siguientes, remitiéndose al Consejo de Política Fiscal y Financiera, el cuál al margen de lo previsto en el art. 153 CE, controlará la actividad del Parlamento de Cataluña mediante la comprobación de la idoneidad de las medidas, requiriendo a la Comunidad Autónoma un nuevo plan si el primero no fuese satisfecho.

Por tanto, el precepto contempla una posición de superioridad jerárquica del Consejo de Política Fiscal y Financiera respecto del Parlamento de Cataluña que subvierte los principios fundamentales del Estado Autonómico. El Parlamento de Cataluña tiene competencia para aprobar las leyes de presupuestos de la Generalitat de Cataluña con todas las limitaciones que derivan de ser un Parlamento de una Comunidad Autónoma, pero la adecuación de dichas leyes a la Constitución y al bloque de la constitucionalidad, que es el único parámetro de control, sólo lo puede realizar el Tribunal Constitucional. Debe recordarse que el Tribunal ha considerado inconstitucionales ciertas medidas legislativas que suponían controles excesivamente intensos de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (STC 76/1983, FJ 12 y 14).

Por tanto, deben reputarse inconstitucionales por invadir la autonomía financiera de la Generalidad, garantizada por el art. 156.1 en conexión con el art. 153 CE, y por reducir las potestades de elaboración y aprobación del presupuesto de la Comunidad Autónoma, los siguientes preceptos de la Ley Orgánica 5/2001: apartados 2, 3, 4, 5, 7 y 8 del art. 8 y, por conexión, el apartado dos de la disposición adicional única -con relación a la letra b) que se añade al art. 3.2 LOFCA-.

f) Por último, para el Letrado del Parlamento de Cataluña, la Ley 18/2001 vulnera también la autonomía local y las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de tutela financiera de los entes locales.

La Ley 18/2001 señala que también los entes locales deben adecuar sus presupuestos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (art. 19 y disposición adicional única, apartado 2), para lo cual el Gobierno fijará anualmente dicho objetivo, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas (art. 20.1). Se atribuye a la Comisión Nacional de Administración Local, como órgano de colaboración entre la Administración del Estado y los entes locales, la labor de informar con carácter previo los objetivos de estabilidad fijados por el Gobierno (art. 20.2). La corrección de las situaciones de desequilibrio requerirá la aprobación de un plan de reequilibrio por el Pleno de la corporación, cuyo seguimiento se atribuye al Ministerio de Hacienda (art. 22). En cuanto a las operaciones de crédito, se harán teniendo en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad (art. 23.1 y apartado 1 de la disposición adicional única) y será necesario que el plan económico-financiero permita la desaparición en tres ejercicios de la situación de desequilibrio (art. 23.2).

La Constitución garantiza en sus arts. 137 y 140 la autonomía de las provincias y municipios pero no contiene respecto de los entes locales un precepto similar al art. 156.1. Aunque la referencia a la financiación local en el art. 142 CE se hace en términos de garantía de la suficiencia, no puede negarse la autonomía financiera de estos entes locales, tanto por ser inherente a su autonomía (art. 137 CE) como por su conexión con otros preceptos constitucionales (arts. 133.2 y 133.4 CE), siendo así reconocida por la doctrina del Tribunal (STC 237/1992, FJ 6). Admite la representación autonómica que la autonomía financiera de los entes locales tiene un alcance más reducido que la de las Comunidades Autónomas y que la capacidad del Estado respecto de dichos entes, ex art. 149.1.14 CE, es mayor que respecto de la Comunidad Autónoma. Pero matiza que los entes locales se han de someter tanto a la tutela financiera del Estado como a la de las Comunidades Autónomas (para el caso de Cataluña, ello deriva del art. 48 en conexión con el art. 9.8, ambos EAC), pero la competencia estatal en ningún caso puede ser plena y vaciar la autonomía financiera de dichos entes, como hacen las leyes recurridas, reiterando los argumentos expuestos respecto a la vulneración de la autonomía de la Generalidad. En todo caso, también se señala que los objetivos europeos de estabilidad derivados del art. 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Pacto de estabilidad y crecimiento se han conseguido en el ámbito local hasta el último ejercicio de 2001.

En conclusión, la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria en el ámbito local es inconstitucional, tanto en cuanto al art. 3.2 como a los arts. 19 y 23.2 y el apartado 2 de la disposición adicional única de la Ley 18/2001, por vulnerar la autonomía local constitucionalmente garantizada y al autonomía financiera de los entes locales.

Además de lo indicado en cuanto a la vulneración de la autonomía local por la Ley 18/2001, ésta también se proyecta sobre la tutela financiera que la Generalitat ha de ejercer sobre los entes locales de Cataluña (art. 48.1, en conexión con el art. 9.8, ambos EAC). Según las SSTC 56/1983 y 57/1983, las tutelas financieras del Estado y de las Comunidades Autónomas, sobre los entes locales no se superponen ni se acumulan, sino que ambos aspectos, según insiste la STC 233/1999, FJ 4, han de complementarse, de manera que la primera no puede anular o vaciar a la segunda. Por tal razón, se reputan inconstitucionales los arts. 20.2 y 22.2 de la Ley 18/2001, que prevén sistemas de relación y de control del Estado respecto de los entes locales que excluyen la intervención de la Generalidad, desconociendo, en cuanto al control, la doctrina de la STC 179/1985, que declaró no aplicable a Cataluña el apartado 2 del art. 7 de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, sobre medidas urgentes de saneamiento de las haciendas locales.

2. Mediante providencia de 23 de abril de 2002 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Cataluña frente a diversos preceptos de la Ley 28/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. El día 30 de abril de 2002 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirige al Tribunal personándose en el proceso y solicita una prórroga de ocho días para formular sus alegaciones.

4. El día 7 de mayo de 2002 la Sección Cuarta acuerda incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado de 30 de abril de 2002 y concederle la prórroga solicitada para formular las alegaciones.

5. Con fecha 10 de mayo de 2002 se registra un escrito de la Presidenta de Congreso de los Diputados comunicando al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones y poniéndose a su disposición.

6. El día 16 de mayo de 2002 se registra en el Tribunal un escrito del Letrado-Jefe de la Asesoría Jurídica del Senado, en representación de dicha Cámara, comunicando que comparece en relación con los recursos de inconstitucionalidad números 1451-2002, promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, 1455-2002, promovido por el mismo órgano de la Comunidad Autónoma y 1460-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña, así como en relación con los recursos números 1462-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha, 1461-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña, 1463-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha, 1467-2002, promovido por el Gobierno de Aragón, 1471-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 1473-2002, promovido por el Gobierno de Aragón, 1487-2002, promovido por las Cortes de Aragón, 1488-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, 1505-2002 y 1506-2002, promovido por Diputados del grupo parlamentario socialista y 1522-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, todos ellos relacionados con la Ley 18//2001, de 12 de diciembre, y con la Ley Orgánica 5/2002, de 13 de diciembre.

Al respecto señala que el Senado ha adoptado el acuerdo de personarse en los referidos recursos de inconstitucionalidad y de formular alegaciones en los cuatro referidos en primer lugar. Asimismo solicita la acumulación de todos los recursos mencionados por cumplir lo dispuesto en el art. 83 LOTC y la suspensión del plazo para formular alegaciones.

7. Con fecha 29 de mayo de 2002 se registra el escrito mediante el cual el Abogado del Estado formula sus alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad número 1451-2002, que resumidamente se exponen.

a) Antes de examinar los motivos de inconstitucionalidad aducidos por la parte demandante, el Abogado del Estado expone el contenido y finalidad de las leyes recurridas, que queda expresado en la exposición de motivos de la Ley 18/2001. Según el legislador se trata de adoptar una importantísima medida de política económica dirigida a mantener y prolongar el ciclo expansivo económico actual, actuando sobre el sector de la política económica en el que el Estado tiene un margen de actuación, al ser mínima su posibilidad de intervenir en la política monetaria, que recae en el Banco Central Europeo. Por ello, el margen de intervención del Estado se localiza en las políticas estructurales y en la política presupuestaria, esfera esta última en la que inciden las medidas contenidas en las leyes recurridas, que se refieren a los principios de estabilidad presupuestaria -definido como equilibrio o superávit- plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos. Estas medidas tienen en cuenta las decisiones y recomendaciones adoptadas en el ámbito europeo (Pacto de estabilidad y crecimiento acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997 y en las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa Maria da Feira de junio de 2000).

Sin ánimo de exhaustividad y señalando que el acierto técnico o político no puede ser objeto de debate constitucional en esta sede, el Abogado del Estado relaciona las razones que fundamentan las medidas legales. En primer lugar, alude a la consolidación fiscal que, consistiendo en cerrar los presupuestos de modo que los gastos se financien con los ingresos sin endeudamiento, ha llevado a la eliminación del déficit público en el ejercicio de 2001 por primera vez en la historia de la democracia, haciendo posible el crecimiento económico español a mayor ritmo que los socios europeos, y todo ello en un contexto de desaceleración de la economía mundial. En este sentido, la prioridad del equilibrio presupuestario es la posición más adecuada para afrontar esa desaceleración, dando continuidad al crecimiento y a la creación de empleo. El principio de estabilidad presupuestaria o superávit se complementa con el de plurianualidad, teniendo en cuenta el envejecimiento de la población, de modo que los gastos que atienden a la población pasiva conllevarán, bien recortes en otras partidas -sistema de pensiones, gastos sanitarios-, bien aumento de otros ingresos. Por tanto, mientras se abordan las profundas reformas dirigidas a viabilizar el sistema, se trata de ir generando un margen financiero a través del objetivo de la estabilidad presupuestaria. Estamos, pues, en conclusión, ante un objetivo de política económica general materializado mediante medidas de política presupuestaria.

Esta actuación en política presupuestaria, para que sea eficaz, ha de proyectarse en todas las Administraciones públicas, aunque ello se impone en algunos casos directamente y en otros a través de fórmulas de coordinación. El Abogado del Estado precisa que en este apartado introductorio analizará por separado las medidas de orden presupuestario que se refieren a las Comunidades Autónomas y las que se refieren a las entidades locales, pues, aun siendo similares, requieren distinto tratamiento.

Así, en primer lugar, señala que el art. 3 de la Ley 18/2001 dispone en su apartado 2 que, respecto de las tres Administraciones -estatal, autonómica y local- la estabilidad presupuestaria ha de entenderse como situación de equilibrio o superávit, computada según la definición dada por el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales y sin perjuicio de situaciones excepcionales.

En segundo lugar, dicha ley prevé que las Comunidades Autónomas podrán “establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria”. Por tanto, serán aquéllas las que, en ejercicio de sus competencias, actúen de modo preciso para alcanzar el objetivo a cumplir.

En tercer lugar, se prevé un régimen excepcional para las situaciones de déficit presupuestario que, en el caso de las Comunidades Autónomas, consistirá en que deberán exponer las causas que ocasionan el déficit y formular un plan a medio plazo para su corrección. Si la situación de déficit se produce por la aprobación de presupuestos que no cumplen el objetivo de equilibrio, el plan tiene por objeto los tres ejercicios siguientes y se somete al Consejo de Política Fiscal y Financiera, de manera que si dicho Consejo estima que las medidas del plan no son adecuadas para la corrección se requiere a la Comunidad para que formule otro plan. En el caso de que la situación de desequilibrio se produzca no en la aprobación del presupuesto, sino en su liquidación, se deberá presentar un plan para la corrección en los mismos términos que en el caso anterior. La fórmula legal supone la intervención de un órgano de coordinación, como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, permitiéndose que sea la Comunidad Autónoma la que decida cómo actuar, esto es, sin imponer forzosamente una solución.

En cuarto lugar, se fija un procedimiento para establecer el objetivo de equilibrio presupuestario para cada Comunidad Autónoma, partiendo de que en el primer cuatrimestre de cada año el Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Economía y Hacienda y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas, sometiéndolo al Congreso y al Senado para su aprobación. A continuación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera fija el objetivo de estabilidad para cada Comunidad Autónoma; en caso de que no hubiera acuerdo en el seno de dicho órgano, las Comunidades deben aprobar y liquidar sus presupuestos de acuerdo con el principio de equilibrio previsto en el art. 3.2 de la Ley 18/2001, es decir, con equilibrio o superávit. El acuerdo tiene carácter trienal, aunque se adopta cada año, modulándolo así en virtud de la situación económica del momento.

En quinto lugar, se establece un sistema de responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria, correspondiendo asumir a las Comunidades Autónomas las responsabilidades que se derivasen del incumplimiento de las leyes recurridas o de los acuerdos adoptados en su ejecución por el Ministerio de Economía y Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Finalmente, en sexto lugar, el régimen legal se completa con un mayor control y restricción del acceso al crédito de las Comunidades Autónomas, modificándose el art. 14 LOFCA para exigir autorización del Estado para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda u otras operaciones al crédito.

Con todas estas medidas no se afecta a las decisiones de la autoridad presupuestaria autonómica relativas a la previsión de ingresos y autorización de gastos respecto de cada una de las partidas del presupuesto, de manera que se produce la menor incidencia posible en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Dicha autonomía es cada vez mayor en la vertiente de los ingresos y se ha vuelto a ampliar con el nuevo sistema de financiación, conteniéndose en la Ley Orgánica 7/2001 todo un catálogo e innovaciones en relación con la cesión de tributos estatales (impuesto sobre el valor añadido, impuestos especiales de fabricación, sobre electricidad y especial sobre determinados medios de transporte), mayores competencias normativas sobre los impuestos ya cedidos, sistemas de recargos o nuevos mecanismos de participación en ingresos del Estado, etc. De todo ello concluye el Abogado del Estado que no se puede afirmar que el endeudamiento sea el único recurso que queda a las Comunidades Autónomas para financiar sus gastos, precisando también que las leyes recurridas admiten excepcionalmente el déficit y el acceso al crédito aunque sea con medidas de coordinación.

En relación con la Administración local las previsiones son similares. Se fija un objetivo de estabilidad con informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local y ulterior aprobación del Congreso y del Senado; se impone la elaboración de un plan económico-financiero para los entes locales que no cumplan el objetivo y, finalmente, se prevé un régimen de autorización de operaciones de crédito y endeudamiento.

b) A continuación el Abogado del Estado incide en el principio de estabilidad presupuestaria y en su relación con la normativa y las recomendaciones de la Unión Europea.

La estabilidad presupuestaria como objetivo de política económica se manifiesta en la Unión Europea desde su Tratado constitutivo. Así, su actual art. 4.3 alude a los principios rectores de las acciones de los Estados miembros: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable. El art. 104 desarrolla estos principios en relación con el déficit público, previendo la supervisión por el Consejo de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros, así como la adopción de medidas en caso de incumplimiento. El Pacto de estabilidad y crecimiento, contenido en la resolución del Consejo de 17 de junio de 1997 (97/C236/01), se transformó en el Reglamento núm. 1466/1997 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y en el Reglamento núm. 1467/1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Cita también las recomendaciones del Consejo Europeo celebrado en Santa Maria da Feira en junio de 2000, dirigidas al saneamiento de las cuentas públicas, más allá del nivel mínimo, para cumplir el Pacto de estabilidad y crecimiento.

Estas previsiones no contienen, sin embargo, la imposición a los Estados miembros de medidas concretas de política económica para alcanzar el objetivo común señalado, pues las mismas quedan en manos de los Estados. En este sentido, el dictamen del Consejo de 12 de febrero de 2002, relativo al programa español de estabilidad actualizado 2001-2005, pone de manifiesto que las medidas incluidas en la Ley 18/2001 se consideran muy favorables.

El Abogado del Estado destaca que el objetivo de la Unión Europea no es conseguir un endeudamiento neto máximo del 3 por 100, sino sanear las cuentas públicas para que la inexistencia de déficit permita el éxito en las políticas de crecimiento y pleno empleo, de modo que dicho 3 por 100 aparece como el punto en que se requiere una acción inmediata de corrección, (en general, los arts. 4.3 y 104 del Tratado y, en especial, el Reglamento 1467/1997 y la resolución del Consejo de 17 de junio de 1997 -Pacto de estabilidad y crecimiento-, aludiendo esta última al objetivo a medio plazo de situaciones próximas al equilibrio o de superávit). A partir de esta premisa, el Estado español ha adoptado distintas decisiones legislativas de ordenación de su política económica, no tratándose del simple desarrollo o ejecución de decisiones europeas, sino de adopción de medidas de carácter estatal en el marco de los compromisos asumidos en la Unión Europea.

c) El Abogado del Estado expone a continuación que el recurso de inconstitucionalidad parte de la premisa de que los fines que persiguen las leyes impugnadas son los de la Unión Europea, concluyendo de ello que como ésta no impone el equilibrio o el superávit presupuestario existe un exceso competencial en el ejercicio del título contenido en el art. 149.1.13 CE. La demanda entiende, en suma, que la imposición del equilibrio presupuestario o superávit sin ningún criterio de flexibilización no es proporcionada al objetivo y vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Para el Abogado del Estado, esta tesis impugnatoria se apoya en premisas que no responden a la realidad. De un lado, rechaza que el objetivo de la Unión Europea sea que el déficit presupuestario no supere el 3 por 100, sino alcanzar una situación de equilibrio o superávit. Como quiera que el objetivo se adoptó en 1997 con el Pacto de estabilidad y crecimiento, hoy, en el año 2002, pueden orientarse las políticas económicas de los Estados en la dirección de reducción del déficit.

En este sentido, el objetivo de las leyes recurridas no es, exclusivamente, cumplir los mínimos exigidos por la normativa comunitaria, sino que llega más lejos, como se señala en la exposición de motivos de la Ley 18/2001, y pretende potenciar el crecimiento y una convergencia real con los países más desarrollados. Se trata, por tanto, de un régimen normativo nuevo a través del cual el Gobierno puede, ex art. 149.1.13 CE, ejecutar decisiones de política económica de control del déficit, decisiones que se adoptan anualmente con la aprobación del Congreso y el Senado. Tampoco es correcto, continúa afirmando el Abogado del Estado, que no existan criterios de flexibilización del objetivo, pues cabe aprobar y liquidar los presupuestos sin cumplir el principio de estabilidad, pero en ese caso se establecen medidas para corregir la situación. Cabe también concretar el principio de estabilidad para cada Comunidad Autónoma con la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Se rechaza también el planteamiento de la demanda de que el principio de estabilidad, concebido en la forma en que lo hacen las dos leyes recurridas, frene al crecimiento y la creación de empleo. Es ésta una crítica política o, si se quiere, técnica, a la orientación del legislador de la política económica nacional, pero estos planteamientos no pueden sustentar un pronunciamiento de constitucionalidad, pues la Constitución no impone orientaciones políticas determinadas. La bondad técnica o la eficacia de las medidas para alcanzar los objetivos previstos no tiene trascendencia constitucional y así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en muchas ocasiones refiriéndose a la libertad del legislador en el empleo de dichas medidas (así, STC 222/1992).

d) A continuación, el Abogado del Estado rechaza que las leyes recurridas vulneren la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Para la demanda dicha autonomía supone la plena disponibilidad por las Comunidades Autónomas de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer sus competencias, afirmando que dichas leyes conculcan este principio al suponer una restricción casi absoluta del crédito como medio de financiación.

Sin embargo, en opinión del Abogado del Estado, la doctrina del Tribunal Constitucional no ha recogido de un modo tan absoluto el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Al contrario de lo afirmado en el recurso, el Tribunal ha reconocido que la competencia estatal para dirigir la política económica puede incidir en la potestad de gasto de las Comunidades Autónomas y también puede hacerlo en la de los ingresos. Además, también ha reconocido el Tribunal la constitucionalidad de las medidas del Estado para autorizar operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas.

Así, en cuanto a la limitación de las potestades autonómicas de gasto, alude a las reiteradas Sentencias que reconocen al legislador estatal la posibilidad de limitar el aumento global de las retribuciones de los funcionarios, citando las SSTC 96/1990, FJ 3, y 62/2001, FJ 2. En definitiva, es la repercusión de las medidas de que se trate en la política económica lo que justifica su constitucionalidad, de manera que cuanto mayor sea dicha repercusión mayor puede ser la incidencia de la intervención estatal en la autonomía financiera automática. En su criterio, tal es el caso de la estabilidad presupuestaria, que en la actualidad constituye uno de los pilares esenciales de la política económica general.

Por lo que se refiere a la vertiente de los ingresos, la STC 13/1992, FJ 7, ha señalado que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto que por la existencia de un sistema tributario propio con potencia recaudatoria suficiente para cubrir sus necesidades financieras. Por tanto, tampoco desde la vertiente del ingreso la autonomía financiera autonómica es un concepto absoluto, especialmente porque la Hacienda autonómica se nutre en buena medida de la aportación de partidas de los presupuestos del Estado. Finalmente, en cuanto a las decisiones que el Estado puede adoptar respecto del endeudamiento de las Comunidades Autónomas, la STC 11/1984, FFJJ 5 y 6, incardina la potestad autorizatoria del Estado en la llamada Constitución económica, es decir, la considera un instrumento de la política económica, precisando que la potestad autorizatoria estatal, que se sustenta en el art. 149.1.11 CE, es de especial relevancia y está al servicio de una única política monetaria.

De todo lo expuesto se puede concluir que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas está condicionada por la coordinación con la Hacienda estatal y por el ejercicio de otras competencias estatales, de manera que es necesario examinar en cada caso la decisión del Estado que incida en la autonomía financiera autonómica para apreciar si aquél se excede o no de las competencias que le atribuye la Constitución. En este sentido, el Abogado del Estado manifiesta que la intervención prevista en las leyes recurridas del Consejo de Política Fiscal y Financiera responde a la actuación de coordinación que es propia de dicho órgano. Además, aduce que la incidencia de las medidas controvertidas en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no es tan intensa como pretende el recurso, pues únicamente tiene por objeto evitar el endeudamiento (art. 14 LOFCA) y no se proyecta en absoluto sobre los ingresos y gastos. En conclusión, el régimen previsto se encuentra dentro del margen de actuación estatal, teniendo en cuenta su evidente encuadramiento en la ordenación de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE).

e) El Abogado del Estado examina a continuación la medida consistente en la elaboración de un plan de saneamiento y su sometimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Manifiesta que esta medida tiene por objeto el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y supone una manifestación del principio de coordinación. En efecto, el Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, aprueba el objetivo de estabilidad presupuestaria globalmente para todas las Comunidades Autónomas, remitiéndose dicho objetivo global al propio Consejo para que éste apruebe el objetivo concreto para cada Comunidad Autónoma. Por tanto, las Comunidades Autónomas han podido expresar su opinión en el seno de dicho órgano, correspondiendo a cada una de ellas su cumplimiento a través de su ley de presupuestos, con la precisión de que si no se hubiese alcanzado el acuerdo dichos presupuestos deberán aprobarse en situación de equilibrio. Si las Comunidades Autónomas no aprueban los presupuestos según lo señalado, deberán presentar un plan económico-financiero al Consejo de Política Fiscal y Financiera y si dicho plan no se aprobara deberán presentar otro.

Para el Abogado del Estado este iter se basa en el principio de coordinación de las Comunidades Autónomas con el Estado, previéndose distintos momentos en los que aquéllas pueden expresar su opinión, concluyendo que al final del proceso no existe una imposición forzosa ex lege a las Comunidades Autónomas en la configuración de su presupuesto. En contra de lo aducido por la demanda, no considera aplicable en este caso la doctrina de la STC 76/1983, porque lo que se declaró inconstitucional en dicha Sentencia fue un precepto que preveía una situación similar a la prevista en el art. 155 CE. Tampoco considera extensible aquí lo señalado en el fundamento jurídico 14 de la misma STC 76/1983, pues en este caso no existe un acuerdo necesario y vinculante del órgano de coordinación. Por tanto, no se produce infracción del principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

f) En cuanto a la alegada infracción de la autonomía local constitucionalmente garantizada, el Abogado del Estado manifiesta que la Ley 18/2001 supone, en el ámbito de la Administración local, una mínima innovación del ordenamiento jurídico, ya que el control del déficit y la tendencia a aprobar y liquidar los presupuestos locales en equilibrio ya estaba vigente tras las últimas modificaciones de la Ley de haciendas locales.

El Tribunal se ha pronunciado en diversas ocasiones en relación con la autonomía financiera local. Se cita la STC 104/2000, FJ 4, que, remitiéndose a abundante doctrina precedente, vincula dicha autonomía financiera local con la suficiencia de recursos para ejercer sus competencias y, por ello, el Abogado del Estado señala la conexión de dicha autonomía financiera con el sistema tributario como principal fuente de ingresos de Derecho público y, dada la insuficiencia de aquél, con su participación en los ingresos del Estado. La misma STC 104/2000, FJ 5, por remisión a la STC 96/1990, insiste en que es al legislador estatal a quien incumbe dar efectividad a los principios de suficiencia de las haciendas locales (art. 142 CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 CE).

De acuerdo con esta doctrina, el Abogado del Estado sostiene que las leyes recurridas no vulneran la autonomía local constitucionalmente garantizada, pues en absoluto se ha acreditado que sus disposiciones provoquen una situación de insuficiencia de las haciendas locales, acreditación que la propia STC 104/2000, FJ 5, exige para apreciar infracción del principio de autonomía local.

g) El Abogado del Estado, por último, centra su alegato en argumentar que las leyes recurridas tampoco conculcan la tutela financiera de los entes locales que compete ejercer a las Comunidades Autónomas.

A tal efecto, comienza señalando que el Estado puede incidir en el ámbito presupuestario de los entes locales a partir de la habilitación que le otorga el art. 149.1.18 CE, pues las disposiciones en materia presupuestaria local forman parte del régimen jurídico de dichos entes. Además, la regla 14 del art. 149.1 CE otorga al Estado un título específico sobre las haciendas locales, como han reconocido, entre otras muchas, las SSTC 179/1985, FJ 1 y 3; y 233/1999, FJ 4. Específicamente operan también las reglas 11 y 13 del art. 149.1 CE, como ha reconocido la antes citada STC 233/1999, FJ 21, cuando estén afectadas las operaciones de crédito a formalizar con el exterior o las que se instrumenten mediante deuda o cualquier apelación al crédito público. En todo caso, las disposiciones de las leyes recurridas han de ser consideradas en su unidad, de modo que los títulos competenciales del Estado a que se ha hecho alusión se proyectarán en mayor o menor medida en cada precepto, siendo artificioso considerarlos aislados, como reconoció el Tribunal en la antes citada STC 179/1985, FJ 1.

Por último, el Abogado del Estado indica que no cabe olvidar que la regulación discutida contiene una cláusula de salvaguardia de la competencia autonómica (arts. 19, 20.1 y 22.2 de la Ley 18/2001). Por tanto, las competencias que contiene el capítulo III de esta ley se refieren al objetivo específico de la estabilidad presupuestaria local, de manera que queda un amplio margen para que las Comunidades Autónomas ejerciten su propia tutela sobre los entes locales.

De todo lo expuesto deriva el Abogado del Estado que el art. 19, relativo al objetivo de estabilidad presupuestaria local, es acorde con la Constitución al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13 y 18 CE.

Lo propio ocurre con el art. 20, referido a la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria en cuanto supone eludir en la medida de lo posible el acceso al crédito, pues tiene la cobertura constitucional de las reglas 11, 13 y 14 del art. 149.1 CE. Otro tanto sostiene respecto de los arts. 21, sobre la obtención de información para la medición del grado de realización del objetivo de estabilidad, y 22, sobre corrección de situaciones de desequilibrio mediante la verificación del plan económico-financiero, que encuentra sustento en las mismas reglas 11, 13 y 14 del art. 149.1 CE. El Abogado del Estado insiste en que la tutela financiera estatal no tiene la amplitud que la STC 179/1985, FJ 1, consideró inadecuada, pues en este caso se ciñe exclusivamente a la verificación del objetivo de estabilidad presupuestaria, apreciando si los presupuestos están nivelados.

Por último, las medidas de autorización de las operaciones de crédito también quedan salvaguardadas, ex art. 149.1. 11 y 13 CE, como señala la STC 233/1999, FJ 21.

Como consecuencia de todo lo argumentado, el Abogado del Estado concluye su escrito solicitando del Tribunal que declare la constitucionalidad de los preceptos recurridos.

8. Mediante providencia de 4 de junio de 2002, el Pleno del Tribunal acordó tener por personado al Letrado de las Cortes Generales-Jefe de la Asesoría Jurídica del Senado, en representación de la Cámara, en el presente recurso de inconstitucionalidad, así como en los registrados con los números 1454-2002, 1455- 2002, 1460-2002, 1461-2002, 1462-2002, 1463-2002, 1467-2002, 1471-2002, 1473-2002, 1487-2002, 1488-2002, 1505-2002, 1506-2002 y 1522-2002, según interesa en su escrito de 16 de mayo último, accediendo a la suspensión que pide del plazo para hacer alegaciones en los correspondientes recursos hasta tanto se resuelva sobre la acumulación de los mismos. Asimismo, acordó oír a los recurrentes y demás partes personadas para que en el plazo de diez días aleguen lo que estimen oportuno sobre la petición de acumulación. Por último, acordó llevar testimonio del citado escrito y de esta resolución a los recursos de inconstitucionalidad antes relacionados.

9. El Abogado del Estado, en escrito registrado el día 21 de junio de 2002, manifiesta que no se opone a la acumulación solicitada por la representación del Senado.

10. El día 2 de julio de 2002 se registró en el Tribunal un escrito del Procurador don Roberto Granizo Palomeque, actuando en representación de don Joaquín Almunia Amann y otros Diputados del Grupo Parlamentario socialista, en el que se manifiesta que no se opone a la acumulación solicitada.

11. El Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la representación que ostenta, se dirige al Tribunal en escrito registrado el día 2 de julio de 2002 y manifiesta que no se opone a la acumulación planteada.

12. El Letrado del Parlamento de Cataluña presentó en el Registro General del Tribunal el día 2 de julio de 2002 un escrito en el que señala que la posición de dicho Parlamento no se ve afectada por la eventual acumulación de los recursos de inconstitucionalidad solicitada por la representación del senado, pero precisa que dicha solicitud pudiera exceder del mandato que deriva del acuerdo de la Comisión de Hacienda del Senado de 13 de mayo de 2002, que pudiera referirse sólo a los recursos 1451-2002, 1454- 2002, 1455- 2002 y 1460-2002, por lo que, de ser así, no se la puede tener por personada en los restantes procesos, ni tampoco solicitar la acumulación de los mismos al principal. Asimismo, manifiesta que la suspensión del plazo para formular alegaciones otorgada a dicha representación del Senado conlleva una dilación, que unida a la del incidente de acumulación, perjudica los intereses del Parlamento de Cataluña que se vinculan a la pronta resolución del recurso.

13. El día 4 de julio de 2002 se registró un escrito de la Letrada de las Cortes de Aragón, en la representación que ostenta, en el que se adhiere a la solicitud de acumulación que el Tribunal le trasladó con fecha 4 de junio de 2002.

14. Con fecha 4 de julio de 2002, la representación procesal de la Generalitat de Cataluña evacuó el trámite contenido en la providencia del Tribunal de 4 de junio de 2002 y solicita que se acuerde la acumulación de procesos correspondientes.

15. El día 4 de julio de 2002, el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha dirigió un escrito al Tribunal en el que solicita que se acuerde la acumulación del recurso 1451-2002 con los promovidos por las Cortes de Castilla-La Mancha, registrados con los números 1462-2002 y 1463-2002.

16. Por ATC 215/2002, de 29 de octubre, el Pleno del Tribunal decidió la no acumulación solicitada.

17. Mediante escrito registrado el día 20 de noviembre de 2002, el Letrado de las Cortes Generales- Jefe de la Asesoría Jurídica del Senado, en representación de la Cámara, manifiesta que habiendo recibido copia del Auto del Pleno del Tribunal declarando que no procede la acumulación solicitada por el Senado del recurso de inconstitucionalidad 1451-2002 con los otros recursos concernientes a la misma ley, procede a formular sus alegaciones en el plazo que se le ha otorgado, alegaciones que a continuación se sintetizan.

a) No se plantea objeción alguna respecto de la legitimación de la parte recurrente, ni respecto a su representación procesal y al plazo, llamando la atención, sin discutir su pertinencia, sobre el planteamiento de recurrir contra dos leyes en un único recurso.

b) Aborda a continuación el significado que tiene la estabilidad presupuestaria en el marco del Derecho comunitario europeo, partiendo de que el desarrollo de la Unión Europea supone la aparición de un “nuevo escenario constitucional” en el que la estabilidad presupuestaria supone un fundamento básico de la Europa unida, puesto que los Estados han renunciado a su soberanía monetaria en razón a la existencia de una sola política monetaria y una sola autoridad en este campo, el Banco Central Europeo. Además, de acuerdo con el art. 104 del Tratado y el protocolo 5 del mismo, corresponde a la Comisión supervisar la evolución de la situación presupuestaria y el endeudamiento de los Estados miembros y al Consejo corregir las eventuales desviaciones. Esta nueva situación conlleva, según el profesor Tomás Ramón Fernández, que las Comunidades Autónomas no puedan seguir ostentando una libertad plena de despliegue de su política presupuestaria, cuando el propio Reino de España ha perdido la suya.

La política de estabilidad presupuestaria pasa, pues, a jugar un papel de primera magnitud en el contexto del Pacto europeo de estabilidad y crecimiento, recordándose que el art. 93 CE establece que “corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de esos Tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”. En la misma dirección, se indica que el art. 149.1.11 CE declara la competencia exclusiva del Estado sobre el sistema monetario y la STC 24/2002, FJ 5, afirma que la estabilidad presupuestaria es “un objetivo macroeconómico auspiciado por el art. 40.1”, a cuya corrección “indiscutiblemente puede contribuir la gradual recuperación del equilibrio presupuestario”, de manera que hay que considerar incorporado al art. 134 CE el principio de estabilidad presupuestaria. Por tanto, dicho principio va a jugar el papel del crédito público y, así, el art. 135.2 CE puede entenderse también como un reflejo del mismo principio.

No puede olvidarse, según la representación procesal del Senado, que el art. 21.3 LOFCA establece que los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados por las mismas “con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los presupuestos generales del Estado”, y aunque ello se refiere a los aspectos contables hay que dar al precepto una nueva lectura como consecuencia de las determinaciones contenidas en el art. 93 CE. A lo señalado hay que añadir, citando al profesor Pérez de Ayala, que entre las competencias que la Constitución reserva al Estado está la relativa a la unidad económica y desde esta perspectiva le está reservado, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el poder de legislar sobre el déficit presupuestario de las Comunidades Autónomas y su endeudamiento, con el fin de garantizar que, en su conjunto, los presupuestos estatales y autonómicos no infrinjan en este punto los límites impuestos por la normativa europea.

Es el 17 de junio de 1997, en Ámsterdam, cuando el Consejo adopta la Resolución 97/C236/01, que contiene los elementos del Pacto de estabilidad y crecimiento, con el objetivo de conseguir situaciones presupuestarias saneadas próximas al equilibrio o con superávit, manteniendo al mismo tiempo el déficit público dentro del valor de referencia del 3 por 100 del PIB. Dicha resolución contiene una serie de compromisos por parte de los Estados miembros: respetar el objetivo presupuestario, consiguiendo situaciones presupuestarias próximas al equilibrio con superávit; adoptar medidas correctoras para alcanzar esos objetivos una vez recibida la advertencia a través de una recomendación del Consejo; poner en marcha sin demora los ajustes presupuestarios correctores; y corregir los déficits excesivos tan pronto como sea posible. Estamos, por tanto, ante medidas que no son instrumento de una política económica coyuntural, sino ante un principio básico desde el punto de vista económico. Consecuencia de ello son los Reglamentos CE números. 1466/1997, del Consejo, de 7 de julio de 1997, y 1467/1997, del Consejo de la misma fecha, que desarrollan los principios y criterios que han quedado expuestos. En la misma dirección se cita el Reglamento (CE) núm. 475/2000, del Consejo, de 28 de febrero de 2000, que modificó el Reglamento 3605/1993, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. En conclusión, los Estados miembros tienen un objetivo común contenido en el art. 98 del Tratado, que impone contribuir a los objetivos de la Comunidad coordinando sus políticas económicas (art. 99), sometiéndose a un sistema de vigilancia multilateral (art. 99.5).

A todo ello, no son ajenas la Ley general de estabilidad presupuestaria y la Ley Orgánica complementaria. La exposición de motivos de la primera hace referencia a que en un Estado fuertemente descentralizado como España el esfuerzo del Estado ha de ser simultáneamente realizado por el conjunto de las Administraciones públicas. De aquí que se fije un marco de estabilidad presupuestaria de alcance básico, de acuerdo con las habilitaciones del Estado contenidas en el art. 149.1.13 y 18 CE, afirmando, complementariamente, la relevancia de las reglas 11 y 14 del mismo art. 149.1 CE. Si se examina la normativa comunitaria que ha quedado reseñada, se verá que, sometida la política económica al cumplimiento de los objetivos de la Comunidad, ninguno de los aspectos recogidos en la exposición de motivos de la Ley general de estabilidad presupuestaria es ajeno al cumplimiento de los acuerdos del Consejo, obligatorios para el Estado español, que es garante, ex art. 93 CE, de dicho cumplimiento.

Nadie niega, aduce la representación procesal del Senado, que las Comunidades Autónomas gozan del principio de autonomía financiera, pero es éste un principio que no es absoluto, sino muy matizado, pues se ha de instrumentar “con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre los españoles” (art. 156 CE). Por tanto, el principio de autonomía financiera debe ser ejercido ahora con muchas más restricciones que con anterioridad.

La representación procesal del Senado mantiene que, habida cuenta de lo señalado, resulta aplicable al caso la doctrina contenida en la STC 11/1984, FJ 5, que expresó, con apoyo en la STC 1/1982, que las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de emisión de deuda pública deben enmarcarse en los principios básicos del orden económico resultantes de la llamada Constitución económica, ajustándose al principio de coordinación de sus haciendas con la Hacienda estatal. En igual sentido, otras muchas Sentencias del Tribunal Constitucional han reconocido competencias del Estado que restringían la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en ámbitos diversos -la estabilidad económica interna o externa, la creación de empleo, el cumplimiento de compromisos internacionales o la estabilidad de la moneda. Así, cita las SSTC 27/1981, 1/1982, 76/1983, 11/1984, 96/1984, 179/1985, 14/1986, 63/1986, 96/1990, 13/1992, 76/1992, 237/1992, 17/1996, y 171/1996. Hace referencia específica a la STC 171/1996, en conexión con la STC 96/1990, en las que el Tribunal confirmó la decisión estatal de establecimiento de un límite porcentual máximo para la incremento de las retribuciones de los empleados públicos en cuanto que ello está orientado a la consecución de la estabilidad económica y a la gradual recuperación del equilibrio presupuestario, configurándose, en suma, como un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno [así, también las SSTC 27/1981, FJ 2; y 76/1992, FJ 4 a)].

El dictamen del Consejo de Estado, de 19 de enero de 2001, emitido en relación con la Ley 18/2001, pone el acento en la relevancia que tienen las reglas 11 y 13 del art. 149.1 CE respecto del contenido de dicha Ley, haciéndose hincapié en la incidencia que tiene en este caso el art. 93 CE. En definitiva, el Estado resulta garante del cumplimiento de las obligaciones que se le imponen al Estado español en el ámbito comunitario y de aquí que le corresponda velar por que los presupuestos de las Comunidades Autónomas, al igual que los del Estado, se acomoden a los objetivos y directrices comunitarias. En este marco de necesaria coordinación entre las haciendas estatal y autonómica se ha de entender la función coordinadora que las leyes recurridas atribuyen al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que tiene, precisamente, una naturaleza coordinadora.

También destaca la representación procesal del Senado la conexión que ha de existir entre el art. 135 CE y los arts. 104-A y 104-B del Tratado de creación de la Comunidad Europea en la redacción que ha supuesto el Tratado sobre la Unión Europea, pues la imposición del objetivo del equilibrio presupuestario afecta de modo directo al mecanismo del endeudamiento. Por tal razón, son varios los Estados miembros que han debido introducir modificaciones constitucionales para atender a los objetivos comunitarios. En este contexto, las Comunidades Autónomas han de tener igual tratamiento que el Gobierno del Estado, pues la normativa europea asimila los déficits de todas las Administraciones públicas, considerando que el déficit público incluye el de todas ellas.

En resumen, respecto del endeudamiento como recurso previo, se puede afirmar, en base a la jurisprudencia constitucional citada y a la STC 79/1992, que ya existían límites a la discrecionalidad de las Comunidades Autónomas y que dichos límites se modulan ahora con la incorporación del principio del equilibrio presupuestario a nuestro ordenamiento jurídico.

c) A continuación, el representante procesal del Senado examina los motivos del recurso de inconstitucionalidad aducidos por la demanda de modo conjunto para ambas leyes.

En cuanto al primero de dichos motivos, sustentado en la falta de concordancia del contenido de ambas leyes respecto a los objetivos de estabilidad presupuestaria definidos en el Derecho europeo, destacándose la flexibilidad de este último, la representación del Senado insiste en que dicha flexibilidad no puede ser la misma en el comienzo de la aplicación de las medidas que en la fase final, pues no existiría posibilidad de coordinación ni de solidaridad. Si se partiera del máximo déficit permisible no se podría acceder a las condiciones que exige la Unión Europea.

En cuanto a la estabilidad presupuestaria prevista en la Ley 18/2001 y en la Ley Orgánica 5/2001 a que alude la demanda, con referencia específica al art. 3.2 de la primera ley, se rechaza de nuevo el planteamiento que se sustenta en la necesidad de mayor flexibilidad, indicándose que las orientaciones legales se apoyan en competencias estatales -art. 149.1.11, 13, 14 y 18 CE- que justifican esas orientaciones.

Se rechaza asimismo que las leyes impugnadas vulneren la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas como consecuencia de que se vacíen las competencias de la Generalidad en materia presupuestaria. No se produce ese vaciamiento sino un fenómeno sucesivo de incorporación e impregnación del ordenamiento comunitario derivado en nuestro Derecho. El argumento de la demanda de que existe una determinada relación entre el déficit público y el producto interior bruto en el sentido de que una reducción en el déficit genera un impacto negativo en el crecimiento, también es contestado por la representación procesal del Senado, que señala que sobre la cuestión apuntada hay dos posiciones ideológicas separadas sobre las que no es momento de debatir, aunque precise que la que ha triunfado en el ordenamiento comunitario es la que se ha trasladado a las leyes impugnadas.

A continuación se examina la obligación de elaborar un plan de saneamiento y someterlo a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, lo que se estima por la demanda contrario a la autonomía de Cataluña, con apoyo en la STC 76/1983, por establecer controles sobre la actividad del Parlamento de Cataluña al margen de lo previsto en el art. 153 CE y por reducir la potestad del Gobierno de la Generalitat en orden a la elaboración y aplicación del presupuesto. La representación procesal del Senado afirma que solicitar un plan de saneamiento no parece que, en sí mismo, constituya una vulneración de las competencias financieras de la Generalitat de Cataluña, pues admitido el principio de que las finanzas han de estar saneadas y siendo responsable el Gobierno de la Nación ante la Unión Europea (art. 93 CE), aquél no puede ser absolutamente pasivo, previendo el art. 8 de la ley que pueda haber situaciones excepcionales de desequilibrio presupuestario que deberán ser justificadas, requiriéndose un plan económico y financiero de corrección, criterio reiterado en el art. 3.3 de la ley orgánica. También se rechaza el argumento de que la normativa estatal no contenga criterios de flexibilización y que sus medidas no sean las necesarias o indispensables para conseguir los objetivos de estabilidad, pues esos argumentos no se refieren al ámbito de lo jurídico sino al de la práctica, además de tratarse de criterios que se imponen también al Estado mismo.

En cuanto al argumento de que las leyes estatales recurridas vulneran la autonomía local y las competencias de la Generalidad de tutela financiera de los entes locales, se aduce que estos entes han estado sometidos al principio de estabilidad presupuestaria con más energía que las Comunidades Autónomas, pues la Constitución sólo garantiza su suficiencia financiera (STC 96/1990). Esta circunstancia, unida a su carencia de potestad legislativa, determina que sea el Estado el que establezca la ordenación y régimen jurídico general de las haciendas locales, de manera que el Tribunal Constitucional ha confirmado la legitimidad de la competencia estatal para establecer medidas de saneamiento financiero de los entes locales. Así, el art. 146.4 de la Ley de haciendas locales establece el principio de equilibrio financiero para dichos entes. Acerca de que se vulnere la tutela financiera de la Generalitat sobre los propios entes locales, la representación procesal del Senado argumenta que dicha competencia autonómica no puede ir más allá de la competencia atribuida constitucionalmente a los entes locales, que tiene el sentido preciso y limitado que se ha indicado.

Por todo lo expuesto, se solicita del Tribunal que desestime el recurso de inconstitucionalidad.

18. Por providencia de 19 de julio de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Parlamento de Cataluña frente a diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

En concreto, los preceptos impugnados de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, son los siguientes: arts. 3.2; 19; 20.2; 22.2; 23.2; y disposición adicional única, apartado 2. En cuanto a la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, se impugnan sus arts. 2; 5, segundo inciso; 6.3 y 4; 8.2, 3, 4, 5, 7 y 8; y su disposición adicional única, apartados uno, dos, tres y cuatro.

La representación procesal del Parlamento de Cataluña considera que ambas leyes están estrechamente conectadas entre sí y plantea que los preceptos recurridos vulneran la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña (arts. 137 y 156.1 CE) y la de los entes locales (arts. 137, 140 y 142 CE), menoscabando asimismo la tutela financiera de aquélla sobre éstos (art. 48.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC, 1979), sin que los títulos habilitantes que dan cobertura constitucional a las leyes recurridas justifiquen el alcance de su regulación.

El Abogado del Estado y la representación procesal del Senado rechazan que ambas leyes incurran en las infracciones constitucionales que se le achacan al haber sido dictadas en ejercicio de las competencias que al Estado le atribuye el art. 149.1.13 CE y complementariamente, para aspectos concretos, las reglas 11, 14 y 18 del mismo art. 149.1 CE.

2. Antes de abordar el examen de fondo de la impugnación planteada debemos tener en cuenta algunas cuestiones de orden procesal que condicionan el alcance de dicho examen de fondo.

a) La representación procesal del Senado llama la atención, sin discutir su pertinencia, sobre el planteamiento de la parte promotora del recurso de inconstitucionalidad consistente en formalizar la doble impugnación legal a través de un único recurso.

La posibilidad de que normas distintas sean impugnadas ante este Tribunal mediante la activación de un sólo procedimiento ya ha sido reconocida por nuestra doctrina, según la cual siendo cierto que, en principio, cada norma “debe ser motivo de impugnación por separado”, resulta legítima la impugnación unitaria cuando dichas normas “responden a un mismo campo normativo material y están tan estrictamente imbricadas … que difícilmente pueden concebirse una de ellas sin la otra”, de manera que la resolución a través de un solo proceso “cobra sencillez abordando conjuntamente ambas disposiciones, hasta tal punto que su tratamiento por separado resultaría poco justificado” (STC 29/1994, de 27 de enero, FJ 2).

Así ocurre en este caso, pues ambas leyes se conciben de modo complementario, según reza el propio título de la Ley Orgánica 5/2001, que proclama su conexión con la Ley 18/2001, y ponen de relieve sus respectivas exposiciones de motivos.

b) Debemos considerar la incidencia que pueda tener en el proceso el dato de que la Ley 18/2001, de 12 de diciembre y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, hayan sido objeto de sucesivas modificaciones y que la primera de ellas haya sido, incluso, derogada y sustituida por otro texto normativo.

Así la Ley 18/2001, ha sido modificada por las Leyes 12/2002, de 23 de mayo, 25/2003, de 15 de julio, 2/2004, de 27 de diciembre y 15/2006, de 26 de mayo. De estas modificaciones legales, sólo la Ley 15/2006 modifica la mayor parte de los preceptos impugnados de la Ley 18/2001, pues la modificación afectó a sus arts. 3.2, 19. 20.2, 22 y 23.2. En todo caso, importa señalar que la Ley 18/2001 ha sido derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria. Esta refundición incide directamente en los preceptos objeto de recurso de la Ley 18/2001, regulando de modo más amplio y detallado los preceptos impugnados en este proceso y cambiando en ocasiones su numeración.

En cuanto a la Ley Orgánica 5/2001, ha sido modificada por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo. Estas modificaciones afectan a algunos de los preceptos recurridos, en concreto a sus arts. 5, segundo inciso, 6.3 y 4 y 8.2, 3, 4, 5, 7 y 8.

Pues bien, para apreciar la incidencia que dichas modificaciones y derogación tienen en cuanto a la pervivencia del presente proceso nos atendremos a la doctrina de este Tribunal, que señala que “en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado habrá de ser tenida en cuenta por el Tribunal para apreciar si la misma conlleva ... la exclusión de toda aplicabilidad de la Ley [pues], si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional ... Por ello carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento ... de modo total, sin ultractividad (SSTC 160/1987, FJ 6; 150/1990, FJ 8; y 385/1993, FJ 2) (STC 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2). Sin embargo en esta misma Sentencia y fundamento jurídico también manifestamos que constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas, de modo que este Tribunal sólo está llamado a pronunciarse sobre la titularidad de una competencia en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva, debiendo inevitablemente resolver los términos de un conflicto mientras la esfera respectiva de competencias no resulte pacífica y aunque la disposición sobre la que se trabó el conflicto resulte luego derogada o modificada. En definitiva, la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional que declare, constatando si se verificó o no la extralimitación competencias denunciada, su definición constitucional o estatutaria (STC 182/1988, FJ 1; 248/1988, FJ 2; y 167/1993, FJ 2; 329/1993, FJ 1; y 165/1994, FJ 2 y 196/1993, FJ 2)” (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 2).

Además del criterio reproducido, hay que tener en cuenta que en este tipo de procesos promovidos por causa de vulneración del orden constitucional de competencias nuestra doctrina ha insistido en que si “la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto (SSTC 87/1993, 329/1993 y 155/1996) (STC 147/1998, fundamento jurídico 5)” (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 4).

El examen del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, que aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria, pone de relieve que la derogación que realiza de la Ley 18/2001 supone su sustitución por otra normativa que reproduce, aun con una redacción diferente y más amplia, las mismas cuestiones objeto de controversia. Y otro tanto ocurre respecto de la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, que modifica parte de los preceptos recurridos de la Ley Orgánica 5/2001.

Por tanto, ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su modificación o derogación, el recurso de inconstitucionalidad promovido frente a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, mantiene vivo su objeto.

c) No puede tampoco obviarse que en este tipo de procesos de orden competencial este Tribunal ha otorgado relevancia a la legislación básica sobrevenida, especialmente cuando se trata de enjuiciar la adecuación al orden constitucional de competencias de las normas autonómicas preexistentes a la nueva legislación estatal (STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 3, con cita de las SSTC 87/1985, 137/1986, 27/1987 y 145/1998).

Sin embargo, en este proceso, como se ha expuesto, no se controvierten normas autonómicas sino dos leyes estatales que han sufrido diversas modificaciones y, una de ellas, su derogación y sustitución por otro texto normativo. Además, se constata que las nuevas leyes estatales actualmente vigentes no han sido impugnadas en punto a los extremos que aquí se debaten. Por tanto, en orden a la delimitación del objeto de este proceso aplicaremos el criterio asentado en nuestra doctrina, según el cual “dado que la nueva normativa [estatal] no ha sido objeto de debate procesal mediante su impugnación autónoma, ni a través del trámite de alegaciones del art. 84 LOTC, no procede en este caso, a diferencia de otros (SSTC 87/1993 y 329/1993), ampliar ni sustituir el objeto del proceso en contemplación de la nueva normativa, debiendo quedar circunscrito al inicialmente planteado (STC 182/1988)” (STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 5).

Por tanto, el objeto del presente proceso queda delimitado en los términos expuestos en el precedente fundamento jurídico 1.

d) Por último, también deberemos tener en cuenta que la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña ha entrado en vigor con posterioridad a la admisión a trámite de este recurso de inconstitucionalidad, por lo que, de acuerdo con nuestra doctrina (STC 179/1998, de 16 de septiembre, FJ 2, con remisión a otras) las cuestiones que se controvierten se decidirán teniendo en cuenta las prescripciones del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña que puedan ser de aplicación.

3. Tras lo expuesto, hay que señalar que la representación procesal del Parlamento de Cataluña plantea que las leyes recurridas incurren en los siguientes motivos de inconstitucionalidad:

a) Infracción del alcance legítimo del art. 149.1.13 CE con la consecuencia de vulnerar la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña (arts. 137 y 156.1 CE).

b) Establecimiento de un control indebido sobre el Parlamento de Cataluña que también menoscaba la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña.

c) Vulneración de la autonomía local garantizada (arts. 137 y 140 CE) y de la suficiencia financiera de los entes locales (art. 142 CE).

d) Infracción de la competencia de la Generalitat para ejercer la tutela financiera de los entes locales.

4. Abordaremos a continuación la primera tacha que la representación procesal del Parlamento de Cataluña reprocha a las leyes recurridas, esto es, que vulneran la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña (arts. 137 y 156.1 CE) al excederse en la habilitación que el art. 149.1.13 CE atribuye al Estado. Dicha vulneración afectaría al art. 3.2 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, y a los arts. 2; 5, segundo inciso, 6.3 y 4; y disposición adicional única, apartados uno, tres y cuatro de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre.

Estos preceptos legales disponen lo siguiente.

- Art. 3 de la Ley 18/2001 (Principio de estabilidad presupuestaria):

“…

2. En relación con los sujetos a los que se refiere el art. 2.1 de esta Ley, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales, y en las condiciones establecidas por cada una de las Administraciones públicas.”

- Art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 (Principios generales):

“Los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, tal como aparecen definidos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, serán aplicables a las Comunidades autónomas en la forma prevista en esta Ley Orgánica.”

- Art. 5 de la Ley Orgánica 5/2001 (Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas):

“… Tanto el Consejo como las Comunidades Autónomas en él representadas deberán respetar, en todo caso, el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto en el art. 8 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.”

- Art. 6 de la Ley Orgánica 5/2001 (Objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas):

“…

3. En el plazo de un mes desde la aprobación por parte del Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria en las condiciones establecidas en el art. 8.1 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas determinará el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas.

4. Si en el plazo previsto en el apartado anterior el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas no alcanzase un acuerdo sobre los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria, cada una de ellas estará obligada a elaborar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario, computada en los términos previstos en el art. 3.2 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.”

- Disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001:

“Uno. Se modifica la letra b) del apartado 1 del art. 2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que queda redactado en los siguientes términos:

b) La garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los arts. 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español. A estos efectos, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el sistema europeo de cuentas nacional y regionales.

…

Tres. El apartado 3 del art. 14 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, queda redactado en los siguientes términos:

3. Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado. Para la concesión de la referida autorización, el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria definido en el art. 2.1 b) de la presente Ley.

Con relación a lo que se prevé en el párrafo anterior, no se considerarán financiación exterior, a los efectos de su preceptiva autorización, las operaciones de concertación o emisión denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Europea.

En todo caso, las operaciones de crédito a que se refieren los apartados uno y dos anteriores precisarán autorización del Estado cuando, de la información suministrada por las Comunidades Autónomas, se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Cuatro. Se modifica el apartado 1 del art. 21 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en los siguientes términos:

1. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual periodo que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades.”

La representación procesal del Parlamento de Cataluña dirige el mismo reproche a todos estos preceptos con una argumentación global para todos ellos aunque la queja se dirija de modo principal contra el art. 3.2 de la Ley 18/2001 e implique al resto por conexión. Como con mayor amplitud ha quedado recogido en los antecedentes, dicha representación rechaza que el principio de estabilidad presupuestaria que se impone al sector público deba entenderse en los términos previstos por dicho art. 3.2, esto es, como una situación de equilibrio o superávit presupuestario. El fundamento de este rechazo se hace recaer en que las dos leyes impugnadas se encauzan a dar efectividad al Pacto de estabilidad y crecimiento establecido en la normativa europea que desarrolla el art. 104 del Tratado de la Comunidad Europea. Sin embargo, se aduce que las leyes impugnadas no guardan concordancia con dicha normativa comunitaria, pues mientras ésta se orienta a que los países miembros ordenen sus presupuestos de acuerdo con la idea del “déficit no excesivo” - que se concreta en determinada relación entre déficit y producto interior bruto-, aquéllas transforman dicha idea configurándola como “no déficit” o, incluso, “superávit”. La demanda rechaza este cambio de orientación, pues da lugar a que la reducción del déficit público afecte de modo negativo al producto interior bruto, esto es, al crecimiento económico. En consecuencia, argumenta que debe existir un mayor margen para que a través de la inversión, financiada mediante el recurso al crédito, los ingresos y los gastos no resulten condicionados de un modo tan rígido como el impuesto por las leyes recurridas. En conclusión, esa falta de flexibilidad que presentan la Ley 18/2001 y la Ley Orgánica 5/2001 determina que las mismas excedan del alcance del art. 149.1.13 CE y vulneren la autonomía política y financiera de la Generalitat.

A este planteamiento se oponen el Abogado del Estado y la representación del Senado. Para el Abogado del Estado, estamos ante medidas de política económica conectadas al Pacto de estabilidad y crecimiento que para ser eficaces han de proyectarse sobre todas las Administraciones públicas, precisando a continuación que el marco legal establecido no afecta a las decisiones de la autoridad presupuestaria autonómica sobre la previsión de ingresos y gastos de las diferentes partidas. El Abogado del Estado también rechaza que el objetivo de la Unión Europea sea alcanzar un déficit presupuestario que no supere el 3 por 100, pues dicho Pacto de estabilidad y crecimiento se orienta a alcanzar una situación próxima al equilibrio o superávit aunque no imponga a los Estados miembros las medidas concretas que deban adoptarse para alcanzar el objetivo común. En definitiva, se trata, en su opinión, de medidas de política económica adoptadas de acuerdo con el art. 149.1.13 CE que conllevan la adopción de decisiones anuales que han de ser aprobadas por el Congreso y el Senado, decisiones que permiten ciertos márgenes de flexibilidad presupuestaria pero acompañadas de medidas de corrección. En todo caso, aduce la representación estatal, las limitaciones presupuestarias establecidas no vulneran la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, pues dicha autonomía está condicionada constitucionalmente a su coordinación con la Hacienda estatal y al ejercicio de otras competencias estatales, citando como títulos estatales los previstos en el ya citado art. 149.1.13 CE y, para aspectos más concretos, el art. 149.1.11 y 14 CE. La representación procesal del Senado plantea una argumentación coincidente con la del Abogado del Estado, rechazando también que las leyes impugnadas no guarden coherencia con la normativa comunitaria, pues esta última, aunque parte de un cierto margen en la aplicación inicial de las medidas, se orienta al equilibrio o al superávit. En cuanto a la vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, afirma que no existe tal vulneración sino un fenómeno de impregnación e incorporación del Derecho comunitario a nuestro Derecho.

5. Conviene comenzar señalando la relación existente entre las dos leyes recurridas y la normativa europea, relación que resaltan las partes del proceso.

En efecto, el art. 104 del Tratado de la Comunidad Europea (que se corresponde con el actual art. 126 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea) estableció que “los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos” (apartado 1), especificando que “la Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros”. Dicho precepto también concretó los aspectos de la disciplina presupuestaria que habían de ser observados para evitar un déficit excesivo (apartado 2), aludiendo a las medidas a adoptar por el Consejo en el caso de no seguirse sus recomendaciones sobre reducción del déficit (apartado 6 y siguientes).

La resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997 sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento y los Reglamentos (CE) núms. 1466/1997, del Consejo, de 7 de julio, -relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas- y 146771997, del Consejo, de 7 de julio, -relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo- tienen como finalidad concretar el alcance del llamado Pacto de estabilidad y crecimiento. Dicho Pacto, según la exposición de motivos del Reglamento CE núm. 1466/1997, “se basa en el objetivo de finanzas públicas saneadas como medio de reforzar las condiciones para la estabilidad de los precios y para un crecimiento sólido y sostenido que conduzca a la creación de empleo”, de manera que “se formulan orientaciones políticas firmes … para ajustarse al objetivo a medio plazo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o de superávit, al que todos los Estados se han comprometido, y para tomar las medidas presupuestarias correctoras que estimen necesarias para alcanzar los objetivos fijados en sus programas de estabilidad y convergencia”, y se procede a “completar el procedimiento de supervisión multilateral previsto en los apartados 3 y 4 del art. 103”. En este contexto, la exposición de motivos del Reglamento CE núm. 1467/1997 señala que “es necesario acelerar y clarificar el procedimiento del déficit excesivo contemplado en el art. 104 C del Tratado con el fin de evitar que se produzcan déficit excesivos de las administraciones públicas y, en caso de que se produjeran, con el fin de propiciar su rápida corrección”, por lo que “es necesario establecer plazos para la aplicación del procedimiento …, [c] onsiderando que, a la luz de lo anterior, en caso de que un Estado miembro participante no tome medidas que tengan como consecuencia corregir el déficit excesivo, parece factible y adecuado … decidir las sanciones que pudieran resultar necesarias, con el fin de ejercer presión en el Estado miembro participante afectado para que tome las medidas al efecto”.

Resulta fácilmente apreciable la relación que la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, objeto de este proceso, guardan con el aludido Pacto de estabilidad y crecimiento que desarrolla el art. 104 C del Tratado de la Unión Europea. Así, la exposición de motivos de la Ley 18/2001 declara que tras “el acceso de España a la Unión Económica y Monetaria en 1999 y que ha dado lugar al importante cambio estructural en el comportamiento de nuestra economía …, la política presupuestaria continuará jugando un papel clave en esta orientación de política económica, para lo cual es preciso sentar las bases de esta nueva etapa en la que la estabilidad presupuestaria va a ser el escenario permanente de las finanzas públicas españolas … En este sentido, el Pacto de estabilidad y crecimiento, acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997, limita la utilización del déficit público como instrumento de política económica de la Unión Económica y Monetaria. En virtud del referido pacto, los Estados miembros de la Unión se comprometen a perseguir el objetivo a medio plazo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o en superávit”. El objetivo de política económica señalado “sería inútil en un país fuertemente descentralizado como España”, según dicha exposición de motivos, “si el esfuerzo del Estado no fuese simultáneamente realizado por el conjunto de las Administraciones públicas”, por lo que las medidas que se establecen tienen carácter básico “en virtud de lo dispuesto en los arts. 149.1.13 y 149.1.18 de la Constitución”, sin menoscabo de que “[a] dicionalmente … hay que referirse a lo dispuesto en el art. 149.1.11 de la Constitución … y en el art. 149.1.14”. Por último, también conviene hacer referencia a que las exposiciones de motivos de la Ley 18/2001 y de la Ley Orgánica 5/2001 justifican el doble instrumento legal y el carácter de ley ordinaria de la primera y de ley orgánica de la segunda en el hecho de que la Ley 18/2001 se dirige a asegurar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en el sector público estatal y en el de las entidades locales, mientras que la Ley Orgánica 5/2001 establece los mecanismos que garanticen la coordinación y cooperación efectivas entre el Estado y las Comunidades Autónomas para lograr igual objetivo.

De acuerdo con ello, la Ley 18/2001 regula en el título I su ámbito de aplicación, -constituido por el “sector público” en sus diferentes personificaciones (Administración General del Estado, entidades del sistema de la Seguridad Social, Administración de las Comunidades Autónomas y entidades locales, incluyendo en cada una de ellas los Organismos Autónomos y entes públicos dependientes, así como sus correspondientes entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público)- y los principios generales que orientan la Ley, entre los que destaca el principio de “estabilidad presupuestaria”, definido en su alcance por el art. 3, que constituye un aspecto central del recurso de inconstitucionalidad planteado. El título II regula el equilibrio presupuestario del sector público en general y su alcance en lo relativo al sector público estatal (aspectos ambos que no han suscitado ninguna tacha de inconstitucionalidad) y en lo relativo al sector público de las entidades locales, regulación esta última en la que se concretan buena parte de las impugnaciones realizadas a esta ley, impugnaciones que asimismo se refieren a su disposición adicional única, que modifica la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales.

Por su parte, la Ley Orgánica 5/2001 proclama como objetivo el establecimiento de los mecanismos jurídicos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para alcanzar la estabilidad presupuestaria (art. 1), remitiendo en su art. 2 a los conceptos que sobre dicho principio y los de plurianualidad, transparencia y eficiencia figuran en la Ley 18/2001. Este art. 2, junto con los arts. 5, 6 y 8, que regulan la instrumentación del objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas, las funciones que al respecto incumben al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y el procedimiento de corrección de las situaciones de desequilibrio presupuestario, centran la impugnación planteada, que se extiende también a su disposición final única, que contiene diversas modificaciones de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

6. Apreciada la conexión entre las dos leyes recurridas y la normativa comunitaria que ponen de manifiesto las partes del proceso, hay que señalar que nuestra doctrina ha reiterado que “aunque se trate de disposiciones que articulan o aplican otras del Derecho derivado europeo … las normas que han de servir de pauta para la resolución de estos conflictos son exclusivamente las de Derecho interno que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que, como este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991 y 236/1991), la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que ... no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias, pues la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el art. 9.1 de la Norma fundamental” (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 1).

Con este punto de partida advertimos a continuación que “tampoco cabe ignorar 'la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 CE' (STC 252/1988, fundamento jurídico 2)” (STC 79/1992, FJ 1), pero deberemos tener en cuenta en todo caso que “la integración de España en la Comunidad Económica Europea no significa que por mor del art. 93 se haya dotado a las normas del Derecho comunitario europeo de rango y fuerza constitucionales, ni quiere en modo alguno decir que la eventual infracción de aquellas normas por una disposición española entraña necesariamente a la vez una conculcación del citado art. 93 CE (STC 28/1991, FJ 4)” (STC 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4).

7. Puntualizado lo anterior, procede incardinar los preceptos que examinamos en la materia que resulte más específica de acuerdo con el orden constitucional de competencias. La Ley 18/2001 proclama en su disposición final segunda que se ampara en las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 18 CE (apartado 1) y, asimismo en las reglas 11 y 14 del mismo art. 149.1 (apartado 2). En cuanto a la Ley Orgánica 5/2001, no contiene expresión alguna de cobertura constitucional de orden competencial pero su exposición de motivos, además de indicar que dicha Ley Orgánica “tiene por objeto establecer mecanismos de coordinación entre la Hacienda pública estatal y las de las Comunidades Autónomas en materia presupuestaria, como prevé el art. 156.1 de la Constitución”, también señala que ha de interpretarse siempre “de forma unitaria” con la Ley 18/2001.

Las partes personadas en el proceso coinciden en que la habilitación más específica del Estado para dictar ambas leyes se encuentra en el art. 149.1.13 CE, aunque la parte demandante considere que aquél se excede en su ejercicio. Al respecto, hay que tener en cuenta que hemos afirmado que los preámbulos de las normas constituyen un elemento importante a tener en cuenta en las operaciones de encuadramiento competencial (STC 193/1984, de 23 de julio, FJ 4), aunque este Tribunal no resulte vinculado por los criterios contenidos en las normas sobre este extremo (STC 152/2003, de 17 de julio, FJ 7, con cita de la STC 144/1985, de 25 de abril, FJ 1). Más específicamente, también hay que considerar que hemos afirmado, en cuanto al encuadramiento de normas vinculadas al Derecho comunitario, que prestar atención a como se ha configurado una institución por la normativa comunitaria “puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial” (STC 13/1998, de 22 de enero, FJ 3).

Pues bien, en este caso las exposiciones de motivos de los Reglamentos (CE) 1466/1997 y 1467/1997 ponen de relieve que la estabilidad presupuestaria constituye un elemento esencial de la política económica comunitaria en materia presupuestaria, debiendo las instituciones comunitarias verificar “la conformidad de las políticas económicas [de los Estados] con las orientaciones económicas generales previstas en el apartado 2 del art. 103 [del Tratado]” (exposición de motivos del Reglamento CE 1466/1997). En el mismo sentido, la exposición de motivos de la Ley 18/2001 afirma que en el contexto de la Unión Económica y Monetaria de 1999 “la política presupuestaria continuará jugando un papel clave en esta orientación de política económica”.

Por tanto, no cabe duda de la virtualidad que ofrece en este caso la regla 13 del art. 149.1 CE, que atribuye al Estado la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, que es una competencia de dirección general de la economía que se proyecta en los diversos sectores de la misma (por todas, STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4) y también en materia presupuestaria, aunque no puede llegarse a la conclusión apriorística de que esta regla competencial sea la más específica respecto de todos los preceptos impugnados. Así, nuestra doctrina ha señalado que el establecimiento de topes máximos al presupuesto en materias concretas “halla su justificación tanto en el título competencial contenido en el art. 149.1.13. CE, como en el principio de coordinación, que opera como límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE), con el alcance previsto en el art. 2.1 b) LOFCA (STC 103/1997, FJ 1)” (STC 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4).Y en relación con ello, no puede tampoco desconocerse que hemos destacado la conexión existente entre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y la competencia estatal exclusiva sobre la Hacienda general prevista en el art. 149.1.14 CE (por todas, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 130).

En conclusión, es clara, en principio, la competencia estatal para dictar, ex art. 149.1.13 y 14 CE, las leyes controvertidas, sin perjuicio de la incidencia complementaria de otras atribuciones competenciales (así, las reglas 11 y 18 del mismo art. 149.1 CE), aunque deberemos valorar en el examen de cada precepto impugnado si las competencias estatales en juego limitan o no de modo indebido las competencias autonómicas, en particular su autonomía política y financiera (arts. 137 y 156.1 CE), como sostiene la representación del Parlamento de Cataluña.

En todo caso, deberemos considerar también que el vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) dispone en su art. 201 que “las relaciones de orden tributario y financiero entre el Estado y la Generalitat se regulan por la Constitución, el presente Estatuto y la Ley Orgánica prevista en el apartado tercero del artículo 157 de la Constitución” y que el art. 203.1 del mismo determina que “la Generalitat tiene capacidad para determinar el volumen y composición de sus ingresos en el ámbito de sus competencias financieras, así como para fijar la afectación de sus recursos a las finalidades de gasto que decida libremente”. Más específicamente en el ámbito presupuestario, el art. 214 EAC dispone que “corresponde a la Generalitat el establecimiento de límites y condiciones para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria dentro de los principios y la normativa estatal y de la Unión Europea” y el art. 213.1 EAC determina que aquélla “puede recurrir al endeudamiento y emitir deuda pública para financiar gastos de inversión dentro de los límites que la propia Generalitat determine y respetando los principios generales y la normativa estatal”.

8. Procede abordar a partir de lo señalado el examen de los preceptos antes reproducidos, que según la representación procesal del Parlamento de Cataluña vulneran la autonomía política y financiera de la Generalitat al excederse de la competencia que al Estado le atribuye el art. 149.1.13 CE.

a) El art. 3.2 de la Ley 18/2001 define el principio de estabilidad presupuestaria “en relación con los sujetos a los que se refiere el art. 2.1 de esta Ley”, es decir, respecto de los grupos de agentes que integran el sector público, que, como señala la norma remitida, son la Administración General del Estado, las entidades de la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas y los entes locales, integrándose en cada uno de dichos agentes los entes públicos dependientes de cualquier naturaleza. La estabilidad presupuestaria la concibe el precepto como “situación de equilibrio o superávit”, computada según el sistema europeo de cuentas nacionales. El reproche se dirige a que tal definición se le aplique a la Generalitat de Cataluña en la elaboración y aprobación de sus presupuestos.

Lo primero que hay que señalar es que la definición de “estabilidad presupuestaria” se configura como una orientación de política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13, aunque su ejercicio haya de respetar la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas. A este respecto, debemos considerar que la autonomía política de las Comunidades Autónomas establecida en los arts. 2 y 137 de la Constitución no es sino la “capacidad de autogobierno, que se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia” (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7), autonomía que también “ofrece una vertiente económica importantísima. …En otras varias [Sentencias] (63/1986, 201/1988 y 96/1990) hemos explicado que ello implica la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas. Ahora bien, no sería necesario insistir pero no viene mal hacerlo una vez más, en que esa libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto” (STC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6). En definitiva, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, entendida en el sentido expuesto, “no excluye, sin embargo, la existencia de controles, incluso específicos” (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 14), aunque también hemos precisado que suponen una limitación inadecuada de dicha autonomía financiera “las intervenciones que el Estado realice con rigurosos controles que no se manifiesten imprescindibles para asegurar la coordinación de la política autonómica en un determinado sector económico con programación, a nivel nacional” (STC 201/1988, de 27 de octubre, FJ 4).

Partiendo de lo expuesto, el primer reproche que se dirige al art. 3.2 de la Ley 18/2001 es que conciba la estabilidad presupuestaria como situación de “equilibrio o superávit” cuando no la configura así el Derecho comunitario. Tal reproche no puede prosperar, pues ya advertimos que dicho Derecho no se erige en parámetro de constitucionalidad en nuestro orden interno, ya que “no corresponde a este Tribunal … pronunciarse sobre la eventual incompatibilidad entre una norma de Derecho interno y el sistema normativo de la Unión Europea” (STC 28/1991, FJ 5; en el mismo sentido, STC 64/1991)” (STC 147/1996, de 19 de diciembre). Abunda en igual criterio el hecho de que el Tribunal tampoco enjuicia el acierto de las decisiones técnicas adoptadas por los poderes públicos, sino si tales decisiones han sido dictadas en el marco de las competencias que la Constitución les atribuye, así como su adecuación al resto de sus prescripciones [SSTC 244/1993, de 15 de julio, FJ 3 c) y 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 8, entre otras muchas].

En todo caso, importa señalar que este Tribunal en su STC 62/2001, de 1 de marzo, reiterando anterior doctrina, ha considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas, señalando que existe para ello un doble fundamento. De un lado, porque la limitación de gasto impuesta a las Administraciones públicas “encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex art. 149.1.13) (STC 96/1990, FJ 3) y su establecimiento está encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario (STC 237/1992, FJ 3). Por todo ello, nada cabe objetar desde el punto de vista competencial a que el Estado adopte esta decisión en la Ley de presupuestos, máxime cuando ésta, lejos de ceñirse a ser un mero conjunto de previsiones contables, opera como un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno [SSTC 27/1981, FJ 2; 76/1992, FJ 4 a), por todas] (STC 171/1996, FJ 2)”. Y de otro, porque “la imposición de estos topes máximos por parte del Estado también encuentra su fundamento en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE, con el alcance previsto en el art. 2.1 b) LOFCA, el cual exige a las Comunidades Autónomas la acomodación de su actividad financiera a las medidas oportunas que adopte el Estado tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general (SSTC 171/1996, FJ 2; 103/1997, FJ 1). Con base en el principio de coordinación delimitado por la LOFCA cabe, pues, justificar que el Estado acuerde una medida unilateral con fuerza normativa general susceptible de incidir en las competencias autonómicas en materia presupuestaria, siempre que aquélla tenga una relación directa con los mencionados objetivos de política económica” (STC 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4).

Resta por añadir que la legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, FJ 4).

En conclusión, la impugnación del art. 3.2 de la Ley 18/2001 debe ser desestimada, pues el precepto no contiene ninguna otra prescripción complementaria del límite general examinado que suponga una vulneración de la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña, máxime cuando el art. 214 EAC condiciona el establecimiento por la Generalitat de límites para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria a los dispuestos por la normativa estatal y de la Unión Europea.

b) El art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 enuncia los principios rectores del orden presupuestario en el sector público -estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos- y lo hace por remisión a lo que sobre cada uno de dichos principios determina la Ley 18/2001. Pues bien, puesto que de los señalados principios sólo resulta cuestionado el de estabilidad presupuestaria, una vez desestimada la impugnación del artículo 3.2 de la Ley 18/2001, que contiene el alcance de dicho principio de estabilidad, procede hacer lo mismo respecto del art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 y desestimar su impugnación.

c) El art. 5, segundo inciso de la Ley Orgánica 5/2001, es, asimismo, objeto de impugnación. El precepto dispone que el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y estas últimas deben respetar el principio de estabilidad presupuestaria previsto en el art. 8 de la Ley 18/2001, precepto este último que no ha sido impugnado. El precepto se impugna con igual argumentación que la sostenida respecto del art. 3.2 de dicha Ley 18/2001, que se acaba de examinar.

El art. 8 de la Ley 18/2001 contempla el procedimiento a través del cual se establece el objetivo de estabilidad presupuestaria, procedimiento en el que intervienen el Gobierno, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y las Cortes Generales, tanto el Congreso como el Senado. Teniendo en cuenta que este precepto no ha sido impugnado, el art. 5, segundo inciso de la Ley Orgánica 5/2001 no supone para la Generalitat de Cataluña sino una reiteración del contenido del art. 3.2 de la Ley 18/2001 de manera que, por consecuencia de lo dicho respecto de este último precepto, debemos desestimar también la impugnación.

d) El art. 6.3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001 prevé que, tras la aprobación por el Gobierno del objetivo de estabilidad, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas determine el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas, precisando que si no se alcanzara un acuerdo en el seno de dicho Consejo cada Comunidad deberá aprobar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario. La fundamentación del recurso en este punto es la común a este grupo de preceptos que ha quedado expuesta.

En nuestro examen debemos tener en cuenta que el Parlamento de Cataluña no formula reproche alguno a los apartados 1 y 2 de este art. 6, que prevén -por su remisión al art. 8.1 de la Ley 18/2001- que el acuerdo del Gobierno de fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria para los tres ejercicios siguientes se adopte mediante informe previo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. Es a partir de esta fase procedimental previa, no impugnada, cuando empiezan a operar las prescripciones de los apartados 3 y 4 del art. 6 de la Ley Orgánica 5/2001 que se discuten.

Ha de observarse que el acuerdo del Gobierno sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria tiene, según el art. 8.1 de la Ley 18/2001, una doble referencia, pues ha de fijarse el objetivo de estabilidad “para el conjunto del sector público”, de un lado, y “para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el art. 2.1 de esta Ley”, de otro. Pues bien, nótese que mientras los apartados 1 y 2 del art. 6 de la Ley Orgánica 5/2001 se refieren a la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, mediante su informe, para la fijación por el Gobierno del objetivo de estabilidad para “el conjunto de las Comunidades Autónomas”, los apartados 3 y 4 del mismo precepto, objeto de impugnación, prevén que el Consejo de Política Fiscal y Financiera, mediante acuerdo, “determinará el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas”, de manera que si dicho Consejo “no alcanzase un acuerdo”, cada Comunidad deberá aprobar sus presupuestos “en situación, al menos, de equilibrio presupuestario”. En definitiva, lo que se cuestiona, por atentatorio a la autonomía política y financiera de la Generalitat, es tanto la capacidad del Consejo de Política Fiscal y Financiera para determinar mediante acuerdo el objetivo de estabilidad presupuestario de la Generalitat de Cataluña (apartado 3), como para, en ausencia de acuerdo, imponer a aquélla, al menos, el equilibrio en sus presupuestos (apartado 4).

Al examinar el art. 3.2 de la Ley 18/2001 hemos afirmado que el Estado puede establecer, ex arts. 149.1.13 y 156.1 CE, límites o topes generales y no sólo específicos a los presupuestos de las Comunidades Autónomas. Se trata ahora de apreciar si las prescripciones del art. 6.3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001, que conllevan la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en el establecimiento de dichos límites o topes, infringen la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña.

Este Tribunal ha puesto de relieve que la conexión existente entre los arts. 133.1, 149.1.14 y 157.3 CE supone la competencia del Estado para “la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado” (STC 31/2010, FJ 130), especificando que la competencia de aquél “se desenvuelv[e], con la coordinación del propio Estado, en un marco de cooperación entre éste y las Comunidades Autónomas” (STC 31/2010, FJ 135). Este marco multilateral de coordinación y cooperación propio de la materia “financiera” ha sido confirmado por nuestra doctrina, señalando, al examinar la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, que las decisiones que deban garantizarla “han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema y, en consecuencia por el Estado y en el ámbito estatal de actuación, no siendo posibles decisiones unilaterales que … tendrían repercusiones en el conjunto … y condicionarían las decisiones de otras Administraciones Autonómicas y de la propia Administración del Estado” (STC 31/2010, FJ 130, con cita de las SSTC 104/1988, de 8 de junio, FJ 4; y 14/2004, de 13 de febrero, FJ 7). Pues bien, esta doctrina es también predicable de los criterios de orden presupuestario, dada la relevancia que la política presupuestaria tiene como instrumento de la política económica.

En este sentido, el legislador orgánico que, entre otras funciones, tiene atribuida la de establecer “las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado” (art. 157.3 CE), ha configurado al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, constituido por el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma (art. 3.1 LOFCA), como el “órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera”, con la función de “coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado” [art. 3.2 a) LOFCA]. En igual sentido, el art. 201 EAC dispone que las relaciones tributarias y financieras entre el Estado y la Generalitat se regulan por la Constitución, el Estatuto y la Ley Orgánica prevista en el art. 157 de la Constitución.

Señalado lo anterior, ninguna vulneración de la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña supone lo establecido en el art. 6.3 de la Ley Orgánica 5/2001, pues la fijación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del “objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas” es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta, sin duda, a “la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general” [art. 2.1 b) LOFCA] y ha de ser adoptada, de acuerdo con nuestra doctrina “con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema” (STC 31/2010, FJ 130). Con ello en absoluto quiebra la posibilidad de que la Generalitat realice sus propias políticas en los ámbitos materiales de su competencia, criterio definitorio de su autonomía política, ni tampoco se pone en cuestión la suficiencia financiera ni la autonomía de gasto, que caracterizan a su autonomía financiera, aunque ambos aspectos de su autonomía deban plasmarse en los presupuestos de la Comunidad respetando el “objetivo de estabilidad presupuestaria” que fije el Consejo de Política Fiscal y Financiera, pues las decisiones de éste se sustentan, como ya hemos señalado, en las competencias del Estado del art. 149.1.13 CE y en su potestad de coordinación financiera que limita la autonomía de la Generalitat, según prevé el art. 156.1 CE.

Lo propio acaece respecto del art. 6.4 de la Ley Orgánica 5/2010, que se limita a establecer que, si no se alcanzase un acuerdo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas acerca de “los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria” de cada Comunidad Autónoma, éstas deben elaborar y liquidar sus presupuestos “en situación, al menos de equilibrio”, pues al precepto le es de aplicación todo lo que se acaba de razonar.

En conclusión, procede desestimar la impugnación del art. 6.3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001.

e) La disposición adicional única, apartados uno, tres y cuatro de la Ley Orgánica 5/2001 es el último de los preceptos impugnados de este bloque, achacándosele como a los anteriores la vulneración de la autonomía política y financiera de la Generalitat. Los apartados impugnados contienen diversas modificaciones de la LOFCA.

El apartado uno modifica la letra b) del apartado 1 del art. 2 de la LOFCA, y dispone que al Estado le corresponde la garantía del equilibrio económico y adoptar las medidas necesarias para alcanzar la estabilidad interna y externa y la estabilidad presupuestaria, entendiendo por tal la situación de equilibrio o superávit.

No cabe al enjuiciar este precepto sino reiterarnos en lo dicho al examinar el art. 3.2 de la Ley 18/2001 y restantes preceptos de este bloque. Este Tribunal ya ha recordado la competencia del Estado para “conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él le corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general” (STC 62/2001, FJ 4, con cita de las SSTC 171/1996, FJ 2; y 103/1997, FJ 1) así como su competencia para alcanzar “la gradual recuperación del equilibrio presupuestario” (STC 62/2001, FJ 4, con remisión a la STC 237/1992, FJ 3), de manera que la concepción de la estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit que tiene el precepto impugnado se aviene con las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 14 CE, competencias que se ejercen en el marco multilateral de coordinación y cooperación previsto por el legislador orgánico. Por tanto, debemos desestimar la impugnación de este apartado uno de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001.

El apartado tres de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, como ha quedado transcrito, da nueva redacción al apartado 3 del art. 14 de la LOFCA, disponiendo la necesaria autorización del Estado para las operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o de cualquier crédito público por parte de las Comunidades Autónomas, con la precisión de que las operaciones de crédito que realicen las Comunidades Autónomas de acuerdo con los apartados uno y dos del art. 14 de la LOFCA necesitarán también autorización del Estado cuando “de la información suministrada por las Comunidades Autónomas, se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria”. La impugnación de este precepto se fundamenta exclusivamente, al igual que la de los restantes preceptos de este grupo, en el rechazo del alcance del principio de estabilidad presupuestaria.

La tacha de infracción de la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña no se dirige al criterio de que determinadas operaciones de crédito deban ser autorizadas por el Estado, cuestión esta que está presente en el art. 14.3 LOFCA desde su primera regulación (Ley Orgánica de 22 de septiembre de 1980), sino a que deban serlo en todos los supuestos cuando “se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria”. Pues bien, ya dejamos establecido en su momento que las competencias de “cualesquiera Comunidades Autónomas en materia de emisión de deuda pública deben ser enmarcadas en los principios básicos del orden económico constitutivos o resultantes de la denominada constitución económica, a que este Tribunal Constitucional se ha referido en su Sentencia 1/1982, de 28 de enero, (conflictos positivos de competencia núms. 63 y 191/1981 acumulados), y especialmente por lo que se refiere al ámbito más concreto de la actividad financiera pública, en el que debe encuadrarse el caso contemplado en el presente proceso, deben ajustarse al principio de coordinación de las haciendas de las Comunidades Autónomas con la Hacienda estatal, formulado por el art. 156.1 CE” (STC 11/1984, de 2 de febrero, FJ 5).

En esta misma resolución afirmamos a continuación que el art. 14.3 LOFCA en su primera redacción - que disponía la necesaria autorización del Estado cuando las Comunidades Autónomas pretendieran “concretar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público”- ha configurado “una facultad estatal de acuerdo con los principios a que se ha hecho referencia en el fundamento anterior y, en especial, de acuerdo con los de coordinación de las haciendas de las Comunidades Autónomas con la del Estado y de exigencia de una política económica unitaria. A dichos principios y a otros formulados en la Constitución se refiere el art. 2.1 de la propia LOFCA. El art. 3.2 e) de la misma Ley Orgánica atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera, como órgano consultivo y de deliberación, competencia en materia de coordinación de la política de endeudamiento. Pero la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y, en concreto, de sus respectivas políticas de endeudamiento, no se agota -como pretende la representación del Gobierno vasco- en la emisión de informes no vinculantes por parte de dicho Consejo, sino que la integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario, perseguida por la actividad de coordinación -a cuya noción se ha referido este Tribunal Constitucional en Sentencia de 28 de abril de 1983 (conflictos positivos de competencia números 94 y 95/1982, fundamento jurídico segundo)-, exige la adopción de las medidas necesarias y suficientes para asegurar tal integración. De ahí que puedan ser consideradas las autorizaciones de emisión de deuda pública contempladas en el art. 14.3 LOFCA como medios al servicio de la coordinación indicada. Por otra parte, tales autorizaciones pueden ser consideradas además como decisiones de especial relevancia al servicio de una única política monetaria, cuya adopción corresponde exclusivamente al Estado, en virtud del art. 149.1.11 de la Constitución” (STC 11/1984, FJ 6). Doctrina que hemos reiterado al examinar el acceso al crédito por las Comunidades Autónomas en la STC 87/1993, de 11 de marzo, FJ 3 b).

Habida cuenta de esta doctrina, la necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas cuando se constate a través de la información suministrada por éstas el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, según prevé el precepto impugnado, no vulnera la autonomía política y financiera de la Generalitat, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1.11 y 13 CE -que expresamente reconoce el art. 213.1 EAC al limitar el endeudamiento de la Generalitat a lo establecido en la normativa estatal-, máxime cuando dichas operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas “deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera”, según dispone el apartado 4 del propio art. 14 LOFCA. En conclusión, procede desestimar la impugnación del apartado tres de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001.

Por último, es objeto de impugnación el apartado cuatro de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001 que dispone el carácter anual de los presupuestos autonómicos en concordancia con los del Estado y su sometimiento al principio de estabilidad presupuestaria, además de otros aspectos técnicos. El principio de estabilidad es el único aspecto sobre el que se contiene una argumentación de reproche, debiendo desestimarse con la misma fundamentación que en los casos anteriores.

En conclusión, procede desestimar la impugnación dirigida a la disposición adicional única, apartados uno, tres y cuatro de la Ley Orgánica 5/2001.

9. El segundo motivo de inconstitucionalidad de las leyes recurridas se deriva, según la representación procesal del Parlamento de Cataluña, de que aquéllas establecen un control indebido sobre el Parlamento de Cataluña que menoscaba su autonomía financiera. El señalado vicio afectaría al art. 8.2, 3, 4, 5, 7 y 8 y a la disposición adicional única apartado dos de la Ley Orgánica 5/2001.

Dichos preceptos disponen lo siguiente.

- Art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001 (Corrección de las situaciones de desequilibrio):

“[…]

2. El plan económico-financiero contendrá la definición de las políticas de ingresos y de gastos que habrá de aplicar la Comunidad Autónoma para corregir la situación de desequilibrio en los tres ejercicios presupuestarios siguientes.

3. El plan económico-financiero para la corrección del desequilibrio se remitirá al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en el plazo de un mes desde la aprobación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma que incurra en posición de desequilibrio.

4. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas comprobará la idoneidad de las medidas contenidas en el plan a que se refieren los apartados anteriores, y la adecuación de sus previsiones al objetivo de estabilidad que se hubiera fijado para las Comunidades Autónomas.

5. Si el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas considerase que las medidas contenidas en el plan presentado no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, el Consejo, a través de su Secretaría Permanente, requerirá a la Comunidad Autónoma la presentación de un nuevo plan, en el plazo de veinte días.

[...]

7. En el supuesto de que una Comunidad Autónoma liquide sus presupuestos, incumpliendo el objetivo de estabilidad presupuestaria, deberá presentar un plan de saneamiento económico- financiero, en los veinte días siguientes a la aprobación de la liquidación. Si el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas considerase que las medidas contenidas en el plan no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, se requerirá la presentación de un nuevo plan.

8. Cuando concurran condiciones económicas, imprevistas en el momento de la aprobación del plan económico-financiero, la Comunidad Autónoma podrá remitir al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas un plan rectificativo del plan inicial, que se tramitará de acuerdo con el procedimiento previsto en este artículo.”

- Disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001 (modificación de la Ley Orgánica 8/1989, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas):

“…

Dos. El apartado 2 del art. 3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, pasa a tener la siguiente redacción:

2. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera entenderá de las siguientes materias:

b) La emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la Ley Orgánica 18/2001, Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.”

La representación procesal de la Generalitat de Cataluña aduce, según se expone con mayor amplitud en los antecedentes, que el precepto impone a la Generalitat, en los casos en que los presupuestos se aprueban en situación de déficit y también cuando el déficit sea de resultado, la aprobación de un plan de saneamiento, atribuyendo al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas el control de la idoneidad de dicho plan. Ello supone, en su opinión, un control indebido del Parlamento de Cataluña (STC 76/1983, FFJJ 12 y 14) por parte de dicho Consejo, ya que excede de lo previsto en el art. 153 CE, vulnerando así su autonomía financiera.

El reproche es rechazado por el Abogado del Estado, pues la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas se sustenta en el principio de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no existiendo una imposición forzosa en la configuración de su presupuesto. Asimismo, rechaza la aplicación al caso de la STC 76/1983. La representación procesal del Senado niega que el plan de saneamiento vulnere la autonomía financiera de la Generalitat pues el Gobierno es responsable ante la Unión Europea (art. 93 CE) de que las finanzas autónomas estén saneadas, añadiendo que el precepto contiene elementos de flexibilización del desequilibrio presupuestario.

10. Desde la STC 4/1981, de 2 de febrero, este Tribunal ha puesto de manifiesto que “el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del Municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado” (STC 4/1981, FJ 3). Este criterio, lo hemos reiterado después en relación con las Comunidades Autónomas al afirmar que “la autonomía exige en principio, a su vez, que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de dichas actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos. Por ello el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues, como ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva (Sentencia 4/1981, de 2 de febrero y 6/1982, de 22 de febrero)” (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 12).

Sin embargo nuestra doctrina también ha hecho hincapié en la necesidad de distinguir entre la previsión de un control del Estado “genérico e indeterminado que, según reiterada doctrina de este Tribunal (desde la STC 4/1981, fundamento jurídico 3), resulta contrario al principio constitucional de autonomía … [y] aquéllos que resulte necesario ejercer para garantizar el cumplimiento de las facultades emanadas del ejercicio de las potestades de coordinación. Así interpretado, el precepto resulta acorde con el orden constitucional de competencia” (STC 118/1996, de 22 de junio, FJ 19). Y ello siempre con el entendimiento de que “no [se] puede pretender que la Administración estatal sustituya a la autonomía en materias de competencia de ésta” (STC 118/1996, FJ 18).

A estas potestades del Estado, consecuencia de sus competencias de coordinación, nos hemos referido en diversos supuestos. Así, en relación con la materia hidrológica, en la que al Estado, además de sus competencias ex art. 149.1.22 CE sobre las aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma, le corresponde de acuerdo con el art. 149.1.13 CE, la ordenación de la actividad planificadora hidrológica en las cuencas comprendidas íntegramente en el territorio de una Comunidad Autónoma [STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 b)]. En esta misma Sentencia examinamos la facultad del Gobierno de aprobar “los planes elaborados o revisados por las Comunidades Autónomas. Si esta facultad hubiera de considerarse como un simple mecanismo de control de la actividad planificadora de las Comunidades Autónomas con competencia para ello, el citado art. 38.6 debería ser declarado inconstitucional, por infracción de lo dispuesto en el art. 153 de la Constitución. Pero no es ésa la conclusión a la que debe llegarse en este caso, y ello porque la aprobación exigida por el precepto legal impugnado no configura un supuesto de control sobre el ejercicio de una competencia propia y exclusiva de las Comunidades Autónomas. Los planes hidrológicos de cuenca, cuyo contenido regula el art. 40 y que tienen carácter vinculante según el art. 38.3, comprenden una serie de disposiciones relativas a la protección y aprovechamiento de los recursos hidráulicos (prioridad y compatibilidad de usos, medio ambiente, ordenación del territorio, agricultura y montes, infraestructura, aprovechamientos energéticos, protección civil, etcétera), que inciden en la actividad de diferentes Administraciones públicas -la de las Comunidades Autónomas, en primer lugar, pero también las del Estado y otros entes territoriales e institucionales-, siendo patente tanto su directa relación con la ordenación general de la actividad económica como la obligación de respetarlas que a todas ellas incumbe. Por ello, si hubiera de admitirse que cada Administración puede realizar las actividades de su competencia en régimen de estricta separación, la planificación hidrológica se haría imposible. De donde se sigue que en materia de política hidráulica se acentúa la necesidad de una específica coordinación entre las diferentes Administraciones interesadas; coordinación que, como hemos declarado en anterior ocasión, persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema y que, por lo mismo, debe ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades ... estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias (STC 32/1983, de 28 de abril, y en el mismo sentido, SSTC 42/1983, de 20 de mayo; 11/1984, de 2 de febrero; 144/1985, de 25 de octubre, entre otras). Con arreglo a lo dispuesto en el art. 149.1.13.ª de la Constitución en materia de planificación de la actividad económica, la coordinación es competencia del Estado, lo que permite entender, siguiendo la doctrina sentada en la STC 144/1985, de 25 de octubre, que en este caso el acto de aprobación [estatal] que contempla el art. 38.6 de la Ley de aguas es materialmente una actividad de coordinación, ya que a través del mismo se integran en un solo sistema ordenado las acciones emprendidas por diversas entidades u órganos, de suerte que es la determinación definitiva y unitaria del plan la que posibilita la acción homogénea de todos ellos en relación con un mismo recurso. Por lo demás, no es dudoso que la regulación del precepto impugnado no trata de suplantar la voluntad planificadora de la Comunidad Autónoma por la del Estado, sino que pretende sólo integrar aquélla en el conjunto superior de la política hidráulica general, evitando las disfunciones que pudieran producirse. En definitiva la coordinación de actividades que implica la planificación hidrológica de cuenca se realiza, según la Ley, mediante un doble mecanismo: la integración de voluntades y actividades afectadas en el procedimiento de elaboración del plan, que corresponde llevar a cabo a las Comunidades Autónomas competentes en relación con las cuencas intracomunitarias, y un acto final de aprobación por el Gobierno mediante el cual se coordina la decisión de aquéllas con las peculiares exigencias de la política hidráulica, a las que antes se ha hecho referencia” [STC 227/1988, FJ 20 d)].

En similar sentido nos hemos pronunciado respecto de alguna de las facultades de la Alta Inspección del Estado en la materia educativa, concretamente en el supuesto de que, “si las medidas de los órganos autonómicos resultaran insuficientes, el Ministerio de Educación y Ciencia podrá poner en ejecución, por sí mismo, lo prevenido en la legislación estatal, llegando, en su caso, a privar de efectos oficiales a las enseñanzas afectadas y a denegar la expedición de los títulos correspondientes, así como a dejar sin efecto la autorización que tuviere otorgada, cuando se trata de libros de texto y demás material didáctico”. Pues bien, sobre tal cuestión afirmamos que “la constitucionalidad de este precepto sería cuestionable si se entendiese que el mismo atribuye al Estado a través del Ministerio de Educación y Ciencia, competencias que vayan en contra de la delimitación establecida por la Constitución y los Estatutos, pero tal duda no tiene razón de ser si se lo interpreta como facultad de la Alta Inspección de comunicar la anomalía al órgano gubernamental competente a fin de que éste remedie el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de atribuciones propias y de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución y las Leyes” (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 9).

Por lo demás, en relación con la propia materia financiera ya hemos visto como la Constitución prevé que las respectivas competencias del Estado han de ejercerse en un marco de coordinación y cooperación determinado que conlleva límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, límites que han de reputarse constitucionales cuando se deriven de las prescripciones de la propia Constitución o de la ley orgánica a la que aquélla remite (art. 157.3 CE). Manifestación de ello, según ha quedado expuesto, es la específica modalidad de control del Estado de las operaciones de emisión de deuda pública de las Comunidades Autónomas, operaciones que han de ser autorizadas por aquél de acuerdo con la previsión de la LOFCA [STC 11/1984, FJ 6, reiterada para otras formas de acceso al crédito en STC 87/1993, FJ 3 b)].

11. Abordando ya el examen de los preceptos impugnados, comenzaremos por el art. 8, apartados 2, 3, 4, 5, 7 y 8 de la Ley Orgánica 5/2001, advirtiendo que su contenido guarda concordancia con la modificación de la LOFCA que se contiene en el apartado dos de la disposición adicional única de la misma Ley Orgánica 5/2001, de manera que ambas impugnaciones están estrechamente relacionadas entre sí.

El art. 8 dispone en su apartado 1, que no ha sido impugnado, que las Comunidades Autónomas que no aprueben sus presupuestos “en situación de equilibrio … vendrán obligadas a elaborar un plan económico- financiero de saneamiento a medio plazo para la corrección de esta situación”, plan de saneamiento que debe remitirse al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. El reproche a los apartados impugnados se centra en que dicho Consejo compruebe la idoneidad de las medidas contenidas en el plan y su adecuación al objetivo de estabilidad y en que requiera a la Comunidad la presentación de un nuevo plan si el primero no se considera satisfactorio. Igual procedimiento ha de seguirse cuando el incumplimiento del objetivo de estabilidad se constate no ya en la elaboración del presupuesto, sino en su liquidación.

Pues bien, partiendo de la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, debemos atribuir igual legitimidad al criterio de que cuando dicho principio no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, pues de no hacerse así quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, por consecuencia, la citada competencia del Estado, a cuyo través éste ha de garantizar el equilibrio de la política económica general (STC 62/2001, FJ 4, con remisión a otras). En definitiva, la elaboración del plan es una consecuencia vinculada al incumplimiento del objetivo de estabilidad y a ello no se opone la demanda.

En cuanto a que dicho plan económico-financiero sea remitido, para comprobar la idoneidad de sus medidas, por la Comunidad Autónoma al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, órgano que como venimos insistiendo traduce el marco constitucional de coordinación y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia financiera, tampoco puede merecer reproche, pues la idoneidad de dicho plan tiene necesaria repercusión en la estabilidad presupuestaria del propio Estado y de las restantes Comunidades Autónomas, que puede resultar desvirtuada si no se constata esa idoneidad.

Hay que insistir una vez más en que “entre las competencias estatales figura de forma explícita la coordinación en diversos preceptos de la Constitución, con el alcance previsto en cada uno de ellos y, en estos casos, en que existe una atribución constitucional expresa, el alcance de los acuerdos de los órganos coordinadores será el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia” (STC 76/1983, FJ 13). Pues bien, en este caso inciden de modo directo las competencias del Estado del art. 149.1.13 y 14 CE, pero también las de coordinación en materia financiera (art. 156.1 CE) y las de colaboración establecidas por el legislador orgánico (art. 157.3 CE), derivándose de todo ello que estamos ante medidas que por afectar al Estado en su conjunto “han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema” (STC 31/2010, FJ 130), generalidad y homogeneidad que se reflejan en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

Procede trasladar aquí la doctrina contenida en la STC 227/1988, FJ 20 d), reproducida en el anterior fundamento jurídico, pues aunque en este caso estemos en un supuesto de distribución competencial materialmente distinto, su aplicación obedece a un criterio análogo en términos constitucionales. En efecto, la comprobación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la idoneidad de las medidas del plan económico-financiero no puede considerarse como un simple mecanismo de control de la actividad presupuestaria de las Comunidades Autónomas, pues los presupuestos autonómicos, al igual que ocurre con los planes hidrológicos de cuenca, “inciden en la actividad de diferentes Administraciones públicas - la de las Comunidades Autónomas, en primer lugar, pero también las del Estado y otros entes territoriales e institucionales- siendo patente tanto su directa relación con la ordenación general de la actividad económica como la obligación de respetarlas que a todas ellas incumbe”, pues si cada Comunidad Autónoma pudiera instrumentar libremente y sin homogeneidad las medidas de adecuación al objetivo -en este caso incumplido- de estabilidad presupuestaria, dicho objetivo resultaría de difícil o imposible cumplimiento. Es, pues, a través de medidas de coordinación en el seno del órgano establecido por el legislador orgánico en cumplimiento de la Constitución (art. 157.3 CE), como se garantiza el cumplimiento de la política económica de estabilidad presupuestaria del Estado, cumplimiento que también satisface, como se verá a continuación, el alcance que, en general, tiene la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas de acuerdo con nuestra doctrina.

En efecto, la apreciación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de si el plan económico-financiero elaborado por éstas se adecua o no al objetivo de estabilidad presupuestaria se detiene allí, esto es, no conlleva en el caso de que la apreciación sea negativa la sustitución en la competencia de la Comunidad Autónoma para la elaboración del plan, sustitución que sería inconstitucional (STC 118/1986, de 27 de junio, FJ 18, entre otras muchas), sino que se traduce en un requerimiento a aquélla para que lleve a cabo su reformulación. Esta técnica del requerimiento a la Comunidad Autónoma la hemos considerado legítima, pues consiste en “comunicar la anomalía al órgano gubernamental competente a fin de que éste remedie el incumplimiento detectado” (STC 6/1982, FJ 9), no siendo, en suma, sino un instrumento que permite al Estado “velar para que no se produzcan diferencias en la ejecución o aplicación del bloque normativo”, ya que “incluso en los mismos sistemas federales se reconoce una serie de atribuciones a las instancias federales que, en definitiva, se concretan en una función de vigilancia que la Federación ejerce sobre las actuaciones ejecutivas de los Estados miembros” (STC 76/1983, FJ 12).

En suma, estamos ante una función de coordinación que emana del propio órgano de coordinación y colaboración previsto por el legislador orgánico de acuerdo con la Constitución, pues la coordinación “persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones”, de manera que a su través se establezcan relaciones que “hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias … en el ejercicio de sus respectivas competencias” (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8, con remisión a la STC 32/1983, FJ 2).

De acuerdo con cuanto se ha señalado, no vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas la necesaria elaboración por las Comunidades Autónomas del plan económico- financiero cuando los presupuestos autonómicos se aprueben o liquiden con desequilibrio, ni tampoco lo hace su examen por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y la presentación de un nuevo plan cuando el anterior no garantice el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Lo mismo ocurre cuando, concurriendo las circunstancias imprevistas a que se refiere el apartado 8 del art. 8, la propia Comunidad Autónoma remita un plan rectificativo al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En cuanto a la disposición adicional única apartado dos de la Ley Orgánica 5/2001, que modifica el art. 3.2 b) LOFCA, hay que aplicar igual criterio de desestimación de la impugnación, pues la atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la facultad de emitir informes y de adoptar acuerdos en relación con la aplicación efectiva del objetivo de estabilidad presupuestaria se adecua a las competencias de coordinación y cooperación que son propias de dicho Consejo, con apoyo en cuanto se ha expuesto.

En conclusión, procede desestimar la impugnación de los apartados 2, 3, 4, 5, 7 y 8 del art. 8 y de la disposición adicional única, apartado 2 de la Ley Orgánica 5/2001.

12. La representación procesal del Parlamento de Cataluña plantea un tercer motivo de inconstitucionalidad, referido a la vulneración de la autonomía local garantizada y del principio de suficiencia financiera de los entes locales, respecto de los arts. 3.2, 19, 23.2 y la disposición adicional única, apartados dos, de la Ley 18/2001.

Estos preceptos establecen.

- Art. 3 de la Ley 18/2001. Principio de estabilidad presupuestaria:

“…

2. En relación con los sujetos a los que se refiere el art. 2.1 de esta Ley, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas.”

- Art. 19 de la Ley 18/2001. Cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria de las entidades locales:

“Las entidades locales, en el ámbito de sus competencias, ajustarán sus presupuestos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en el art. 3.2 de esta Ley, y sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas.”

- Art. 23 de la Ley 18/2001. Autorización de operaciones de crédito y emisión de deuda:

“…

2. Cuando las medidas contenidas en el plan económico-financiero permitan la desaparición en tres ejercicios presupuestarios de la situación de desequilibrio podrá concederse la autorización a que se refiere el apartado precedente.”

- Disposición adicional única de la Ley 18/2001. Modificación de los arts. 54 y 146 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales:

“…

Dos. El apartado 1 del art. 146 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, queda redactado en los siguientes términos:

1. El Presupuesto General atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad en los términos previstos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, y contendrá para cada uno de los presupuestos que en él se integren:

a) Los estados de gastos, en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones.

b) Los estados ingresos, en los que figurarán las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio.

Asimismo, incluirá las Bases de Ejecución, que contendrán la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia Entidad, así como aquellas otras necesarias para su acertada gestión, estableciendo cuantas prevenciones se consideren oportunas o convenientes para la mejor realización de los gastos y recaudación de las recursos, sin que puedan modificar lo legislado para la administración económica ni comprender preceptos de orden administrativo que requieran legalmente procedimiento y solemnidades específicas distintas de lo previsto para el Presupuesto.”

Para la representación del Parlamento de Cataluña, la adecuación de los presupuestos de los entes locales al objetivo de estabilidad presupuestaria impuesta por estos preceptos excede de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE y vulnera la autonomía institucional de dichos entes (art. 137 CE) y su autonomía financiera, concebida como suficiencia (art. 142 CE), pues ambas competencias resultan vaciadas dados los términos de la imposición legal. Dicha representación abunda en lo señalado respecto a la vulneración de las competencias de la Generalitat y reprocha especialmente la necesaria aprobación por dichos entes del plan de reequilibrio y las prescripciones relativas a la configuración de los presupuestos locales que se establecen a través de la modificación de la Ley reguladora de las haciendas locales (LHL).

El Abogado del Estado manifiesta que no existe vulneración por los preceptos impugnados de la autonomía local ni de su suficiencia financiera. El Estado ex art. 149.1.13 y 18 CE puede establecer el objetivo de estabilidad presupuestaria de los entes locales y también limitar el acceso de éstos al crédito. La representación procesal del Senado aduce, en similares términos, que la carencia de potestad legislativa de los entes locales confirma la legitimidad de la ley estatal, sin que se produzca ningún menoscabo de su suficiencia financiera, que garantiza el Estado a través de la regulación contenida en la Ley de haciendas locales, cuyo art. 146.4 ya establece el criterio del equilibrio financiero de dichos entes.

13. Antes de abordar el examen de los preceptos de la Ley 18/2001 que se ven afectados por la impugnación planteada debemos incidir en la naturaleza y alcance que tiene la autonomía local constitucionalmente garantizada, así como en la virtualidad de su autonomía financiera.

En cuanto a la autonomía local, garantizada en nuestra Constitución por los arts. 137, 140 y 141 supone “el derecho de la Comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen … Para el ejercicio de esa participación … los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible” (STC 32/1981, FJ 2), no pudiendo las Comunidades locales “ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer … Por todo ello, el Tribunal Constitucional deja sentado que la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia” (STC 214/1989, FJ 1, con cita de la STC 32/1981, FJ 5).

En la citada STC 214/1989 precisamos el alcance que tiene el marco general de las competencias locales que se establece en los arts. 2, 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, señalando que dicho marco se sustenta, de un lado en “el criterio de que corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las entidades locales, estableciendo, y garantizando, al fin, su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses y fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos … Ahora bien, delimitada así la exigencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las entidades locales, la concreción última de las competencias locales queda remitida -y no podía ser de otra manera- a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 3).

En cuanto a la autonomía financiera de los entes locales, hemos afirmado que es “el principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución española en relación con las haciendas locales, suficiencia de medios que, como hemos señalado también en reiteradas ocasiones, constituye el presupuesto indispensable para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7). En efecto, el principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137) -hemos afirmado-, ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines (STC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6). La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas” (STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10). En consecuencia la autonomía financiera de los entes locales se manifiesta en “la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer sus competencias propias”, lo que conlleva que la “libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto”, de manera que los criterios constitucionales limitativos de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas “son transportables al ámbito de la Administración local” (STC 237/1992, FJ 6).

De acuerdo con todo lo expuesto, no cabe duda de que las competencias del Estado establecidas en el art. 149.1.11, 13, 14 y 18 CE tienen virtualidad, mayor o menor, para examinar los motivos de infracción de la Constitución de los preceptos que ahora nos ocupan, precisando ya que la regla 13 del art. 149.1 CE tiene especial relevancia para examinar la vulneración en que pudiera incurrir la prescripción de estabilidad de los presupuestos locales y que las reglas 14 y 18 del mismo art. 149.1 CE también han de tenerla para apreciar si se infringe la suficiencia financiera local en la medida en que “no cabe desconocer la doble competencia del Estado, convergente aquí, sobre la Hacienda general y para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (arts. 149.1, 14 y 18 CE), ya que precisamente el carácter que reviste la participación de las entidades locales en los tributos estatales, como garantía de su autonomía, hace de tal sistema de dotación de recursos el soporte del funcionamiento de estas haciendas dentro del conjunto de la Hacienda general y, en consecuencia, le convierte en un elemento básico de esta” (STC 237/1992, FJ 6).

Por último, también consideraremos que el art. 160.1 b) EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña la competencia exclusiva sobre “la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados por el art. 84”, competencia que, a su vez, deberá “respetar las competencias del Estado” (STC 31/2010, FJ 100, con remisión al FJ 37) y, por consecuencia, aquellas a las que acabamos de referirnos.

14. De acuerdo con el planteamiento expuesto, podemos examinar si los arts. 3.2, 19, 23.2 y la disposición adicional única, apartado dos de la Ley 18/2001 incurren en el motivo de inconstitucionalidad denunciado:

a) Los arts. 3.2 y 19 disponen, respectivamente, el alcance que tiene el principio de estabilidad presupuestaria para -en lo que interesa al motivo de impugnación ahora planteado- los entes locales y la obligación de que éstos ajusten sus presupuestos al cumplimiento de dicho principio.

Pues bien, debemos insistir en que, como ha quedado sentado en el precedente fundamento jurídico 8 a), la política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general, cuya ordenación, a su vez, está atribuida al Estado por la Constitución (art. 149.1.13 CE). Es asimismo obvio que esta competencia estatal es susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local. Ello determina la plena aplicabilidad de los arts. 3.2 y 19 de la Ley 18/2001 a los entes locales, toda vez que con dicha aplicabilidad no se quebrantan ni su autonomía política ni su autonomía financiera. No se quebranta su autonomía política porque dichos preceptos no ponen en cuestión el establecimiento de las políticas locales de los diversos entes, de acuerdo con lo que haya establecido en cada caso el legislador estatal o autonómico competente, sino que tan sólo fijan el marco presupuestario en el que han de ejercerse dichas políticas. En suma, el derecho a intervenir de los entes locales en los asuntos que les atañen (STC 214/1989, FJ 1) no se pone en cuestión por el hecho de que se someta a las previsiones constitucionales, entre las que figura el establecimiento por el Estado de la ordenación, ex art. 149.1.13 CE, de los presupuestos de dichos entes. Por tanto, con tal límite, los entes locales pueden intervenir a través de sus propios órganos en los diferentes ámbitos materiales con el alcance que las leyes estatales o autonómicas hayan establecido (STC 214/1989, FJ 3), lo que reconoce el art. 19.2 de la Ley 18/2001, al prever que los entes locales “en el ámbito de sus competencias, ajustarán sus presupuestos al objetivo de estabilidad” y que este objetivo no impide (“sin perjuicio”) el ejercicio “de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas”.

Ambos preceptos tampoco vulneran la suficiencia financiera de los entes locales, pues en nada interfieren en los recursos que el Estado debe poner a su disposición mediante la participación de dichos entes en los tributos estatales (STC 237/1992, FJ 6).

Por tanto, cumple desestimar la impugnación de los arts. 3.2 y 19 de la Ley 18/2001.

b) El art. 23.2 condiciona, en caso de desequilibrio presupuestario, la autorización de las operaciones de crédito y emisiones de deuda (art. 54 de la Ley 39/1988, reguladora de las haciendas locales) a que dicho desequilibrio desaparezca en tres ejercicios presupuestarios a través del plan económico- financiero que los entes locales están obligados a presentar en tal supuesto, de acuerdo con lo regulado en el art. 22.

Hay que partir de que la demanda no ha incluido el art. 22 entre los preceptos afectados por el motivo de inconstitucionalidad que nos ocupa, aunque considera que incurre en tacha de vulneración de la tutela financiera que la Generalitat puede ejercer sobre los entes locales de su territorio, tacha que examinaremos con posterioridad. Procede ahora señalar, a los efectos del enjuiciamiento del art. 23.2, que la obligación prevista en el art. 22.1 de que los entes locales que no hayan satisfecho el objetivo de estabilidad presupuestaria elaboren un plan económico-financiero que permita la corrección de desequilibrio resulta legítima en términos constitucionales, de acuerdo con cuanto hemos afirmado en el precedente fundamento jurídico 11.

Abordando ya la impugnación del art. 23.2, debemos partir de nuestra doctrina sobre las autorizaciones de apelación al crédito por las entidades locales, según la cual “es igualmente compatible con la autonomía municipal la fijación de unos límites de endeudamiento de los entes locales y el que las operaciones, cuando se superen esos límites, se sometan a autorización” [STC 57/1983, de 28 de junio, FJ 4, con cita de la STC 4/1981, FJ 15 f)]. En esta misma Sentencia ya advertimos que con el endeudamiento y la apelación al crédito por los entes locales se está incidiendo en “la ordenación del crédito y la economía en su conjunto, de modo que para evitar alteraciones del equilibrio económico financiero es necesario que el Estado articule los distintos componentes del sistema, mediante la fijación de límites de endeudamiento y otros condicionamientos a las entidades locales. Los títulos prevalentes serían entonces el competencial en materia de crédito y de actividad económica”, concluyendo que las competencias del Estado “no se agotan con las propias legislativas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclame el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable. Este que ahora estudiamos es un supuesto en que dejándose a la autorización el control del endeudamiento y de la oportunidad, dentro del conjunto de la política financiera, de la apelación al crédito, ha de atribuirse a la autoridad que tiene la responsabilidad del equilibrio económico la competencia para autorizar o no una operación de crédito que supone superar el techo normal de endeudamiento. Con lo que el acto de autorización puede significar en orden a prevenir las consecuencias dañosas que pudieran producirse para las entidades locales por un endeudamiento excesivo, destacan los aspectos que afectan al conjunto, y, desde esta estimativa, son invocables los títulos competenciales del art. 149.1.11 y 13” (STC 57/1983, FJ 7).

Igual criterio mantuvimos al examinar el art. 54 de la Ley reguladora de las haciendas locales (en la actualidad, art. 53), que “en su apartado primero somete las operaciones de crédito a formalizar con el exterior y las que se instrumenten mediante deuda o cualquier otra apelación al crédito público a la autorización de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda, conforme a la competencia estatal garantizada por los arts. 149.1.11 y 13 CE en cuanto pueden incidir en el área de la política crediticia y del equilibrio económico (STC 57/1983). Por su parte, el apartado segundo atribuye dicha autorización a los órganos de la Comunidad Autónoma que tengan atribuida competencia en la materia cuando de la concertación de créditos y concesión de avales en general se trate, garantizando así, en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, su competencia en materia de tutela financiera reconocida por el art. 48.1 EAC, que se proyecta sobre aquellas operaciones de endeudamiento que no trascienden el interés local (STC 56/1983). A la vista de ambos apartados, parece evidente que el impugnado art. 54.3 LHL no hace sino configurar el necesario margen autónomo de endeudamiento que también ha de ser reconocido a las corporaciones locales por imperativo del principio constitucional de autonomía local en el marco de la competencia básica estatal del art. 149.1.18 CE, por lo que ningún reproche de inconstitucionalidad cabe efectuar contra el mismo” (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 21).

Pues bien, puede apreciarse que el apartado 2 del art. 23 (en su conexión con el apartado 1 del precepto, no impugnado) no prejuzga la autoridad competente para otorgar la autorización de las operaciones de crédito, sino que tan sólo condiciona dicha autorización a que desaparezca la situación de desequilibrio presupuestario de acuerdo con lo previsto en el plan económico-financiero. Estamos, por tanto, ante una prescripción de ordenación financiera de las operaciones de crédito y emisión de deuda de los entes locales que encuentra legítima cobertura en las reglas del art. 149.1.11 y 13 CE, de acuerdo con la doctrina reproducida y que no conlleva vulneración de la autonomía de dichos entes ni de su suficiencia financiera, ya que ambas están sometidas a los límites que conllevan las señaladas competencias del Estado.

Por tanto, debemos desestimar la impugnación del art. 23.2 de la Ley 18/2001.

c) La modificación operada en el art. 146.1 de la Ley reguladora de las haciendas locales por la disposición adicional única, apartado dos, de la Ley 18/2001, establece los criterios a que deben someterse “los estados de gastos e ingresos” y las “bases de ejecución” de los presupuestos de los entes locales con la finalidad de atender al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Que en “los estados de gastos” del presupuesto local queden debidamente especificados “los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones” y que los “estados de ingresos” del mismo presupuesto contengan “las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio”, son precisiones, al igual que las de las “bases de ejecución” del presupuesto, que encuentran su razón de ser en la ordenación de los presupuestos locales que el Estado puede establecer ex art. 149.1.14 y 18 CE, pues “puede afirmarse sin dificultad la naturaleza compartida de las competencias que, en materia de Haciendas locales, poseen el Estado y aquellas Comunidades Autónomas que, como la catalana, han asumido en sus respectivos Estatutos facultades en orden al desarrollo de las bases estatales sobre el régimen jurídico de la Administraciones públicas ex art. 149.1.18 CE, precepto que ha de considerarse el título habilitante del Estado para ejercitar sus competencias sobre dicha materia cuando su regulación suponga introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración local o se dicte en garantía de la autonomía que ésta tiene constitucionalmente garantizada. En consecuencia, y dado que frecuentemente la regulación de la Hacienda local estará llamada a incidir sobre dicho régimen jurídico, sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer el otro título competencial a que hace referencia el art. 1.1 LHL, esto es, el de la Hacienda general del art. 149.1.14 CE. Así ocurrirá, en efecto, en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las haciendas de las Corporaciones locales. O también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las haciendas locales garantizada por el art. 142 CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE” (STC 233/1999, FJ 4, con cita de las SSTC 96/1990, 237/1992, 331/1993 y 171/1996).

Pues bien, las determinaciones normativas de los presupuestos locales contenidas en el precepto impugnado son meras especificaciones técnicas que no vulneran las autonomía local ni su suficiencia financiera, ya que no ponen en cuestión la intervención de los entes locales en los asuntos de su interés ni conllevan merma alguna de sus recursos.

En consecuencia, procede desestimar la impugnación de la disposición adicional única, apartado dos, de la Ley 18/2001.

15. El último motivo de inconstitucionalidad planteado se concreta en los arts. 20.2 y 22.2 de la Ley 18/2001, a los que la demanda atribuye la vulneración de la tutela financiera que a la Generalitat le corresponde ejercer sobre los entes locales.

Dichos preceptos disponen:

- Art, 20 de la Ley 18/2001. Objetivo de estabilidad presupuestaria de los entes locales:

“…

2. El objetivo de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales requerirá informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local, que actuará como órgano de colaboración entre la Administración del Estado y las Entidades Locales respecto de las materias comprendidas en la presente Ley.”

- Art. 22 de la Ley 18/2001. Corrección de las situaciones de desequilibrio:

“…

2. El plan económico-financiero para la corrección del desequilibrio será remitido al Ministerio de Hacienda, que será el órgano responsable del seguimiento de las actuaciones encaminadas a la corrección del desequilibrio, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas.”

Según la representación procesal del Parlamento de Cataluña, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la tutela financiera de las Comunidades Autónomas respecto de los entes locales (SSTC 65/1983, 57/1983 y 233/1999) y la intervención del Estado respecto de dichos entes han de complementarse, de manera que la tutela financiera del Estado sobre aquéllos no puede anular a la de la Generalitat, como ocurrió en el supuesto examinado en la STC 179/1985.

El Abogado del Estado rechaza dicha tacha, manifestando que los arts. 20.2 y 22.2 se han dictado al amparo del art. 149.1.11, 13 y 14 CE, de modo que la tutela del Estado ejercida a través de aquellos preceptos carece de la amplitud que tenía en el supuesto de la STC 179/1985, pues se ciñe exclusivamente a la verificación del objetivo de estabilidad presupuestaria. La representación procesal del Senado argumenta que en absoluto pueden vulnerar la tutela financiera de la Generalitat sobre los entes locales unos preceptos que concretan los criterios para alcanzar por parte de dichos entes el principio de equilibrio presupuestario, principio que respeta su autonomía institucional.

16. Con carácter previo a nuestro enjuiciamiento de los arts. 20.2 y 22.2 de la Ley 18/2001, debemos examinar el alcance que tiene la competencia de la Generalitat para ejercer la tutela financiera de los entes locales, prevista en el art. 218.5 EAC (correlativo del art. 48.1 EAC 1979).

Sobre esta competencia autonómica, hemos afirmado que es “innegable “que Cataluña ha asumido la competencia de tutela financiera sobre los entes locales, con el límite de la autonomía local y el respeto a las bases que dice el art. 149.1.18” [SSTC 57/1983, de 28 de junio, FJ 5; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4 c), entre otras muchas]. En otro plano, la omisión de la referencia a la ley estatal en el art. 218.5 EAC no puede entenderse como un desconocimiento de las competencias del Estado del art. 149.1.18 CE, dada la previsión del apartado 2 del propio artículo que … atribuye a la Generalitat competencia en materia de financiación local en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado, previsión a la que queda también sometida, como es obvio, la tutela financiera sobre los gobiernos locales a que se refiere este apartado 5”. (STC 31/2010, FJ 140)

Es claro, por tanto, que la Generalitat puede ejercer la tutela financiera de los entes locales respetando los criterios básicos que el Estado establezca ex art. 149.1.18 CE. Sin embargo, para nuestro enjuiciamiento no basta con apreciar este dato, pues también hay que considerar que la STC 57/1983, a la que remite la STC 31/2010, dejó dicho que “otra cuestión es si, por la concurrencia y prevalencia de otros títulos competenciales, la apelación al crédito ha de quedar sujeta -a la hora de establecer los límites o de verificar la procedencia de operaciones que excedan del techo de endeudamiento- al control estatal” (STC 57/1983, FJ 5), cuestión a la que dicha Sentencia respondió afirmando que los títulos estatales de ordenación económica y del crédito determinaban la intervención del Estado, como se ha indicado en el anterior FJ 15.

17. De todo lo anterior se deriva que puesto que los arts. 20.2 y 22.2 de la Ley 18/2001 prevén determinadas intervenciones estatales de orden aplicativo o ejecutivo respecto de los entes locales en relación con el objetivo de estabilidad presupuestaria, deberemos dilucidar si dichas intervenciones del Estado se acomodan a la Constitución.

a) El art. 20.1, que no ha sido impugnado, atribuye al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, la fijación del objetivo de estabilidad para las entidades locales. La fijación de este objetivo requiere el informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local, según el apartado 2 de este precepto, siendo la señalada intervención de la Comisión Nacional de Administración Local el objeto del reproche que formula la demanda, ya que las Comunidades Autónomas y, por tanto, la Generalitat, no están integradas en dicha Comisión.

Este Tribunal ya se pronunció en su momento sobre la configuración de la Comisión de Administración Local como órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración local, afirmando que “nada obsta a que constitucionalmente la LRBRL haya podido articular dicha Comisión como un organismo de relación directa entre el Estado y las entidades locales en cuya composición queda excluida la presencia de las Comunidades Autónomas”, toda vez que el carácter bifronte del régimen local permite que “el Estado pueda entablar relaciones directas con las entidades locales, tal como ya se declaró por este Tribunal Constitucional en la STC 84/1982 (fundamento jurídico 4) y ello porque la configuración constitucional del régimen local no permite calificarlo como intracomunitario o extracomunitario. Y si bien es aconsejable que esas posibles relaciones entre el Estado y las entidades locales no supongan, en la medida de lo posible, la exclusión de las Comunidades Autónomas, lo cual viene apoyado, además, por el principio de colaboración interadministrativa, no menos cierto es que también debe atenderse a la propia eficacia y operatividad de esos órganos de colaboración que aglutinan a diversas instancias políticas y administrativas” (STC 214/1989, FJ 29).

No puede olvidarse que la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se inscribe en la competencia estatal del art. 149.1.13 CE y que se proyecta sobre el triple nivel territorial de nuestro ordenamiento: estatal, autonómico y local. Pues bien, del mismo modo que en el proceso de establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas se produce la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 6 y concordantes de la Ley Orgánica 5/1981), donde están representadas las Comunidades Autónomas, la audiencia a la Comisión Nacional de Administración Local exclusivamente atiende a razones de eficacia y operatividad en el ejercicio por el Estado de su propia competencia y no menoscaba la competencia autonómica de tutela de los entes locales.

Por tanto, procede desestimar la impugnación del art. 20.2 de la Ley18/2001.

b) El art. 22 regula la corrección de las situaciones de desequilibrio del presupuesto de los entes locales, tanto si el desequilibrio se produce en la aprobación de aquél como en su liquidación. La corrección se realiza mediante la aprobación por el ente local de un plan económico-financiero que debe remitirse al Ministerio de Hacienda, que llevará a cabo el seguimiento de la corrección de desequilibrio.

Las relaciones directas -sin intervención de la Generalitat, por tanto- entre el Estado y los entes locales, tampoco vulneran en este caso la tutela financiera de aquélla sobre estas últimas. En efecto, del mismo modo que en el precedente fundamento jurídico 15 hemos reconocido, de acuerdo con nuestra doctrina, la legitimidad de la regulación estatal que prevé el sometimiento a autorización de las operaciones de crédito que realicen los entes locales e, incluso, la autorización misma por el Estado de esas operaciones, en razón a la especial incidencia que tiene la apelación al crédito en el equilibrio económico y financiero y, por tanto en el conjunto de la economía, a igual conclusión hay que llegar ahora en punto a la regulación de las correcciones de desequilibrio presupuestario local, incluida la intervención del Ministerio de Hacienda. Abunda en lo anterior el hecho de que tanto la obligada elaboración del plan económico-financiero como la intervención del Ministerio de Hacienda -siendo esta última el específico objeto de esta impugnación- son manifestación del principio de coordinación de la competencia estatal, coordinación que, como hemos señalado en el anterior fundamento jurídico 11, puede conllevar una actuación de vigilancia o seguimiento, sin que ello suponga la sustitución por el Estado del ente local afectado. En todo caso, el precepto al salvaguardar la tutela financiera de la Generalitat en esta materia, permite su intervención siempre que la misma no interfiera la competencia estatal.

En conclusión, el art. 22.2 de la Ley 18/2001, no conculca la tutela financiera de la Generalitat sobre los entes locales y, por tanto, procede desestimar la impugnación.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veinte de julio de dos mil once.

SENTENCIA 135/2011, de 12 de septiembre de 2011

Sala Segunda

("BOE" núm. 245, de 11 de octubre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:135

Recurso de amparo 8467-2009. Promovido por don Mir Kashem frente a la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid que, en apelación, le condenó por un delito contra la propiedad intelectual.

Vulneración de los derechos a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia: condena pronunciada en apelación sin haber celebrado vista pública (STC 167/2002); elemento subjetivo del injusto apreciado valorando el testimonio de los acusados y las declaraciones de testigos.

1. El órgano de apelación ha vulnerado el derecho a un proceso con todas las garantías del recurrente en amparo, ya que condenó a éste como autor de un delito relativo a la propiedad intelectual, del que había sido previamente absuelto, operando para ello una alteración del relato de hechos probados de la Sentencia de instancia con base en una valoración de las declaraciones del acusado y de los testigos sin respetar las garantías de inmediación y contradicción [FJ 3].

2. Se ha producido una valoración distinta de las declaraciones del acusado y de los testigos por el Tribunal *ad quem* sin que, al no haberse celebrado vista oral del recurso de apelación, la práctica de la misma se hubiera llevado a cabo en presencia del acusado con las debidas garantías de inmediación y de contradicción, ni se hubiera dado la oportunidad a este de ser oído por la Sala antes de ser condenado por ella por primera vez [FJ 3].

3. El respeto a los principios de publicidad, inmediación y contradicción, que forman parte del contenido del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), impone inexorablemente que toda condena se fundamente en una actividad probatoria que el órgano judicial haya examinado directa y personalmente y en un debate público en el que se respete la posibilidad de contradicción [FJ 2].

4. El respeto a los principios de publicidad, inmediación y contradicción exige que el Tribunal de apelación oiga personalmente a los testigos, peritos y acusados que hayan prestado testimonio y declaración en el acto del juicio, dado el carácter personal de estos medios de prueba, a fin de llevar a cabo su propia valoración y ponderación y corregir la efectuada por el órgano de instancia (STC 16/2009) [FJ 2].

5. En la medida en que implica el contacto directo con la fuente de prueba, la inmediación, en su dimensión de garantía constitucional —sobre todo en materia penal—, adquiere verdadera trascendencia en relación con las pruebas caracterizadas por la oralidad, esto es, las declaraciones, cualquiera que sea el concepto en el que se presten [FJ 2].

6. La presencia del acusado en el juicio de apelación, cuando en el mismo se debaten cuestiones de hecho que afectan a su declaración de inocencia o culpabilidad, es una concreción del derecho a un proceso con todas las garantías y del derecho de defensa que tiene por objeto posibilitar que quien ha sido absuelto en primera instancia pueda exponer, ante el Tribunal llamado a revisar la decisión impugnada, su versión personal sobre su participación en los hechos que se le imputan [FJ 2].

7. Doctrina sobre las condenas en segunda instancia previa revocación de un pronunciamiento absolutorio (SSTC 167/2002, 118/2009) [FJ 2].

8. Doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la falta de conformidad con las exigencias de un proceso equitativo –art. 6.1 CEDH– de la condena en apelación de quien fue inicialmente absuelto en una primera instancia en la que se practicaron pruebas personales, sin que hubiera sido oído personalmente por el Tribunal de apelación ante el que se debatieron cuestiones de hecho afectantes a la declaración de inocencia o culpabilidad del recurrente (SSTEDH casos *Ekbatani c. Suecia* de 26 de mayo de 1988 e *Igual Coll c. España* de 10 de marzo de 2009) [FJ 2].

9. Se vulnera del derecho a la presunción de inocencia cuando la eliminación de las pruebas irregularmente valoradas deje sin sustento el relato de hechos probados que soporta la declaración de culpabilidad del acusado pero también cuando, a partir de la propia motivación de la Sentencia, se constate que dicha prueba era esencial para llegar a la conclusión fáctica incriminatoria, de modo que con su exclusión la inferencia en dicha conclusión devenga ilógica o no concluyente (SSTC 126/2007, 214/2009) [FJ 4].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugeni Gay Montalvo, Vicepresidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 8467-2009, promovido por don Mir Kashem, representado por la Procuradora de los Tribunales doña María Eugenia Carmona Alonso y asistido por la Abogada doña Marcial Polo Rodríguez, contra la Sentencia núm. 356/2009, de 8 de junio de 2009, dictada por la Sección Decimosexta de la Audiencia Provincial de Madrid, recaída en el recurso de apelación núm. 114-2009, que revoca la Sentencia absolutoria de 20 de febrero de 2009 dictada por el Juzgado de lo Penal núm. 26 de Madrid en el procedimiento abreviado núm. 566-2008, condenando al recurrente como autor de un delito contra la propiedad intelectual del art. 270.1 del Código penal a la pena de prisión de seis meses, multa de doce meses con una cuota diaria de dos euros y a la pena accesoria de inhabilitación para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena, así como al pago de una indemnización, y contra la providencia de 27 de julio de 2009 dictada por la mencionada Sala, que acuerda la inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra la Sentencia condenatoria. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha de 7 de octubre de 2009 la Procuradora de los Tribunales doña María Eugenia Carmona Alonso, en representación de don Mir Kashem, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones reseñadas en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo, relevantes para la resolución del caso son, en síntesis, los siguientes:

a) La Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 26 de Madrid de 20 de febrero de 2009 absolvió al demandante de amparo del delito contra la propiedad intelectual de que venía siendo acusado. Los hechos probados de dicha resolución relatan lo siguiente:

“No ha quedado acreditado que Mir Kashen … el día 18 de enero de 2006 fuera sorprendido por agentes de la Policía Local de Madrid en la c/Toledo distribuyendo los 110 CDs que se relacionan a los folios 98 a 100 y sin que haya quedado acreditado que fuere copias originales; y no habiendo quedado acreditado que no haya mediado autorización de los titulares de la correspondiente propiedad intelectual” (sic.)

El pronunciamiento absolutorio se fundó en los siguientes términos: “El agente de la Policía Municipal con nº 6541.9 y número 6011.2 son conformes en que el encartado estaba ofreciendo en venta CDs con una manta. Pero ahora bien, tal afirmación no es concluyente para entender que el encartado llevaba a cabo la acción típica de distribución; en efecto, no se especifica acto material alguno que vehicule una auténtica oferta como por ejemplo vociferar un precio de venta o la existencia de un cartel que lo recoja … en el caso de autos falta prueba pericial que aunque solo sea por muestreo acredite que los CDs intervenidos eran copias de original pues lo que obra en las actuaciones … en (sic) un informe de tasación de perjuicio económico. Por último, tampoco queda acreditado que concurra el elemento (sic) típico de la falta de autorización de los correspondientes titulares de los derechos de propiedad intelectual.”

b) Recurrida en apelación por el Ministerio Fiscal, la Sentencia del Juzgado de lo Penal fue revocada por la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, que condenó al demandante de amparo como autor de un delito contra la propiedad intelectual a la pena de prisión de seis meses, multa de doce meses con una cuota diaria de dos euros y a la pena accesoria de inhabilitación para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena, así como al pago de una indemnización. La Audiencia Provincial, sin celebración de vista, modificó el relato de hechos probados, fijando los siguientes:

“Sobre las 18:45 hora del día 18 de enero de 2006, agentes de la Policía local de Madrid, cuando patrullaban por la calle de Toledo, sorprendieron al acusado, Mir Kashem … quien se encontraba ofreciendo a los viandantes CDs que tenía depositados en el suelo sobre una sábana extendida, ocupándosele un total de 107, los cuales tienen formato regrabable y se encontraban en envoltorios de plástico, y con carátulas fotocopiadas, careciendo del permiso de los titulares de los derechos de propiedad intelectual para ello.”

En relación con los límites de revisión de una sentencia absolutoria, la Audiencia Provincial, después de recordar la doctrina constitucional iniciada por la STC 167/2002, concluyó que “en el presente caso no estamos en presencia de un fallo absolutorio basado en la valoración del resultado de la prueba de carácter personal practicada, por cuanto la sentencia impugnada … se fundamenta en que los hechos presenciados por los agentes de Policía y consistentes en tener extendida una sábana en la vía pública sobre la que se hallaban expuestos o depositados CDs no constituye acto de distribución a los efectos del artículo 270 del Código Penal ya que aquella exige un acto material que vehicule una auténtica oferta como vociferar un precio de venta o la existencia de un cartel que lo recoja. Entiende de otro lado que la mercancía incautada no queda acreditado sea falsificada … como tampoco que el acusado no poseyera autorización de los titulares de los derechos intelectuales objeto de protección.”

Frente a tal valoración probatoria efectuada por el órgano a quo, la Audiencia concluye, de una parte, que “el acto de ofrecer en venta a los transeúntes los CDs que previamente se han dispuesto en el suelo en una manta constituye un acto de puesta a disposición del público” y por tanto un acto de distribución, partiendo para ello de que la Ley de propiedad intelectual entiende por distribución la puesta a disposición del público del original o las copias de las obras. De otra parte, manifiesta que consta acreditado, a partir del informe pericial obrante en las actuaciones y no impugnado por la defensa, que los CDs no eran originales, pues carecían de envoltorio, estaban en fundas de plástico y las carátulas eran fotocopias a color. Y en tercer lugar, concluye asimismo que resulta obvio que los autores y productores no han autorizado la distribución de sus obras por medio de la venta ambulante de CDs regrabables.

c) Contra la Sentencia de la Audiencia Provincial interpuso el demandante incidente de nulidad de actuaciones del art. 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, alegando la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) y del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), por haberse revisado la valoración de pruebas personales practicada en primera instancia sin haber celebrado vista oral y, por tanto, sin la garantía de inmediación. El incidente fue inadmitido por providencia de 27 de julio de 2009.

3. La demanda de amparo se fundamenta en la vulneración de los derechos a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE). Respecto del primer motivo de amparo, invoca la doctrina iniciada con la STC 167/2002, de 18 de septiembre, para denunciar que por la Audiencia Provincial se ha revocado un pronunciamiento absolutorio sin haber procedido a oír directamente al acusado y sin someter a debate contradictorio su inocencia o culpabilidad. Cita al respecto distintas Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos -entre ellas, la Sentencia de 10 de marzo de 2009, caso Igual Coll c. España-, concluyendo que la jurisprudencia de dicho Tribunal no permite el margen de diferenciar entre valoración de pruebas de carácter personal y pruebas de carácter no personal, ni permite justificar la condena en segunda instancia basada en un “proceso deductivo” diferente del de la primera instancia en la medida en que éste se basa en reglas de experiencia no dependientes de la inmediación. Por ello, concluye que se ha vulnerado el derecho a un proceso con todas las garantías, y el derecho de defensa. Ello, a su vez, conlleva la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), por cuanto esa nueva valoración probatoria ha sido decisiva para la condena.

4. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 15 de abril de 2010, el demandante solicitó la suspensión de la ejecución de la pena impuesta.

5. La Sala Segunda de este Tribunal, por providencia de 22 de julio de 2010, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigir atentas comunicaciones a los órganos judiciales competentes para la remisión de certificación o fotocopia adverada de las actuaciones y emplazamiento a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, a excepción del demandante de amparo, para que, si lo desearen, pudiesen comparecer en el plazo de diez días en el presente proceso de amparo.

Igualmente se acordó formar la correspondiente pieza separada de suspensión, en la que, tras los trámites oportunos, se dictó por la Sala Segunda de este Tribunal Auto de 4 de octubre de 2010, acordando otorgar la suspensión solicitada.

6. Por diligencia de ordenación de 27 de septiembre de 2010 se acordó dar vista de las actuaciones recibidas al Ministerio Fiscal y al recurrente por plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52.1 LOTC.

7. El Ministerio Fiscal, en escrito registrado el 3 de noviembre de 2010, interesó el otorgamiento del amparo, por vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías y del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE). Invocando la STC 1/2010, de 11 de enero, considera muy discutible la premisa de que parte el órgano de apelación, referida a que la revocación de la absolución se ha fundado en una divergente calificación jurídica, por cuanto en realidad para la modificación de los hechos probados se han tomado en cuenta las declaraciones de los agentes de policía que detuvieron al recurrente. Así, el Juzgado de Primera Instancia no sostuvo en su resolución que el ofrecimiento de venta de CDs no fuera un acto de distribución típica, sino que no estaba acreditado que el acusado estuviera ofreciendo en venta CDs.

Por otra parte, enfatiza el Ministerio público que aun cuando resultara factible la tesis de la Audiencia Provincial, también sería apreciable la vulneración, por cuanto en la Sentencia condenatoria se modifica radicalmente el relato de hechos probados, y para ello se produce una valoración de pruebas personales, por cuanto eran las únicas practicadas en el juicio oral celebrado en primera instancia. Así, para tal modificación, la Sala hubo de valorar las declaraciones de los policías, así como la del acusado que negaba los hechos.

El recurrente, mediante escrito registrado el 1 de octubre de 2010, se remitió íntegramente a lo expuesto en la demanda de amparo.

8. Por providencia de fecha 8 de septiembre de 2011, se señaló para deliberación y fallo de la Sentencia el día 12 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige formalmente contra la Sentencia núm. 356/2009, dictada el 8 de junio de 2009 por la Sección Decimosexta de la Audiencia Provincial de Madrid que, tras anular la Sentencia absolutoria de 20 de febrero de 2009 dictada por el Juzgado de lo Penal núm. 26 de Madrid, condenó al recurrente por un delito contra la propiedad intelectual del art. 270 del Código penal (CP). Se denuncia la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías y del derecho de defensa (art. 24.2 CE), al no haberse respetado las garantías de inmediación y contradicción en la valoración de las pruebas en segunda instancia que sustentan la condena, conforme a lo exigido por la STC 167/2002, de 18 de septiembre, y las que posteriormente aplican esta doctrina, y en no haber sido oído directamente por el órgano de apelación. A ello anuda la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), en la consideración de que la nueva valoración probatoria practicada sin inmediación ha sido decisiva para la condena.

2. Conforme a nuestra doctrina sobre el principio de subsidiariedad del amparo en los supuestos de pluralidad de quejas hemos de comenzar por aquella cuya estimación implicaría exclusivamente la retroacción de las actuaciones (por todas STC 108/2009, de 11 de mayo, FJ 3), para así -en su caso- posibilitar que sea la propia jurisdicción ordinaria quien examine y repare las otras vulneraciones. Y como insistentemente hemos señalado (por todas STC 118/2009, de 18 de mayo, FJ 2), tiene tal carácter prioritario la alegación de vulneración del derecho al proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE).

Respecto de esta primera infracción denunciada sobre el derecho a un proceso con todas las garantías, atribuible al Tribunal de apelación, conviene traer a colación la consolidada doctrina constitucional, iniciada en la STC 167/2002, de 18 de septiembre, y reiterada en numerosas Sentencias posteriores (entre las últimas, SSTC 21/2009, de 26 de enero, FJ 2; 108/2009, de 11 de mayo, FJ 3; 118/2009, de 18 de mayo, FJ 3; 214/2009, de 30 de noviembre, FJ 2; y STC 30/2010, de 17 de mayo, FJ 2).

Nuestro análisis ha de partir, pues, de la expresada doctrina constitucional sirviéndonos para su exposición de la STC 1/2010, de 11 de enero, FJ 2, en la que hemos recordado que “nuestra doctrina sobre las condenas penales en segunda instancia previa revocación de un pronunciamiento absolutorio, que se inicia en la STC 167/2002, de 18 de septiembre (FFJJ 9 a 11), y ha sido reiterada en numerosas Sentencias posteriores (entre las más recientes SSTC 21/2009, de 26 de enero, FJ 2; 24/2009, de 26 de enero, FJ 2; y 118/2009, de 18 de mayo, FJ 3), señala que 'el respeto a los principios de publicidad, inmediación y contradicción, que forman parte del contenido del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), impone inexorablemente que toda condena se fundamente en una actividad probatoria que el órgano judicial haya examinado directa y personalmente y en un debate público en el que se respete la posibilidad de contradicción'. En aplicación de esta doctrina hemos dicho que el respeto a los principios de publicidad, inmediación y contradicción exige que el Tribunal de apelación oiga personalmente a los testigos, peritos y acusados que hayan prestado testimonio y declaración en el acto del juicio, dado el carácter personal de estos medios de prueba, a fin de llevar a cabo su propia valoración y ponderación y corregir la efectuada por el órgano de instancia. Habiéndose enfatizado que el órgano de apelación no puede operar una modificación de los hechos probados que conduzca a la condena del acusado si tal modificación no viene precedida del examen directo y personal de los acusados o testigos en un debate público en el que se respete la posibilidad de contradicción (SSTC 170/2005, de 20 de junio, FJ 2, 164/2007, de 2 julio, FJ 2, y 60/2008, de 26 de mayo, FJ 5). De acuerdo con esa misma jurisprudencia la constatación por las indicadas razones de la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) determina también la del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), si los aludidos medios de prueba indebidamente valorados en la segunda instancia son las únicas pruebas de cargo en las que se fundamenta la condena (SSTC 90/2006, de 27 de marzo, FJ 3; 95/2006, de 27 de marzo, FJ 1; 217/2006, de 3 de julio, FJ 1; 309/2006, de 23 de octubre, FJ 2; 360/2006, de 18 de diciembre, FFJJ 3 y 4).”

En este sentido, la reciente STC 45/2011, de 11 de abril, FJ 3, nos recuerda que “el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado también que cuando el Tribunal de apelación ha de conocer de cuestiones de hecho y de derecho, estudiando en general la cuestión de la culpabilidad o la inocencia, no puede, por motivos de equidad en el proceso, resolver sin la apreciación directa del testimonio del acusado que sostiene que no ha cometido el hecho delictivo que se le imputa (entre otras, SSTEDH de 27 de junio de 2000, caso Constantinescu c. Rumanía, § 55; 1 de diciembre de 2005, caso Ilisescu y Chiforec c. Rumanía, § 39; 18 de octubre de 2006, caso Hermi c. Italia, § 64; 10 de marzo de 2009, caso Igual Coll c. España, § 27), resaltando, además, que tras revocar la absolución dictada en la primera instancia, el pronunciamiento condenatorio requiere que el acusado haya tenido la posibilidad de declarar en defensa de su causa ante el órgano judicial que conoce del recurso, especialmente si se tiene en cuenta el hecho de que éste es el primero en condenarle en el marco de un proceso en el que se decide sobre una acusación en materia penal dirigida contra él (STEDH de 27 de junio de 2000, caso Constantinescu c. Rumanía, §§ 58 y 59)”.

Respecto de esta misma cuestión, en las SSTC 120/2009, de 18 de mayo (FFJJ 3 y 6), y 2/2010, de 11 de enero, (FJ 3), a la luz de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos al respecto, hemos dicho que “cuando el Tribunal de apelación ha de conocer tanto de cuestiones de hecho como de Derecho, y en especial cuando ha de estudiar en su conjunto la culpabilidad o inocencia del acusado, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha entendido que la apelación no se puede resolver en un proceso justo sin un examen directo y personal del acusado que niegue haber cometido la infracción considerada punible, de modo que en tales casos el nuevo examen por el Tribunal de apelación de la declaración de culpabilidad del acusado exige una nueva y total audiencia en presencia del acusado y los demás interesados o partes adversas (SSTEDH de 26 de mayo de 1988, caso Ekbatani c. Suecia, § 32; 29 de octubre de 1991, caso Helmers c. Suecia, §§ 36, 37 y 39; 29 de octubre de 1991, caso Jan-Äke Andersson c. Suecia, § 28; 29 de octubre de 1991, caso Fejde c. Suecia, § 32). En este sentido el Tribunal ha declarado también en su Sentencia de 27 de junio de 2000 -caso Constantinescu c. Rumania, §§ 54 y 55, 58 y 59- que cuando la instancia de apelación está llamada a conocer de un asunto en sus aspectos de hecho y de Derecho y a estudiar en su conjunto la cuestión de la culpabilidad o inocencia del acusado, no puede, por motivos de equidad del proceso, decidir esas cuestiones sin la apreciación de los testimonios presentados en persona por el propio acusado que sostiene que no ha cometido la acción considerada infracción penal, precisando en ese supuesto que, tras el pronunciamiento absolutorio en primera instancia, el acusado debía ser oído por el Tribunal de apelación especialmente, habida cuenta de que fue el primero en condenarle en el marco de un procedimiento dirigido a resolver sobre una acusación en materia penal. Doctrina que reitera en la Sentencia de 25 de julio de 2000 -caso Tierce y otros c. San Marino, §§ 94, 95 y 96-, en la que excluye que la ausencia de hechos nuevos sea suficiente para justificar la excepción a la necesidad de debates públicos en apelación en presencia del acusado, debiendo tenerse en cuenta ante todo la naturaleza de las cuestiones sometidas al Juez de apelación. Más recientemente, en las SSTEDH de 27 de noviembre de 2007, caso Popovici c. Moldavia (§ 71); 16 de diciembre de 2008, caso Bazo González c. España (§ 31); y 10 de marzo de 2009, caso Igual Coll c. España (§ 37), se reitera que la condena en apelación de quien fue inicialmente absuelto en una primera instancia en la que se practicaron pruebas personales, sin que hubiera sido oído personalmente por el Tribunal de apelación ante el que se debatieron cuestiones de hecho afectantes a la declaración de inocencia o culpabilidad del recurrente, no es conforme con las exigencias de un proceso equitativo tal como es garantizado por el art. 6.1 del Convenio.” Añadiendo en el fundamento jurídico 4: “En el mismo sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la STEDH 29 de octubre de 1991, caso Jan-Ake Andersson c. Suecia, aprecia que no existe violación del derecho a un proceso justo cuando no se reproduce el debate público con inmediación en la apelación en los supuestos en que 'no se plantea ninguna cuestión de hecho o de derecho que no pueda resolverse adecuadamente sobre la base de los autos', por lo que no hay violación del art. 6.1 del Convenio (en el mismo sentido, SSTEDH de 29 de octubre de 1991, caso Fejde c. Suecia; de 5 de diciembre de 2002, caso Hoppe c. Alemania; y de 16 de diciembre de 2008, caso Bazo González c. España, § 36).”

Y añadíamos que “[c]omo es notorio, la insuficiencia del acta del juicio como medio de documentación de las pruebas de carácter personal -incluso cuando el empleo de estenotipia permita consignar literalmente las palabras pronunciadas en el curso del acto- viene dada por la imposibilidad de reflejar los aspectos comunicativos no verbales de toda declaración. Ciertamente tal deficiencia no puede predicarse sin más de aquellos medios que con creciente calidad transmiten o reproducen las declaraciones, como acontece con la videoconferencia y con la grabación en soporte audiovisual, lo cual nos aboca a valorar si el concepto tradicional de inmediación debe modularse ante el incesante progreso de las técnicas de transmisión y reproducción de la imagen y del sonido. Con carácter general, aun cuando cabe señalar una vertiente de la inmediación que se identifica con la presencia judicial durante la práctica de la prueba (art. 229.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), en un sentido más estricto hemos establecido que 'la garantía de la inmediación consiste en que la prueba se practique ante el órgano judicial al que corresponde su valoración' (por todas, STC 16/2009, de 26 de enero, FJ 5). En la medida en que implica el contacto directo con la fuente de prueba, la inmediación adquiere verdadera trascendencia en relación con las pruebas caracterizadas por la oralidad, esto es, las declaraciones, cualquiera que sea el concepto en el que se presten. De modo que su dimensión de garantía constitucional (art. 24.2 CE) resulta vinculada a la exigencia constitucional de que los procesos sean predominantemente orales, sobre todo en materia penal (art. 120.2 CE). Es ésta una garantía de corrección que evita los riesgos de valoración inadecuada procedentes de la intermediación entre la prueba y el órgano de valoración y que, en las pruebas personales, frente al testimonio de la declaración en el acta de la vista, permite apreciar no sólo lo esencial de una secuencia verbal trasladada a un escrito por un tercero sino la totalidad de las palabras pronunciadas y el contexto y el modo en que lo fueron: permite acceder a la totalidad de los aspectos comunicativos verbales; permite acceder a los aspectos comunicativos no verbales, del declarante y de terceros; y permite también, siquiera en la limitada medida que lo tolera su imparcialidad, la intervención del Juez para comprobar la certeza de los elementos de hecho (STC 16/2009, de 26 de enero, FJ 5). En este sentido, el repaso de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos anteriormente reseñada pone de manifiesto que, de concurrir los presupuestos a que la misma se refiere, resulta preciso que el Tribunal de apelación lleve a cabo un examen 'directo y personal' del acusado y de los testimonios presentados por él en persona, en el seno de una 'nueva audiencia' en presencia de los demás interesados o partes adversas (SSTEDH de 26 de mayo de 1988, caso Ekbatani c. Suecia, § 32; de 29 de octubre de 1991, caso Helmers c. Suecia, §§ 36, 37 y 39; de 29 de octubre de 1991, caso Jan-Äke Andersson c. Suecia, § 28; de 29 de octubre de 1991, caso Fejde c. Suecia, § 32; de 9 de julio de 2002, caso P.K. c. Finlandia; de 9 de marzo de 2004, caso Pitkänen c. Finlandia, § 58; de 6 de julio de 2004, caso Dondarini c. San Marino, § 27; de 5 de octubre de 2006, caso Viola c. Italia, § 50; y de 18 de octubre de 2006, caso Hermi c. Italia, § 64). Se alude así a una actividad procesal que ha de insertarse en la segunda instancia y que se identifica con una vista o audiencia, pública y contradictoria, en la que se realice el examen 'directo y personal' -esto es, con inmediación- de las personas cuya declaración va a ser objeto de nueva valoración. Este examen 'personal y directo' implica la concurrencia temporo-espacial de quien declara y ante quien se declara, pues la garantía constitucional estriba tanto en que quien juzga tenga ante sí a quien declara como en que el declarante pueda dirigirse a quien está llamado a valorar sus manifestaciones.”

En definitiva, la presencia del acusado en el juicio de apelación, cuando en el mismo se debaten cuestiones de hecho que afectan a su declaración de inocencia o culpabilidad, es una concreción del derecho a un proceso con todas las garantías y del derecho de defensa que tiene por objeto posibilitar que quien ha sido absuelto en primera instancia pueda exponer, ante el Tribunal llamado a revisar la decisión impugnada, su versión personal sobre su participación en los hechos que se le imputan. Es precisamente el carácter personalísimo de dicha manifestación lo que impone su citación para ser oído.

3. Aplicando la citada doctrina al presente caso, procede estimar la petición de amparo por haber procedido el Tribunal de apelación a condenar por el delito imputado sin un previo examen directo y personal del acusado y habiendo tomado en consideración las declaraciones de los agentes de policía que detuvieron al recurrente.

En efecto , en su fundamento jurídico 1, la Sala de apelación considera innecesaria la celebración de nueva vista ya que en “el presente caso no estamos en presencia de un fallo de contenido absolutorio basado en la valoración del resultado de la prueba de carácter personal practicada, por cuanto la sentencia impugnada y por la que se absuelve a Mir Kashem se fundamenta en que los hechos presenciados por los agentes de policía y consistentes en tener extendida una sábana en la vía pública sobre la que se hallaban expuestos por depositados CDs no constituyen actos de distribución a efectos del artículo 270 del CP ya que aquélla exige un acto material que vehicule una auténtica oferta como vociferar un precio de venta o la existencia de un cartel que lo recoja. Entiende de otro lado que la mercancía incautada no queda acreditado sea falsificada (copias originales (sic) como tampoco que el acusado no poseyera autorización de los titulares de los derechos intelectuales objeto de protección…) En opinión de esta Sala es evidente que el acto de ofrecer en venta a los transeúntes los CDs que previamente se han dispuesto en el suelo en una manta, constituye un acto de 'puesta a disposición del público'.”

Tal como se desprende de la lectura de las Sentencias recurridas, los puntos de controversia entre las decisiones de primera y segunda instancia se concretan en los siguientes aspectos. En primer lugar, si estaba acreditado que el acusado estuviera ofreciendo en venta CDs. En segundo lugar, si esta conducta puede incardinarse bajo la típica de distribución que prevé el art. 270 CP; en tercer lugar, si se ha practicado prueba que determine la inautenticidad de los CDs incautados; y en cuarto lugar, si mediaba autorización de los titulares de los derechos de propiedad intelectual.

Respecto de la primera cuestión, puede ya anticiparse que el Juzgado de lo Penal no se limitó a sostener en su sentencia que el ofrecimiento en venta de los CDs no fuera un acto de distribución a los efectos de la subsunción en el tipo penal, sino que, a su entender, no quedaba acreditado que el acusado estuviera ofreciendo en venta CDs, en contra de lo afirmado por los policías municipales.

El Juez a quo entendió, pese a que los agentes de policía declararon que el acusado estaba ofreciendo en venta CDs con una manta, que “no se especifica acto material alguno que vehicule una auténtica oferta”, como por ejemplo anunciar la mercancía ya de viva voz ya por medio de un cartel. Frente a ello, la Audiencia Provincial consideró que la conducta del acusado -según su descripción por parte de los agentes que declararon en el juicio- sí puede ser subsumida bajo la conducta típica de distribución, llegando a esa conclusión en virtud de dos argumentos. De una parte, a partir de lo dispuesto en el art. 19 de la Ley de propiedad intelectual, según el cual por distribución ha de entenderse el acto de puesta a disposición del público del original o copia de las obras, y considerando que ofrecer en venta los CDs que previamente se han dispuesto en una manta en el suelo constituye un acto de “puesta a disposición”. De otra parte, en atención a que la Junta de Magistrados de Secciones Penales de Madrid de 10 de junio de 2007 acordó que la mera puesta a disposición del público integraba la acción típica de distribución castigada en el art. 270 CP. Para ello, la Audiencia Provincial parte de una premisa fáctica que el Juzgado de lo Penal no había tenido por probada: que el acusado estaba ofreciendo, esto es, ofertando, en venta el material audiovisual.

El eje argumentativo básico del que parte el Juzgado de lo Penal no es el debate relativo a la subsunción de la actividad desplegada por el acusado dentro el tipo previsto en el art. 270 del Código penal -que penaliza, entre otras conductas, la “distribución”-, sino que el órgano a quo, en un momento discursivo anterior a ese debate, considera como no probado que el demandante de amparo estuviese realizando una actividad que pudiera considerarse como un acto material de “auténtica oferta”. El debate sobre la consideración de tal actividad -la oferta- como “distribución” a los efectos de su encaje en el tipo penal se introduce así por la Audiencia Provincial tras haber alterado sustancialmente los hechos probados por el Juzgado de lo Penal, al tener aquella por probado, en contra de lo declarado por el acusado, y en base a las declaraciones de los testigos, que este estaba, efectivamente, ofertando en venta los CDs. La Audiencia Provincial procede así a la valoración del testimonio del acusado y de las declaraciones de los policías municipales sin haber celebrado vista pública durante la sustanciación del recurso de apelación, para tener por acreditado que el acusado se “encontraba ofreciendo a los viandantes CDs que tenía depositados en el suelo sobre una sábana extendida”. Es decir, realiza una valoración de las pruebas personales -declaraciones de los testigos policiales y del acusado, que negaba los hechos- radicalmente distinta de la realizada el Juzgado de lo Penal y sin que dichas pruebas se prestasen en su presencia.

Así las cosas, cabe concluir que el órgano de apelación ha vulnerado el derecho a un proceso con todas las garantías del recurrente en amparo, ya que condenó a éste como autor de un delito relativo a la propiedad intelectual, del que había sido previamente absuelto, operando para ello una alteración del relato de hechos probados de la Sentencia de instancia con base en una valoración de las declaraciones del acusado y de los testigos sin respetar las garantías de inmediación y contradicción. Es decir, se ha producido una valoración distinta de dicha prueba por el Tribunal ad quem sin que, al no haberse celebrado vista oral del recurso de apelación, la práctica de la misma se hubiera llevado a cabo en presencia del acusado con las debidas garantías de inmediación y de contradicción, ni se hubiera dado la oportunidad a este de ser oído por la Sala antes de ser condenado por ella por primera vez.

4. Según conocida doctrina de este Tribunal Constitucional, la constatación de la anterior vulneración determinará también la del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) en la medida en que la eliminación de las pruebas irregularmente valoradas deje sin sustento el relato de hechos probados que soporta la declaración de culpabilidad del acusado. Esto sucederá, por supuesto, cuando la prueba personal eliminada sea la única tomada en cuenta por la resolución impugnada, pero también cuando, a partir de la propia motivación de la Sentencia, se constate que dicha prueba era esencial para llegar a la conclusión fáctica incriminatoria, de modo que con su exclusión la inferencia en dicha conclusión devenga ilógica o no concluyente a partir de los presupuestos de la propia Sentencia (SSTC 126/2007, de 21 de mayo, FJ 4; 207/2007, de 24 de septiembre, FJ 2; 36/2008, de 25 de febrero, FJ 5 y 214/2009, de 30 de noviembre, FJ 5, entre otras).

En el presente caso, se tienen en cuenta por el Tribunal de apelación (Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 8 de junio de 2009, fundamento jurídico 1), como reconoce el Ministerio Fiscal en su informe, otros elementos de prueba, como es el “informe pericial no impugnado por la defensa, donde se concluye que 'los CDs musicales intervenidos no son originales', pues carecen de envoltorio, están en fundas de plástico, las carátulas son fotocopias en color y el soporte es CD regrabable (ningún soporte digital lo es)”, cuya ponderación sí puede válidamente realizarse en segunda instancia sin necesidad de reproducción en el debate procesal dada su naturaleza de prueba documental (por todas, STC 229/2005, de 12 de septiembre, FJ 4).

Ahora bien, la referencia a las conclusiones obtenidas de dicha prueba están absolutamente imbricadas en la motivación de la Sentencia de la Audiencia Provincial con las declaraciones del acusado y de los policías municipales en torno a la actuación de aquel, y en concreto, sobre el hecho de estar ofreciendo -y por tanto distribuyendo- obras sujetas a la propiedad intelectual, lo cual es, a su vez, determinante de la subsunción de la conducta en el tipo penal, por lo que este elemento probatorio -la prueba pericial- carece de una eficacia probatoria autónoma desvinculada de los testimonios.

De acuerdo con lo anterior, hemos de declarar también la vulneración del derecho del recurrente a la presunción de inocencia, respecto de la condena de que ha sido objeto por el delito contra la propiedad intelectual.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Mir Kashen y, en su virtud:

1º Declarar que se ha vulnerado el derecho fundamental del recurrente a un proceso con todas las garantías (art. 24.2CE) y el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2.CE).

2º Restablecerlo en su derecho y, a tal fin, anular la Sentencia de 8 de junio de 2009 de la Sección Decimosexta de la Audiencia Provincial de Madrid.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a doce de septiembre de dos mil once.

SENTENCIA 136/2011, de 13 de septiembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 245, de 11 de octubre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:136

Recurso de inconstitucionalidad 1390-1999. Interpuesto por 89 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Leyes de contenido heterogéneo, facultades de enmienda del Senado, principios democrático, de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos: validez de las disposiciones legales que, no incluidas en una ley de presupuestos, modifican tributos o regulan materias no directamente relacionadas con la ejecución de los presupuestos o la política económica del Gobierno; modificación no arbitraria del régimen de compensación a las empresas eléctricas afectadas por los costes de transición de un sistema monopolístico a un mercado en competencia; ejercicio del derecho de enmienda y relación de homogeneidad entre enmiendas e iniciativa legislativa que se pretende modificar. Votos particulares.

1. El uso de disposiciones legislativas dotadas de una gran heterogeneidad, tramitadas por el procedimiento de urgencia, puede afectar en cierta manera al ejercicio efectivo del derecho a la participación política de los poderes estatuidos, pero dado que la eventual existencia de esa afectación no se ha demostrado que sea sustancial, aunque la opción elegida pueda ser criticable desde el punto de vista de la técnica jurídica, en modo alguno lo es desde la perspectiva constitucional [FJ 3].

2. Ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo [FJ 3].

3. El contenido heterogéneo de la ley impugnada no modifica su naturaleza de ley ordinaria, ni, por ende, altera su relación con las demás normas que integran el Ordenamiento jurídico por lo que debe rechazarse que haya alterado el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución [FJ 4].

4. La ley ordinaria que, no respondiendo a la previsión del art. 134.5 CE, tenga como objeto el contenido reservado a la ley de Presupuestos por el art. 134.2 CE incurrirá en vicio de inconstitucionalidad por invadir una materia que constitucionalmente le ha sido vedada [FJ 4].

5. El principio democrático consagrado por nuestra Constitución impone que la formación de la voluntad de las Cortes Generales se articule a través de un procedimiento en el que opera el principio mayoritario como fórmula para la integración de voluntades concurrentes [FJ 5].

6. La inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras (SSTC 99/1987, 103/2008) [FFJJ 6, 8].

7. La iniciativa legislativa no sólo es una forma de participación de los legitimados en la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias, sino también un instrumento eficaz en sus manos que les permite obligar a que el Parlamento se pronuncie sobre la oportunidad o no de regular una determinada materia (SSTC 124/1995, 38/1999) [FJ 6].

8. Desde la perspectiva constitucional cabe extraer una exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar (STC 119/2011) [FJ 7].

9. La facultad de enmienda senatorial a la que se refiere el art. 90.2 CE está limitada a las enmiendas que guarden una mínima relación de homogeneidad material con los proyectos de ley remitidos por el Congreso [FJ 7].

10. La determinación de si concurre o no una conexión material o relación de homogeneidad entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada deberá hacerse en el seno de un procedimiento legislativo en el que las dos Cámaras no están situadas en una misma posición, ya que el Congreso y el Senado no actúan ni en el mismo momento ni son exactamente las mismas sus facultades formales dentro del proceso de adopción de la ley [FJ 7].

11. Cuando el ejercicio del derecho de enmienda al articulado no respete la conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado se estará afectando, de modo contrario a la Constitución, al derecho del autor de la iniciativa –art. 87 CE–, quien tiene la prerrogativa de decidir qué materias serán sometidas al conocimiento, debate, y, en su caso, aprobación de las Cortes Generales [FJ 8].

12. La desviación en el ejercicio del derecho de enmienda parcial afecta al carácter instrumental del procedimiento legislativo —art. 66.2 CE— y, en consecuencia, a la función y fines asignados al ejercicio de la potestad legislativa por las Cámaras, provocando un vicio en el desarrollo del citado procedimiento que podría alcanzar relevancia constitucional [FJ 8].

13. De la misma manera que no toda violación del procedimiento legislativo convierte en inconstitucional al resultado normativo final, tampoco toda infracción de los reglamentos de las Cámaras, *per se*, constituye una violación de derechos fundamentales susceptibles de tutela mediante el recurso de amparo de no redundar en una lesión constitucional (STC 36/1990) [FJ 8].

14. Doctrina sobre el principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE (SSTC 15/1986, 248/2007) [FJ 9].

15. El principio de publicidad de las normas a que hace alusión el art. 9.3 CE, como elemento inherente al de seguridad jurídica, constituye una garantía básica del Ordenamiento jurídico que implica la exigencia de que las normas sean dadas a conocer públicamente mediante su inclusión en los boletines oficiales correspondientes antes de que pueda exigirse su cumplimiento general (SSTC 104/2000, 90/2009) [FJ 9].

16. El juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa, razón por la cual, no corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes, habida cuenta de que el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica, ni puede aceptarse que la Constitución imponga soluciones únicas y exclusivas suprimiendo por entero la libertad de configuración del legislador (SSTC 109/1987, 225/1998) [FJ 10].

17. Es labor de los recurrentes identificar los concretos preceptos que adolecerían de vicio sustantivos y explicitar las razones por las que se considera que la duda sembrada entre sus potenciales destinatarios es insuperable y, por tanto, merecedora de una declaración de inconstitucionalidad [FJ 10].

18. Aunque el art. 28.1 LOTC no mencione los reglamentos parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la ley, dado su carácter instrumental del pluralismo político, la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras (SSTC 99/1987, 103/2008) [FJ 10].

19. A este Tribunal no le corresponde hacer un juicio sobre la corrección del funcionamiento de las Cámaras por comisiones legislativas permanentes, previsto constitucionalmente y al amparo de las previsiones de sus reglamentos, en función de meras imputaciones genéricas que carecen de un mínimo de argumentación para poner en cuestión, sobre esta base, la constitucionalidad de la ley impugnada [FJ 10].

20. La Constitución no ha previsto ningún procedimiento legislativo abreviado para la tramitación de proyectos normativos caracterizados por la urgencia, por lo que la perentoriedad de los plazos de tramitación de la Ley impugnada queda encomendada al Reglamento del Congreso de los Diputados, que no sólo autoriza a la Mesa de la Cámara a la reducción de los plazos establecidos, sino que además consagra una duración de la mitad de los establecidos con carácter ordinario en los asuntos tramitados por el procedimiento de urgencia [FJ 10].

21. El presupuesto es la clave del parlamentarismo ya que constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero, tanto respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos, como para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos, lo que es recogido en los arts. 31.3, 66.2, 133 apartados 1, 2 y 134.1 de la Constitución (STC 3/2003) [FJ 10].

22. Un vicio de procedimiento sólo podrá llegar a tener relevancia constitucional cuando su alcance sea de tal magnitud que haya alterado de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario [FJ 10].

23. No se puede confundir el ejercicio de una facultad con el cumplimiento de una obligación, para colegir del no ejercicio de aquélla por quien tiene la opción de acordar su cumplimiento, la inconstitucionalidad de la norma resultante del procedimiento legislativo (STC 136/2011) [FJ 4].

24. Los arts. 31.3 y 133 apartados 1 y 2 CE establecen el principio de legalidad respecto de las prestaciones patrimoniales de carácter público y los tributos, reserva de ley que tiene como uno de sus fundamentos garantizar que las prestaciones que los particulares satisfacen a los entes públicos sean previamente consentidas por sus representantes (SSTC 185/1995, 233/1999) [FJ 11].

25. Las limitaciones materiales y temporales a que el constituyente ha sometido el instrumento presupuestario sólo a éste se refieren, no pudiendo extrapolarse a otras disposiciones generales que, no siendo fruto de la actividad presupuestaria de las Cortes —art. 134 CE—, son el resultado del ejercicio genérico de su actividad legislativa —art. 66.2 CE— [FJ 11].

26. Las disposiciones de los tratados, acuerdos internacionales y Derecho comunitario derivado, al tenor del art. 10.2 CE, en la medida que pueden desplegar ciertos efectos en relación con los derechos fundamentales, pueden constituir valiosos criterios hermenéuticos del sentido y alcance de los derechos y libertades que la Constitución reconoce, correspondiendo a este Tribunal Constitucional precisar su concreto contenido, a partir de la concurrencia, en su definición, de dichas normas con normas estrictamente internas (Declaración 1/2004; STC 254/1993) [FJ 12].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1390-1999, interpuesto por 89 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso contra los arts. 1 (con excepción de lo dispuesto en su apartado segundo), 2, 3, 4 (con excepción de lo dispuesto en su apartado 2), 5 (con exclusión del apartado primero del número uno), 6, 6 bis, 7, 9, 10, 12, 14, 15, 17, 18 (con excepción de la nueva redacción del apartado 1 del art. 96 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, dada por el apartado 24 y de los porcentajes anuales contenidos en el apartado 2 del art. 108 de la Ley 39/1988, en la redacción dada por el apartado 33), 19, 20, 21.1, 21.2, 21.5, 24 a 30, 32 a 52, 54 a 57, 59 a 84, 86 a 99, y 102 a 111; disposiciones adicionales primera a quinta, sexta (último párrafo), novena, undécima a vigesimosegunda, vigesimocuarta, vigesimosexta, vigesimoctava a trigésima, trigésima tercera a cuadragésima primera, cuadragésima tercera y cuadragésima cuarta; disposiciones transitorias primera, tercera, quinta, sexta a undécima, decimotercera a decimoquinta, y decimoséptima; disposiciones derogatorias primera a cuarta, y séptima; y disposiciones finales primera a tercera, todos ellos de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, al considerar que vulneran los arts. 1.1, 9.3, 23.2, 66, 88 y 134.2 y 7, todos ellos de la Constitución, así como los arts. 40, 43, 46, 91, 93, 94 y 109 del Reglamento del Congreso, y los arts. 49, 104, 106 y 133 del Reglamento del Senado. Han intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y los Letrados de las Cortes Generales don Fernando Sainz Moreno y don Manuel Fernández- Fontecha Torres, en representación, respectivamente, del Congreso de los Diputados y del Senado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 31 de marzo de 1999 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito del Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, en nombre y representación de 89 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, por el que se interpone recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, citados en el encabezamiento.

Afirma la demanda que las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social surgen “como reacción concreta” a la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional “sobre el contenido de las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado a raíz del art. 134.2 y 7 CE”, y destaca el rechazo unánime de la doctrina científica al uso de este tipo de leyes (Leyes 22/1993, 42/1994, 13/1996 y 50/1998) por su incompatibilidad con el ordenamiento constitucional, poniendo de manifiesto que al Tribunal Constitucional le corresponde poner “coto a la corruptela consistente en la utilización de la Ley anual de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social como vehículo de regulación de cualquier tema o cuestión del ordenamiento jurídico”. Subraya también que la sanción y promulgación de una ley es un requisito necesario para su validez pero no para su entendimiento y conocimiento, destacando como uno de los límites constitucionales fundamentales al ejercicio de la potestad legislativa el de la “técnica legislativa” no “confusa, oscura e incompleta” so pena de socavar “la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo”. Sucintamente expuestos, los motivos que aduce la demanda se desarrollan en los siguientes términos:

A) La Ley 50/1998 “como expresión patológica de un fenómeno patológico del ordenamiento jurídico constituido por la legislación de coyuntura”. Sobre este particular los Diputados recurrentes aclaran, antes que nada, que con el presente recurso no pretenden impugnar la posibilidad de existencia de este tipo de legislación de coyuntura, sino única y exclusivamente la utilización de los valores, principios y reglas constitucionales que ha hecho la Ley 50/1998. Hecha la precisión anterior, inician sus argumentos analizando la legislación de medidas económicas de urgencia, la cual, afirman, ha tomado fundamentalmente dos formas. En primer lugar, la de real decreto-ley cuando concurren las circunstancias de urgente y extraordinaria necesidad (art. 86 CE), como sucede en las situaciones de crisis o desaceleración económica (SSTC 63/1986, 23/1993, 146/1994 y 182/1997). Y, en segundo lugar, la de disposiciones en las leyes anuales de presupuestos generales del Estado, que llevó a su desbordamiento normativo hasta que el Tribunal Constitucional no sólo vinculó su contenido posible con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE; y STC 65/1990) por la “restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen o enmienda sin base constitucional” (por ejemplo, STC 76/1992), sino que exigió para la inclusión de disposiciones normativas en el instrumento presupuestario la existencia de una conexión bien con las previsiones de ingresos y habilitaciones de gasto, bien con los criterios de política general en que las previsiones presupuestarias se sustentan (art. 134.2 y 7 CE; y SSTC 63/1986, 188/1988, 65/1990, 96/1990, entre otras).

A partir de la STC 76/1992, añaden los Diputados recurrentes, se empieza a generar una práctica legislativa consistente en la aprobación de una determinada ley cuyo calendario de tramitación coincide con el de la ley de presupuestos generales del Estado del año correspondiente que, aun cuando comenzó con una denominación diferente, se ha consagrado como la ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Se trata de las Leyes 22/1993, de 29 de diciembre (que modificaba 13 leyes, dos decretos legislativos y un decreto-ley), 42/1994, de 30 de diciembre (que afectaba a 22 leyes, cinco decretos legislativos y dos decretos-leyes), 13/1996, de 30 de diciembre (que alteraba 54 leyes y cuatro decretos legislativos), 66/1997, de 30 de diciembre (que incidía en 42 leyes, tres decretos legislativos y cuatro decretos-leyes); y 50/1998, de 30 de diciembre (que modifica 76 leyes, siete decretos legislativos y seis decretos-leyes).

A juicio de los Diputados recurrentes, del análisis de la legislación de coyuntura (legislación de coyuntura que también se ha extendido a las Comunidades Autónomas, las cuales, al no tener la posibilidad de aprobar decretos-leyes, la remiten a las leyes de presupuestos o a las de acompañamiento) pueden extraerse tres conclusiones: la primera, el hecho de que frente a una etapa inicial en la que el sentido y alcance de las modificaciones efectuadas a través de este cauce legislativo era limitado y específico, se pasa -fundamentalmente, a partir de la Ley 13/1996- a una concepción omnicomprensiva de su contenido y funciones, llevándose a cabo modificaciones estructurales y permanentes de cualesquiera ámbitos normativos; la segunda, la complejidad, dispersión, ausencia de sistemática, oscuridad de la regulación y dificultad -e incluso imposibilidad- de aprehender todas las alteraciones realizadas; y la tercera, la circunstancia de que cada vez con más frecuencia el origen de las modificaciones que se efectúan está en enmiendas presentadas por primera vez para su consideración, debate y votación, en el Senado, donde el grupo político que sustenta al Gobierno posee la mayoría absoluta.

A continuación destacan los Diputados recurrentes que en las sucesivas leyes de medidas se han emitido informes por diferentes órganos, debiendo destacarse ahora los del Consejo Económico y Social, del Consejo del Estado y del Consell Consultiu de Cataluña. En efecto, el primero de los órganos citados destaca que la modificación de abundante legislación sustantiva es una situación cómoda para el Ejecutivo, pero supone una complicación innecesaria que crea inseguridad jurídica, además de no guardar siempre una relación directa con los presupuestos generales del Estado o con los criterios de política económica de la que éstos son el principal instrumento. El segundo órgano subraya que el empleo de esta técnica legislativa no hace sino aumentar la dispersión normativa que dificulta la aplicación de las normas jurídicas. Y, en fin, el Consell Consultiu de la Generalitat de Cataluña señala que aun cuando las “leyes de acompañamiento” son expresión de una técnica legislativa peligrosa, no por ello son inconstitucionales.

En conclusión, para los Diputados recurrentes la dirección de la política económica de la Nación por el Gobierno tiene una importante vertiente en medidas coyunturales, entendiendo por tales las que se toman en un momento determinado ante un problema temporalmente concreto, para cuya solución se encuentra, de un lado, la institución presupuestaria dirigida a concretar la política económica que pretende realizar el Gobierno durante un ejercicio económico dado y, de otro, la fórmula del decreto-ley cuando circunstancias económicas sobrevenidas exigen una respuesta inmediata. Ahora bien, ha existido una patente confusión entre los supuestos de legislación coyuntural que no solo ha conducido a la utilización indiferenciada de uno y otro mecanismo, sino que ha implicado que, al amparo de estas normas legislativas dirigidas a situaciones coyunturales y por el valor formal de ley que tienen, se haya procedido a la regulación de otras materias que no estaban relacionadas directa ni indirectamente con los supuestos de hecho que les dieron origen y que son lo que únicamente pueden sustentar su legitimación y su justificación constitucional. La ley de medidas aparece, en cuanto fenómeno patológico, como el depósito residual de lo que estos dos tipos de normas no pueden hacer, aislada o conjuntamente, pues ni regula situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, ni contiene normas para la ejecución de los presupuestos o de la política económica del Gobierno en el ejercicio, ni, en fin, hace frente a la ausencia de la ley anual de presupuestos generales del Estado. Aunque no existe ningún precepto del bloque de la constitucionalidad que prevea que deba aprobarse periódicamente, anualmente, una ley de estas características, sin embargo, una norma de esa clase se ha producido por el poder legislativo en cinco ocasiones en los últimos años y, en las mismas fechas, lo que podría provocar que “alguien se pudiera referir a ella como manifestación legislativa determinada de una forma legislativa indeterminada, con la consiguiente pretensión de inducir a pensar que se ha creado una categoría legislativa por vía de costumbre constitucional”.

B) La imposibilidad constitucional de que exista una ley ordinaria “que con carácter anual y contenido indeterminado e impredecible opere sobre la totalidad del ordenamiento jurídico”: la Ley 50/1998 como complementaria del ordenamiento jurídico. Tras relatar los Diputados recurrentes el iter parlamentario seguido en la aprobación de la Ley 50/1998 (paralelamente al de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1999), precisar el origen de las modificaciones introducidas y el momento en el que se han producido (de las 34 normas de rango legal a las que inicialmente afectaba, acabó modificando 76 leyes, siete decretos legislativos y seis decretos-leyes) y describir el contenido de la ley (disposición por disposición), pasan a efectuar una serie de consideraciones relativas a la naturaleza de la citada norma legal dado que, a su juicio, el hecho de que la Ley 50/1998 sea una ley ordinaria aprobada a través del correspondiente procedimiento legislativo no sirve como justificación constitucional suficiente para su existencia, sobre todo si se tiene en cuenta que su origen puede estar en las limitaciones que el Tribunal Constitucional ha venido estableciendo a los contenidos posibles de la ley anual de presupuestos, burlando de esta manera las prohibiciones derivadas del art. 134.2 y 7 CE.

a) Así, destacan los recurrentes el valor normativo del texto constitucional, y la diferencia entre principios y reglas constitucionales, subrayando la sujeción del poder legislativo sólo a la Constitución “y no al resto del ordenamiento jurídico” -a diferencia del Gobierno que está sujeto a la Constitución y al ordenamiento jurídico-. Pues bien, el art. 134 CE recoge una regla jurídica -o un conjunto de reglas- directamente vinculada al principio democrático del art. 1 CE, con su concreto supuesto de hecho y su determinada consecuencia jurídica, que se establece para un número indeterminado de actos o hechos (la aprobación de cada presupuesto), y sólo regula este supuesto, siendo esta regla y la norma que la contiene una de las reglas a partir de las cuales se llega al principio democrático y al del pluralismo político del art. 1 CE. El ejercicio del poder legislativo o de su desdoblada potestad para aprobar el presupuesto (arts. 66.2 y 134 CE) por el órgano que tiene atribuida estas potestades -las Cortes Generales- no puede dejar de cumplir el principio democrático, ni dejar de atender a otros principios constitucionales que dan cobertura positivizada a todo el ordenamiento, como es el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Y cuando se habla del ejercicio del poder legislativo y de sus límites constitucionales debe considerarse la técnica legislativa utilizada, con independencia de los contenidos regulados por el legislador en la ley, de tal manera que no es admisible cualquier forma de ejercicio o técnica legislativa utilizada, so pena de infringir principios constitucionales y, concretamente, los principios democrático (art. 1 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Hechas las precisiones anteriores pasan los Diputados recurrentes a analizar la Ley 50/1998 y su ubicación en el sistema constitucional de fuentes, anticipando la idea de que el problema que plantea la explicación y justificación constitucional de la Ley 50/1998 no implica mantener que “lo que la Constitución no permite explícitamente está prohibido implícitamente”, pero sí “que lo que la Constitución no permite explícitamente o no prohíbe expresamente esté, por este mero hecho, permitido implícitamente”. A juicio de los recurrentes ni la Constitución deja el orden de fuentes a merced del principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE), ni la doctrina del Tribunal Constitucional permite una colaboración normativa entre leyes pertenecientes al mismo orden jurídico y de igual rango normativo, pudiendo destacarse de la doctrina de aquél, sintéticamente, tres aspectos que, aun cuando formulados con relación a situaciones competenciales entre entes territoriales, no por ello dejan de ser aplicables al ámbito de las relaciones internormativas dentro del ordenamiento jurídico estatal: i) el orden de fuentes en un ordenamiento es el establecido por el bloque de la constitucionalidad, sin que el legislador estatal pueda imponer a todos los demás, como única interpretación posible, la qué el mismo hace (STC 214/1989, FJ 5); ii) la relación que liga a la ley orgánica con la ley ordinaria no sólo se guía por el principio de jerarquía sino también por el de competencia (STC 5/1981, FJ 20); y iii) la colaboración internormativa entre leyes orgánicas y ordinarias es incluso imperativa en algunos supuestos (STC 137/1986, FJ 3). Sin embargo, la Ley 50/1998 es una norma de igual rango de aquellas a las que afecta (deroga, adiciona, modifica, etc.), lo que implica que las consecuencias en las leyes afectadas se producen no en virtud de una función colaboradora de la citada norma legal con todas y cada una de ellas, ni de jerarquía normativa -al ser todas ordinarias-, “sino simplemente en virtud del título de ser una Ley posterior, a veces muy poco posterior e incluso en ocasiones simultánea (como ha ocurrido con la Ley del Mercado de Valores, Disposición adicional 36, o con la Ley de Hidrocarburos, art. 108)”.

El constituyente cuando quiso -continúan los recurrentes- reconoció la existencia de leyes con función y objeto específico (así, por ejemplo, en los arts. 87.3, 116 y 122, todos ellos de la Constitución), como sucede con la ley de presupuestos generales (art. 134 CE), a la que atribuye una función concreta y unos límites y condiciones que delimitan el ejercicio del poder legislativo. Ciertamente, el constituyente no se planteó la existencia de una ley como la Ley 50/1998, razón por la cual no la prohibió. Pero que no la prohíba o que no haya establecido algún tipo de límites no puede llevar a concluir que la permite, cuando sí ha previsto límites para otras normas, como las presupuestarias, en orden a evitar perversiones. A su parecer, “[h]ubiese sido una novedad en el Derecho constitucional la existencia de una norma que hubiese dicho, aproximadamente, lo siguiente: 'Las Cortes Generales no podrán ejercer la potestad legislativa del Estado a través de una Ley de contenido inespecífico, heterogéneo e indeterminado que se apruebe una vez al año, el día 30 de diciembre, y que pueda afectar a la totalidad de Leyes del ordenamiento jurídico vigente'.”

Lo que hay que justificar, añaden los Diputados recurrentes, “no es que la CE no prohíba una Ley de estas características o que no contenga habilitación para ella, sino en qué precepto constitucional se fundamenta. Y el único fundamento reside en que, siendo las Cortes Generales las titulares de la potestad legislativa, aprueban una norma que se impone sobre el resto del ordenamiento jurídico en virtud de una regla no explicitada en la propia Constitución cual es que la norma posterior de igual rango modifica la anterior. No opera, pues, ni el principio de jerarquía ni el principio de competencia o función. Todo se fundamenta en la atribución de potestad y la existencia de una Ley posterior”. Por tanto, y aunque le son de aplicación a la ley de medidas todas las descalificaciones que se habían venido haciendo sobre la ley de presupuestos (como “cajón de sastre”, “ley ómnibus”, “ley escoba”, totum revolutum, “ley saco”, etc.), hay que precisar que esto no se puede hacer teniendo como parámetro los límites que la propia Constitución establece en el art. 134, ya que no se trata, ni tiene por qué tratarse por definición, de disposiciones para la ejecución de los ingresos y gastos o para la realización de la política económica del Gobierno.

Pues bien, la ley impugnada tiene por objeto principal -dejando de lado los ordenamientos materiales de Derecho privado que tampoco quedan al margen de su actuación (disposiciones adicionales quinta y y trigésima cuarta)- los ordenamientos materiales de Derecho público - fiscal, administrativo y social-, en cuyo ámbito se pueden apreciar cinco grupos de materias afectadas -sin incluir todas las leyes sobre las que incide-: i) normas que regulan las relaciones jurídicas de carácter más general como son la Ley 30/1984 (función pública), la Ley 30/1992 (de régimen jurídico y procedimiento administrativo común), la Ley 13/1995 (de contratos del Estado), la Ley 6/1997 (de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado) y la Ley 29/1998 (de la jurisdicción contencioso-administrativa); ii) leyes sectoriales de carácter general como la Ley 230/1963 (general tributaria), la Ley 23/1982 (del patrimonio nacional), el Real Decreto Legislativo 1091/1988 (ley general presupuestaria), la Ley 39/1988 (haciendas locales) y el Real Decreto Legislativo 1/1994 (Ley general de la seguridad social); iii) leyes sectoriales de carácter especial referidas a la materia tributaria como la Ley 29/1987 (impuesto de sucesiones y donaciones), la Ley 19/1991 (impuesto sobre el patrimonio), la Ley 37/1992 (impuesto sobre el valor añadido), la Ley 38/1992 (impuestos especiales), la Ley 20/1991 (régimen económico y fiscal de Canarias) o la Ley Orgánica 12/1995 (contrabando); iv) leyes sectoriales de actuación administrativa directa en distintos órdenes como la Ley 13/1986 (investigación), la Ley 16/1987 (transportes terrestres), la Ley 1/1990 (sistema educativo), la Ley 27/1992 (puertos) y la Ley 35/1995 (ayudas a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual); y v) leyes sectoriales de intervención administrativa que inciden especialmente en las relaciones privadas como la Ley 17/1985 (metales preciosos), la Ley 11/1986 (patentes), la Ley 8/1987 (planes y fondos de pensiones), la Ley 10/1988 (televisión privada), la Ley 32/1988 (marcas), la Ley 24/1988 (mercado de valores), la Ley 10/1990 (deporte), la Ley 25/1990 (medicamento), la Ley 9/1992 (mediación del seguro privado), la Ley 3/1993 (cámaras de comercio), la Ley 30/1994 (fundaciones), la Ley 30/1995 (ordenación del seguro privado), la Ley 4/1997 (sociedades laborales), la Ley 54/1997 (sector eléctrico) y la Ley 11/1998 (telecomunicaciones).

b) A continuación examinan los Diputados recurrentes de qué manera la Ley 50/1998 infringe el principio democrático del art. 1.1 CE y el art. 66 CE (pluralismo, separación de poderes y derechos de las minorías), a cuyo fin efectúan una serie de observaciones. En primer lugar, señalan que la potestad legislativa se ve reforzada en la Constitución Española a través del principio de reserva de ley con la cual se compensa la desconfianza hacia el poder ejecutivo, al igual que una cierta desconfianza hacia el poder legislativo se compensa con la introducción en nuestro sistema de la jurisdicción constitucional.

En segundo lugar añaden que, si bien el poder legislativo es el órgano que refleja en mejor medida el principio democrático, el principio de reserva de ley con el que se ve reforzado en la Constitución no puede entenderse prescindiendo del poder ejecutivo. Ahora bien, como este principio de reserva no opera en el aire sino respecto de la relación de fuerzas parlamentarias representantes de los ciudadanos en las Cortes Generales, la ley aprobada en esta sede se independiza de su origen, es decir, de la mayoría que la aprobó y del procedimiento a través del cual lo hizo. El problema a efectos del principio democrático no es, pues, el que se da entre el legislativo (principio democrático) y el ejecutivo (principio monárquico), sino el que se da en sede parlamentaria entre mayorías y minorías. En efecto, el proceso legislativo ordinario es la vía para “la participación de las minorías” (STC 182/1997, FJ 3), pues el principio democrático exige que la minoría pueda hacer propuestas y pueda expresarse sobre las de la mayoría. No estamos, pues, ante problemas de técnica legislativa, sino ante problemas vinculados al contenido material y estructural y a la eficacia jurídica del principio democrático, dado que aun cuando las decisiones de un órgano representativo son, por definición, decisiones de la mayoría, no pueden ignorar los derechos de las minorías (STC 32/1985, FJ 2). La identificación del Gobierno con una mayoría parlamentaria no puede llevarse hasta extremos que suponga una identificación de todo el pueblo (Cortes Generales) con la mayoría de ese pueblo, razón por la cual, si bien el Gobierno es el órgano representativo de la mayoría parlamentaria que le da soporte, la mayoría parlamentaria al actuar como Gobierno en sede parlamentaria está desconociendo y abandonando su función en esa sede ya que actúa con independencia de la otra parte del Parlamento, es decir, de la representación popular de la minoría de ciudadanos. Cuando este es el funcionamiento, la reserva de ley se convierte en reserva del Gobierno a través de su mayoría, no sólo produciéndose un secuestro de parte de la soberanía popular - la de la minoría- por el Gobierno, sino que, al identificarse el Gobierno con su mayoría parlamentaria, se está sustituyendo el principio democrático por el principio monárquico.

En tercer lugar, la confusión entre la elaboración normativa de la ley por el Parlamento y la elaboración normativa de esa misma ley por el Gobierno desemboca en que la Ley 50/1998, aunque sea una ley en sentido material, está necesitada de la reintroducción de un concepto material de ley, pues ante el hecho de que se pueda llegar a identificar potestad reglamentaria con iniciativa parlamentaria del Gobierno a través de su mayoría parlamentaria, el principio de legalidad tiene que impedir un entendimiento puramente ritual o formal de este principio que lo considere cumplido con una simple “autorización” emanada del legislador, pues no es tanto la utilización del adjetivo “material” como referencia al ámbito propio de la ley (libertad y propiedad) cuanto como designación de la estructura necesaria de ésta (generalidad y abstracción). Con este razonamiento se puede afirmar que la ley cuestionada es puramente formal, no sólo por aquella identificación entre Gobierno y mayoría parlamentaria sino también porque se está destruyendo una categoría básica del Estado de Derecho cual es la generalidad de la ley y su contenido normativo.

En cuarto lugar, y con relación al derecho de enmienda, señalan los recurrentes que es evidente que en la tramitación de la ley impugnada fueron introducidas en ambas Cámaras importantes enmiendas en el proyecto de ley o en el texto aprobado por el Congreso de los Diputados por el grupo mayoritario, que lo es en ambas Cámaras, en un caso con mayoría relativa y en otro con mayoría absoluta. Pues bien, si el derecho de enmienda del Senado es un derecho de iniciativa parlamentaria (art. 90.2 CE), hay que destacar cinco elementos: 1) este derecho tiene limitación por cuanto requiere una aceptación de las introducidas en el Senado por mayoría simple del Congreso, viendo este último mermada su capacidad a la aceptación o rechazo de las mismas; 2) la proposición de ley del Senado no se desarrolla en el mismo Senado, sino tras su tramitación en el Congreso, con su correspondiente derecho de enmienda; 3) las enmiendas introducidas en el Senado no permiten -en el Senado- más que su discusión -para su aceptación, rechazo, o transacción- pero impiden la intervención de otros grupos parlamentarios - minoría- en el sentido de presentar una enmienda de sentido distinto a la de la mayoría - salvo in voce y de carácter transaccional. Se produce, entonces, una restricción al derecho de la minoría, pues la introducción de enmiendas en el Senado por la mayoría parlamentaria limita objetivamente el derecho de la minoría, lo cual no ocurriría de haberse previsto la medida objeto de enmienda en el proyecto de ley o de haberse introducido por enmienda del grupo mayoritario en el trámite del Congreso; 4) el alcance de las enmiendas introducidas en el Senado debe valorarse aisladamente, por su contenido, pues en ocasiones determinadas enmiendas pueden cumplir la función de una proposición de ley, tanto por su desconexión con cualquier precepto contenido en el proyecto de ley inicial, como por su autonomía ordinamental; y 5) podría argumentarse que tanto las medidas incorporadas al proyecto de ley como las que son fruto de enmienda por el grupo mayoritario obedecen a razones de urgente necesidad -a los efectos de que estén en vigor el primer día del ejercicio económico- y , sin embargo, para esas medidas urgentes y extraordinarias la Constitución prevé la vía del decreto-ley (art. 86 CE), que puede ser tramitado posteriormente como un proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (art. 86.3 CE), lo que daría pie a la presentación de enmiendas por la minoría parlamentaria, garantizando en mayor medida el derecho de las minorías frente a las decisiones del Gobierno o de su mayoría parlamentaria, posibilidad la del decreto-ley que debería operar, en su caso, siempre que se hubiese llegado a la conclusión de que no “se podría haber solucionado por alguno de los procedimientos legislativos de urgencia que establecen los Reglamentos Parlamentarios” (STC 182/1997, FJ 5).

En relación con este extremo citan los Diputados recurrentes dos casos de la utilización indiscriminada del derecho de enmienda por la mayoría parlamentaria. El primer caso, hace referencia a un tema del que nada se decía en el proyecto de ley -la participación de los entes locales en los tributos del Estado y el endeudamiento local- y sobre el que se introdujeron enmiendas en el Congreso (núm. 297 y 298) y posteriormente en el Senado (núms. 272 y 273), debido a las “negociaciones con la Federación Española de Municipios y Provincias” (Senado, Diario de Sesiones, Pleno, núm. 113, 15 de diciembre, pág. 5256). Y el segundo caso consistía en corregir, a través de la ley de medidas, los errores que se habían producido en la tramitación, tanto en el Congreso como en el Senado, de otra ley -la reforma de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores, por la Ley 37/1998, de 16 de noviembre-, concretamente, de su art. 99.

De donde concluyen los Diputados recurrentes, de un lado, que la posibilidad que el art. 90.2 CE atribuye al Senado para introducir enmiendas sobre el texto aprobado por el Congreso de los Diputados no es un derecho absoluto sino que debe cohonestarse con el resto de preceptos de nuestro sistema constitucional y, fundamentalmente, con el principio democrático, que se verá vulnerado a través de la limitación del derecho de las minorías y la identificación del derecho de la mayoría con el Gobierno; y, de otro, que los procedimientos legislativos parlamentarios, cada uno con sus requisitos y características, no son procedimientos fungibles que permitan al Gobierno o a su mayoría parlamentaria utilizar uno u otro alternativamente, sino que cada uno de ellos responde a precisos supuestos de hecho y reglas constitucionales a las cuales debe de adecuarse.

c) Denuncia también la demanda que la Ley 50/1998 infringe el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, en el entendimiento que del mismo ha efectuado el Tribunal Constitucional (SSTC 27/1981, FJ 10; y 195/1994, FJ 2), tanto más cuando la mera existencia de una ley y de su publicación en el diario oficial correspondiente no implican, por sí mismas, que las normas en ella reguladas sean ciertas ni que sean conocidas, pues la seguridad jurídica o certeza en el Derecho exige, como punto de partida, seguridad por legitimidad de origen, y en una ley de contenido indefinido, sin objeto predeterminado, todo su contenido es a priori indefinido. En este sentido y tras concretar las exigencias que el art. 9.3 CE impone al legislador en diferentes supuestos analizados por la doctrina de este Tribunal Constitucional (concretamente, en las SSTC 76/1983, referente a la LOAPA; 40/1981; 179/1989, relativa a las incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas; 46/1990, con relación a la Ley de aguas de Canarias; 150/1990, respecto de la Ley general tributaria y 142/1993, con referencia a los derechos de información y representación de los trabajadores) y destacan los recurrentes que a lo largo de los 111 artículos, 44 disposiciones adicionales, 17 transitorias, siete derogatorias y seis finales, de que consta la Ley 50/1998, se pueden encontrar abundantes ejemplos que reflejan la contradicción con aquella doctrina. Y a tal fin, ponen algunos ejemplos, como el del art. 6 bis (que con relación al impuesto especial sobre determinados medios de transporte modifica el art. 65 de no se sabe qué ley), el del art. 94.14 (que da nueva redacción a un precepto de la Ley general de telecomunicaciones para suprimir una coma), el de la disposición adicional trigésima novena (de la que sólo es posible saber que se relaciona con algo de la Seguridad Social) o el de la disposición adicional cuadragésima tercera (que modifica un precepto de la Ley general de la Seguridad Social que había sido modificado también por la ley de medidas del ejercicio anterior).

A juicio de los recurrentes, el análisis de todos los preceptos de la Ley 50/1998 les llevaría a clasificar cada uno de sus preceptos de acuerdo con los siguientes criterios: 1) el contenido de las normas en función de la materia: normas presupuestarias, normas vinculadas indirectamente con el presupuesto y normas ajenas al presupuesto; 2) los efectos de las normas en las relaciones jurídicas: normas de acción y normas de relación; 3) la relación de las normas con el ordenamiento jurídico preexistente: normas de modificación explícita de normas anteriores, normas de desarrollo o por referencia, normas autónomas y preceptos sin contenido normativo; 4) el rango formal de las normas afectadas: leyes y reglamentos, derogando decretos por ley; 5) la fecha de la norma afectada o de su última modificación: desde leyes del mismo año 1998 hasta leyes de 1929 -zonas francas- o 1947 - Canales del Taibilla-; 6) la distribución formal de las materias a lo largo de la ley en distintas partes de su articulado o en las disposiciones adicionales; y 7) el elemento temporal de las normas: su carácter permanente, temporal, transitorio o retroactivo.

Pues bien, de los ejemplos y criterios de clasificación anteriores, de los datos fácticos de la norma impugnada (procedimiento de aprobación en sede parlamentaria y contenido de la ley) y de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de seguridad jurídica, extraen los Diputados recurrentes las conclusiones siguientes: i) que dicho principio debe ser cumplido y afecta, en primer lugar, al legislador (SSTC 46/1990, FJ 4; 150/1990, FJ 8; y 76/1983, FFJJ 40 y 41); ii) que esos esfuerzos que el legislador debe hacer en la normativa que crea para dar efectividad al principio de seguridad jurídica y certeza del Derecho están dirigidos a la claridad y no a la confusión normativa (SSTC 46/1990, FJ 4; 150/1990, FJ 8; y 42/1993, FJ 4); y iii) que para que pueda haber certeza en el Derecho es requisito previo su conocimiento, no bastando la mera publicación formal de la norma sino, desde un punto de vista material y sustantivo, que no sea de imposible o de muy difícil conocimiento (STC 178/1989, FJ 2), y la Ley 50/1998, al carecer de un ámbito material determinado, es de difícil conocimiento, sobre todo, en cuanto a saber cuál o cuáles de sus normas van a afectar al conjunto de ciudadanos o a cada uno de ellos o a distintos grupos, al igual que al resto de operadores jurídicos.

d) Analizan a continuación los recurrentes la manera en que la Ley 50/1998 infringe preceptos constitucionales y reglamentarios sobre el procedimiento legislativo (teniendo en cuenta, que los reglamentos de las Cámaras sirven también como parámetro de constitucionalidad conforme a la STC 99/1987, FJ 1), destacando, antes que nada, las llamadas de atención de la propia Secretaría General del Congreso -los llamados servicios técnicos de la Cámara- tanto en su informe de 29 de octubre de 1996 sobre el proyecto de ley que dio lugar a la Ley 13/1996, de 30 de septiembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en el que avisaba “que no es difícil que la función legislativa se vea constreñida cuando se ejerce a través de las llamadas leyes de acompañamiento” (pág. 7), cómo en el de 27 de octubre de 1997 sobre el Proyecto de ley que dio lugar a la Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social para 1998, que alertaba sobre “los posibles problemas de inconstitucionalidad que podrían afectar al instrumento legislativo” objeto de análisis (pág. 2).

Dicho lo que antecede, señala la demanda que en el procedimiento legislativo el primer paso es la iniciativa legislativa, en este caso ejercida por el Gobierno mediante la presentación del correspondiente proyecto de ley (art. 87.1 CE), al que se acompañará “de una exposición de motivos” y “de los antecedentes para pronunciarse sobre ellos” (arts. 88 CE y 109 del Reglamento del Congreso de los Diputados). Pues bien, respecto de los antecedentes hacen dos precisiones: la primera, que los antecedentes que se aportaron junto con el proyecto de ley -la memoria- no pueden considerarse como tales (según se recoge en los dictámenes de los órganos consultivos a los que se hizo referencia anteriormente); la segunda, que el consentimiento previo en el período de elaboración del anteproyecto de ley por una parte de los afectados por la norma (sectores sociales o “Administraciones públicas” a los que van a afectar muchas de las medidas previstas), y que debería ser elemento esencial de los antecedentes a los que se refiere el art. 88 CE, no supone el consentimiento de otra parte de los afectados por la misma, normalmente los que se ven obligados a soportar la carga de su cumplimiento. Y a esta infracción constitucional y reglamentaria no le es de aplicación, a juicio de los recurrentes, la doctrina del Tribunal Constitucional conforme a la cual “el defecto denunciado se habría producido, en todo caso, en el procedimiento administrativo previo al envío a las Cortes y no en el procedimiento legislativo, es decir, en el relativo a la elaboración de la Ley, que se desenvuelve en las Cortes Generales” (STC 108/1986, FJ 3). Los antecedentes a que se refieren los arts. 88 CE y 109 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), si bien pertenecen en su contenido a la fase prelegislativa son parte de la elaboración legislativa por cuanto proporcionan los elementos de juicio que posibilitan la elaboración de la ley. En el presente caso, precisan los Diputados, no nos encontramos ante la ausencia de un trámite -la presentación de la memoria- sino ante una situación en la que esa memoria no constituye lo que constitucionalmente debe entenderse por antecedente, lo que tiene trascendencia al haberse “privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión.”

En el procedimiento legislativo de la Ley 50/1998 también se han infringido las reglas que sobre las comisiones legislativas permanentes se encuentran tanto en el art. 75.2 CE, como en los arts. 43 y 46 RCD, pues la Constitución sólo hace referencia a la delegación en las comisiones de la aprobación de proyectos o proposiciones y al derecho del Pleno para la avocación del debate y votación, pero no señala la necesidad de que deba discutirse en las comisiones sino, más bien, atribuye la competencia al Pleno -por principio. En efecto, el Reglamento del Congreso de los Diputados atribuye a la Mesa del Congreso la calificación del proyecto para, en función de esa calificación, encomendar su conocimiento a una u otra comisión permanente de entre las contempladas en el art. 46 RCD (en el caso de la Ley 50/1998, le correspondió a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda), a no ser que se cree una comisión no permanente a estos efectos (art. 51 RCD). Ahora bien, es posible que sobre una cuestión que sea competencia principal de una comisión informe previamente otra u otras comisiones (art. 43.3 RCD). Así, suponiendo que la competencia principal de la ley de medidas fuese, en razón de su competencia, la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda del Congreso de los Diputados, nada impediría la solicitud de informe previo a todas y cada una de las Comisiones Permanentes que menciona el art. 46.1 RCD, habida cuenta que dentro de su “respectiva competencia” se encuentran materias recogidas en la Ley 50/1998 y, sin embargo, no hay ningún dato que permita afirmar que dicho informe se solicitó ni se emitió. Además, estando prevista la sustitución -con carácter meramente eventual- de los miembros adscritos a una comisión por los grupos parlamentarios (art. 40.2 RCD) para un determinado asunto, debate o sesión, en la tramitación de la ley de medidas un buen número de diputados de los distintos grupos parlamentarios que intervinieron en el debate en la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda no eran miembros de ella, con lo que, no sólo no se conoce que se hubiese producido ni la sustitución formal ni la informal prevista en el Reglamento, sino que se convirtió a la citada comisión en una comisión de composición rotativa y variable.

A lo anterior añaden los Diputados recurrentes que no sólo se ha quebrado el principio de especialidad parlamentaria desde un punto de vista orgánico, sino también desde un punto de vista temporal, pues si el procedimiento legislativo se ha de tramitar con carácter general por el procedimiento común, siendo el procedimiento de urgencia excepcional (excepcionalidad que debe estar objetivamente justificada), en el caso de la ley de medidas los plazos fueron incluso más perentorios que para la tramitación del proyecto de Ley de presupuestos generales del Estado, debiendo tenerse en cuenta que si para éste sí hay concretas prescripciones constitucionales, para la ley de medidas no existe ninguna, habiendo sido el legislador o más concretamente, su mayoría parlamentaria la que se autoimpone restricciones no exigidas ni por la Constitución ni por el Reglamento.

En vista de todo lo expuesto, solicita la demanda que este Tribunal reconsidere, a la luz del art. 121 RCD, la doctrina recogida en la STC 99/1987, FJ 1, a los efectos de “no incurrir en una aplicación meramente formal del Reglamento”, pues una enmienda presentada en el Senado puede producir infracción dependiendo de su contenido material, del grupo parlamentario que la presenta - mayoritario o minoritario- y de la ley en que se presenta. En la ley de medidas, en tanto que no tiene un objeto material determinado, cualquier materia sería susceptible de ser introducida por esa vía de enmienda, por lo que, teniendo en cuenta que las enmiendas senatoriales sólo pueden ser aceptadas o rechazadas por el Congreso, esto supone apartarlo de la función legislativa a que se refiere el art. 66.2 CE, lesionándose, además, el art. 23.2 CE, por cuanto “se habría impedido a los Diputados recurrentes el ejercicio de una facultad -la de enmienda- que, reglamentariamente prevista, se integra en el status del cargo público que desempeña” (STC 23/1990, FJ 4). En suma, al existir una indudable confusión entre el Gobierno -a quien corresponde la facultad de presentar proyectos de ley- y el grupo parlamentario enmendante, la práctica de utilizar a los grupos parlamentarios que apoyan al mismo supone una degradación efectiva de la función del Parlamento por la imposibilidad de los restantes grupos de formar una opinión razonada y fundada de las enmiendas que el grupo mayoritario somete a su votación. Además, al introducirse en el Senado cada vez con mayor frecuencia las modificaciones más importantes -cualitativa y cuantitativamente- o, quizás, las más controvertidas, se obliga al Congreso de los Diputados a que sólo pueda pronunciarse acerca de la aceptación o rechazo global de la regulación que se propone, sin posibilidad alguna de enmendar, matizar o precisar su alcance.

En conclusión, para los Diputados recurrentes la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, incurre en inconstitucionalidad por infracción del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento, tal y como el mismo ha sido interpretado por la jurisprudencia de este Tribunal, por infracción del principio democrático y del pluralismo político del art. 1.1 CE, de los principios de separación de poderes y derechos de las minorías que se derivan del art. 66 CE, del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, y de los arts. 23.2 y 88, ambos de la Constitución, 40, 43, 46, 91, 93, 94 y 109, todos ellos del Reglamento del Congreso de los Diputados, y arts. 49, 104, 106 y 133, todos ellos del Reglamento del Senado.

C) La imposibilidad constitucional de que la ley de medidas “pueda regular materias no directamente relacionadas con la ejecución de los Presupuestos o con la política económica del Gobierno”: los límites a las leyes de presupuestos generales del Estado. Para los recurrentes, la Ley 50/1998 no sólo es enjuiciable constitucionalmente desde los parámetros anteriores sino, también, desde el punto de vista de su función de complementariedad a la ley de presupuestos (como así ha sido puesto de manifiesto en la propia exposición de motivos de la Ley 50/1998, al igual que hizo en las leyes 22/1993, 42/1994, 13/1996 y 66/1997, para los ejercicios 1994, 1995, 1997 y 1998), pues - como ha venido manteniendo unánimemente la doctrina científica- si la ley de medidas es una ley de acompañamiento a la ley de presupuestos, deberán aplicarse a aquélla los mismos criterios - materiales y procedimentales- que el Tribunal Constitucional ha venido exigiendo para ésta, razón por la cual, deben impugnarse todas aquellas disposiciones y medidas contenidas en la citada norma legal que no mantengan una relación directa y necesaria con la ejecución de los programas de ingresos y gastos contenidos en la Ley 49/1998, de presupuestos, ni con la política económica del Gobierno. La vinculación, pues, entre la ley de presupuestos y la ley de acompañamiento supone que “el Tribunal tendrá que aplicar los mismos condicionamientos de las Leyes de Presupuestos a la Ley 50/1998”. Y a tal fin, no bastará con que las medidas acogidas por la Ley 50/1998 sean de política económica general - calificativo que podrían recibir muchas de ellas- sino que la medida de política económica debe estar vinculada al presupuesto, sin afectar, además, al Derecho codificado.

Sentado lo anterior, una serie de preceptos de la Ley 50/1998 son inconstitucionales, bien porque modifican tributos sin la existencia de una previa ley tributaria sustantiva que así lo prevea (art. 134.7 CE), bien porque no guardan una relación directa con el presupuesto al que dicen complementar y no constituyen ni contenido necesario ni eventual de los mismos, ni de la política económica general del Gobierno (art. 134.2 CE), bien, en fin, porque no guardan ninguna relación con los presupuestos generales del Estado (art. 134.2 CE). En sentido contrario, otros preceptos de la Ley 50/1998 no son inconstitucionales, bien porque existe la correspondiente habilitación en una ley tributaria sustantiva, bien porque, aunque son normas claramente presupuestarias cuya ubicación lógica sería la ley de presupuestos, ya que su contenido guarda una relación directa con la ejecución de ingresos, gastos o de política general del Gobierno, nada impide que puedan contenerse en la Ley 50/1998, y, en fin, porque carecen de un contenido normativo.

Al concretar los preceptos de la Ley 50/1998 que se consideran inconstitucionales, la demanda los distribuye en tres bloques. En primer lugar, los preceptos de la Ley 50/1998 que infringen el art. 134.7 CE, es decir, los arts. 1 -con excepción de lo dispuesto en su apartado segundo- y las disposiciones transitorias 8, 9 y 14 (impuesto sobre sociedades), 2 (impuesto sobre el patrimonio), 3 (impuesto sobre sucesiones y donaciones), 4 -con excepción de lo dispuesto en su apartado dos- y la disposición transitoria 5 (impuesto sobre el valor añadido), 5 -con exclusión del apartado primero del número uno- (impuesto sobre la producción, los servicios y la importación en las Ciudades de Ceuta y Melilla), 6 y 6 bis (impuestos especiales), 7 y la disposición derogatoria 7 (régimen económico y fiscal de Canarias), 9 (tasa por reserva del dominio público radioeléctrico), 10 (tasa por prestación de servicios de inspección y control radio marítimos por la Dirección General de la Marina Mercante), 12 (tasa por inscripción y acreditación catastral), 14 (tasas exigibles por los servicios y actividades realizadas por la Dirección General de la Guardia Civil), 15 (tasas de la Jefatura Central de Tráfico), 17 (tasas por derechos de examen), 18 -con excepción de la nueva redacción del apartado 1 del art. 96 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, dada por el apartado 24 y de los porcentajes anuales contenidos en el apartado 2 del art. 108 de la Ley 39/1988, en la redacción dada por el apartado 33- (impuestos sobre bienes inmuebles, sobre actividades económicas, sobre vehículos de tracción mecánica y sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana), 21.2 (impuesto sobre bienes inmuebles), 21.5 (tributación de Telefónica, S.A.), 24 (pagos a cuenta de los impuestos sobre la renta de las personas físicas, sobre la renta de no residentes y sobre sociedades), 25 (prórroga de los incentivos Cartuja 93), 27 (régimen fiscal del grupo dependiente de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales) y disposición final 3 (impuesto sobre la electricidad).

En segundo lugar, se encontrarían los preceptos de la Ley 50/1998 que infringen el art. 134.2 CE por no guardar una relación directa con el presupuesto ni con los criterios de política económica general del Gobierno de la que ese presupuesto es instrumento. Así, los arts. 18 -apartados 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 36 y 37 y, por conexión, las disposiciones transitorias primera, décima y undécima, y la disposición derogatoria cuarta- (sistema tributario local), 21.1 (Ley de bases de régimen local), 57 (gestión), 59 y disposición transitoria séptima (endeudamiento local), 19 (referencia catastral), 20 (modificación de la Ley general tributaria), 26 (cumplimiento de obligaciones de información de Notarios y Registradores), 28 (medidas cautelares, procedimiento de apremio y título ejecutivo en materia de seguridad), 29, 30 y disposición adicional decimoséptima (aportación de datos a la Seguridad Social en soporte informático), 32.1, 2, 3 y 4 (pensiones de viudedad y orfandad y prestaciones a favor de familiares), 32.5 (reaseguro de mutuas), 33 -y por conexión disposición derogatoria primera- (ordenación y supervisión de los seguros privados), 34 (encuadramiento de los trabajadores y administradores de sociedades mercantiles capitalistas y sociedades laborales en el sistema de Seguridad Social), 35, 36, 37, 38, 45, 87 a 91, 94.9, 10 y 11, 97, 98, 103, 109.13 y 14, y disposiciones adicionales decimonovena, apartado 2, vigésima, trigésima tercera y trigésima sexta (infracciones y sanciones), 39, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 50, 51 y disposiciones adicionales segunda, duodécima y vigesimosegunda (personal al servicio de las Administraciones públicas), 49 (derechos pasivos de los funcionarios públicos), 52 (modificación del texto refundido de la Ley general presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre), 54, disposición transitoria tercera y disposición derogatoria segunda (empresas nacionales Bazán y Santa Bárbara, S.B.B., Blindados y Construcciones Aeronáuticas), 55 (cooperación para la gestión y financiación de construcciones para las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado), 56 y disposición transitoria sexta (modificación de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones públicas), 60 a 80, y disposición derogatoria tercera (adaptación de Organismos Autónomos y demás entidades de Derecho público a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado), 93 (acción administrativa en materia educativa), 99 (creación de sociedades mercantiles para la ejecución de obras e infraestructuras de modernización y consolidación de regadíos), 104 y 105 (acción administrativa en el exterior), 106, 107 y disposición adicional trigésima (sector eléctrico), 110 y 111 (sanidad), disposición adicional 5 (asistencia jurídica a sociedades mercantiles estatales y fundaciones con participación estatal), disposición adicional sexta, último párrafo (cesión a las entidades locales de créditos hipotecarios concedidos por el Instituto Nacional de la Vivienda), disposición adicional vigesimoprimera (Ley general de la Seguridad Social), disposición adicional vigesimosexta -por conexión con la disposición transitoria decimoquinta- (deudas de determinados entes públicos), disposición adicional vigesimoctava (Agencia Estatal de la Administración Tributaria), disposición adicional vigesimonovena (explotaciones agrarias), disposición adicional cuadragésima (pensiones anejas a recompensas policiales, de Guardia Civil y militares), disposición adicional cuadragésima tercera (incentivos en materia de seguridad social para el fomento y la estabilidad en el empleo), disposición final primera (declaración tributaria por medios telemáticos) y disposición final segunda (colaboración social en la gestión tributaria).

En tercer lugar, nos hallaríamos ante los preceptos de la Ley 50/1998 que infringen el art. 134.2 CE por no guardar relación con los presupuestos generales del Estado, a saber, los arts. 81, 82 y disposición transitoria decimotercera (recursos administrativos), 83 (patentes), 84 (marcas), 86 (modificación de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres), 92 (precio de venta al público de libros de texto y material didáctico complementario), 94.Uno a 94.Ocho y 94.Doce a 94.Catorce (modificación de la Ley 11/1998, de 24 de abril, general de telecomunicaciones), 95 (modificación de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del servicio postal universal y de liberalización de los servicios postales), 96 (modificación de la Ley 10/1988, de televisión privada), 102 (regulación de las profesiones de enólogo, técnico especialista en vitivinicultura y técnico de elaboración de vinos), 108 (modificación de la Ley 34/1998, 7 de octubre, del sector de hidrocarburos), 109.1 a 109.12 y 109.15 a 109.19 (modificación de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte), disposición adicional primera (modificación de la Ley 8/1987, de 8 de junio, de regulación de los planes y fondos de pensiones), disposición adicional tercera (procedimiento laboral), disposición adicional cuarta (arrendamientos urbanos), disposición adicional novena (plazo de adaptación de estatutos de fundaciones), disposición adicional undécima (minusválidos), disposición adicional decimotercera (planes y fondos de pensiones), disposición adicional decimocuarta (mediación en seguros privados), disposición adicional decimoquinta (ordenación y supervisión de seguros privados), disposición adicional decimosexta (censos generales de la Nación y renovación del padrón municipal de habitantes), disposición adicional decimoctava y disposición transitoria decimoséptima (seguros de crédito a la exportación), disposición adicional decimonovena, apartado uno (envases y residuos), disposición adicional vigesimocuarta (jurisdicción contencioso-administrativa), disposición adicional trigésima cuarta (sociedades anónimas), disposición adicional trigésima quinta (metales preciosos), disposición adicional trigésima séptima (cámaras oficiales de comercio, industria y navegación), disposición adicional trigésima octava (patrimonio histórico español), disposición adicional 39 (Ley general de la Seguridad Social), disposición adicional cuadragésima primera (mancomunidad de los Canales de Taibilla) y disposición adicional cuadragésima cuarta (televisión por cable).

D) La existencia de medidas individuales en la Ley 50/1998 que no superan “un juicio de arbitrariedad de los poderes públicos o de proporcionalidad entre la medida aprobada y el fin por ella perseguido”: la compensación a las sociedades titulares de instalaciones de producción eléctrica por los costes de transición a la competencia. Este último motivo del recurso se centra en el art. 107 de la ley impugnada, fruto de una enmienda presentada en el Senado por el Grupo Parlamentario mayoritario, que modifica la disposición transitoria sexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, concretamente, el sistema de pago y fijación de la cuantía de la indemnización que el Estado reconoce a determinadas empresas del sector eléctrico para compensarles por los costes de transición de un monopolio a un mercado en competencia.

Señala la demanda, tras concretar el marco en el que surge la Ley 54/1997 (principalmente, por la obligación de incorporar a nuestro ordenamiento antes del 19 de febrero de 1999, la Directiva 96/92/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996), y determinar el origen de los costes de transición a la competencia, que la disposición transitoria sexta de la Ley 54/1997, antes de su modificación por la Ley 50/1998 fijó el contenido de la compensación a las empresas eléctricas, condicionada a la existencia real de un coste cuantificado, sin garantizar el derecho a una determinada cantidad, estableciendo un procedimiento para su cálculo [con una cuantía máxima a percibir de 1.988.561 millones de pesetas (11.951.492.313,00 €)]. Pues bien, el nuevo sistema introducido por la Ley 50/1998 no sólo reduce el límite máximo a percibir [a 1,3 billones de pesetas (7.813.157.356,98 €)], sino que garantiza que efectivamente se va a obtener la mayor parte de esa cantidad [aproximadamente un billón de pesetas (6.010.121.043,83 €)], suprime el límite temporal existente (de diez años), anula la facultad del Gobierno de reducir la compensación y soslaya la existencia de algún mecanismo de corrección de la cuantía de la compensación en función de variables económicas. Dicho de otra manera, se establece el derecho de las empresas beneficiarias a percibir un billón de pesetas (6.010.121.043,83 €), permitiéndoseles ceder ese derecho a terceros mediante su titulización, pudiendo cobrar el monto total de la compensación sin tener que esperar a percibir anualmente la retribución que les corresponda.

Tras analizar si existe o no una obligación constitucional de indemnizar a las empresas del sector eléctrico los costes de transición a la competencia, concluyen los recurrentes que la decisión del Estado tiene naturaleza voluntaria, dada la falta de exigencia constitucional -por normas o principios- de su pago. En efecto, la apertura a la competencia del sector eléctrico ni vulnera el derecho a la propiedad (art. 33 CE), pues en la propiedad garantizada por aquel precepto constitucional no caben las expectativas de amortización con rendimientos futuros, ni incurre en la prohibición constitucional de retroactividad (art. 9 CE), que sólo es aplicable a los derechos consolidados (sólo los costes diferidos, como derechos de crédito, podrían verse amparados por la prohibición de retroactividad), ni tampoco, aun siendo posible la compensación de los perjuicios económicos producidos por los cambios legislativos, la falta de previsión de pago de dicha compensación sería inconstitucional o quebraría el principio de confianza legítima.

Pues bien, a juicio de los recurrentes, la anterior medida compensatoria sería inconstitucional por tres motivos. En primer lugar, por incurrir en la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), en la medida en que la modificación operada por el art. 107 de la Ley 50/1998 en la Ley 54/1997 reconoce un “derecho” a las empresas eléctricas -a percibir una compensación fija- que no sólo no estaba anteriormente previsto, sino que es ajeno a los costes reales de transición a la competencia y a los eventuales cambios en el régimen tarifario u otras circunstancias que pudieran afectar negativamente a la compensación. Aunque la decisión de otorgar una ayuda o subvención y calificarla así entraría dentro del ámbito de libertad del legislador, sin embargo, otorgar un derecho y configurarlo de una determinada manera debería suponer respetar de forma rigurosa los requisitos y exigencias de justicia e interdicción de la arbitrariedad. Al margen de la corrección constitucional de la medida si la misma se hubiera configurado inequívocamente como ayuda o subvención, la inconstitucionalidad del precepto impugnado permanece en la medida que la norma contempla un derecho incondicionado, con los elementos esenciales de su ejercicio y disfrute, resultando arbitrario que una parte del mismo se configure como una cantidad fija e inamovible, independiente de la existencia real o no de costes, esto es, de un perjuicio concreto y real, y, por tanto, al margen de cualquier exigencia mínima de comprobación, lo que impide apreciar como justificada y proporcionada tal decisión del legislador, no ya en el reconocimiento o concesión del derecho, sino en su configuración.

En segundo lugar, porque al crear una prestación patrimonial pública de carácter coactivo incide en todas las causas expuestas en el presente recurso que afectan a la ley impugnada, bien por considerarla como complementaria del ordenamiento jurídico, bien por considerarla como complementaria de la Ley de presupuestos generales del Estado, en cuyo caso, incurriría directamente en la infracción del art. 134.7 CE. En efecto, a juicio de los recurrentes, dado que la redacción dada por el art. 107 de la Ley 50/1998 al apartado 3 b) de la disposición transitoria sexta de la Ley 54/1997, prevé que la compensación de transición a las empresas generadoras de energía eléctrica se satisfaga -a partir del 1 de enero de 1999- tomando el 4,5 por 100 de la facturación por ventas de energía eléctrica a los consumidores, se está estableciendo unilateralmente por la ley una obligación a cargo de los consumidores equivalente al 4,5 por 100 sobre la facturación individual, que reviste la naturaleza de una prestación patrimonial pública coactiva a las que se refiere el art. 31.3 CE, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 185/1995), y que, de no existir, produciría una disminución en la cuantía de dicha factura. Estamos, pues, en presencia de una prestación pública coactiva que reviste naturaleza impositiva, al no responder a ninguna actividad realizada por el perceptor a favor del sujeto que la tiene que pagar, ni retribuirse ningún servicio específico, y que se satisface a otro sujeto privado (no al Estado u otro ente público).

En tercer lugar, y con carácter subsidiario, se plantean los recurrentes si las compensaciones establecidas por la Ley 50/1998 por los costes de transición a la competencia a favor de las empresas eléctricas tienen la condición de ayuda pública en el sentido del art. 92 del Tratado de la Comunidad Europea porque, de ser así, estarían prohibidas, no siéndole posible al Estado español su establecimiento (sin notificación previa y sin tener autorización de la Comisión o del Consejo). En resumen, consideran que estamos en presencia de ayudas prohibidas por dos motivos. De un lado, porque se trata de una ventaja que no tiene carácter general, concedida por el Estado, a una determinada empresa o producción (las sociedades titulares de instalaciones de producción de energía eléctrica), con efectos económico-financieros, sin tener obligación de realizar contraprestación alguna al ente que la concede, que falsea la competencia e incide en los intercambios comerciales entre los Estados miembros. Y, de otro lado, porque no encajan en ninguna de las excepciones a la regla general de la incompatibilidad (ayudas compatibles o ayudas que pueden ser declaradas compatibles).

En suma, concluyen su escrito los Diputados recurrentes, suplicando se declare bien la inconstitucionalidad y nulidad de la totalidad de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, por ser contraria al sistema de fuentes, a los arts. 1.1, 9.3, 23.2, 66 y 88, todos ellos de la Constitución, a los arts. 40, 43, 46, 91, 93, 94 y 109, todos ellos del Reglamento del Congreso de los Diputados, y a los arts. 49, 104, 106 y 133, todos ellos del Reglamento del Senado, bien la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos y disposiciones citados en el encabezamiento de esta resolución.

2. La Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso mediante providencia de 27 de abril de 1999, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Todo ello con publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (lo que se cumplimentó en el “BOE” núm. 108, de 6 de mayo de 1999).

3. El día 4 de mayo de 1999 presentó un escrito en el Registro General de este Tribunal el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, solicitando se le tuviese por personado y se le concediese una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones por ocho días más.

4. Mediante providencia de la Sección Tercera de este Tribunal con fecha de 10 de mayo de 1999, se acordó tener por personado y parte al Abogado del Estado, en representación del Gobierno y prorrogarle en ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones, a partir del día siguiente al de expiración del ordinario.

5. Por escrito registrado el día 11 de mayo de 1999 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal la decisión de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento a los solos efectos de formular alegaciones en relación con la violación de las normas reguladoras del procedimiento legislativo que se denuncia en la demanda, en lo que afecta al Congreso de los Diputados, encomendando la representación y defensa al Letrado de las Cortes Generales, don Fernando Sainz Moreno, jefe de la asesoría jurídica de la Secretaría General de la Cámara, con remisión del recurso a la dirección de estudios y documentación de la Secretaría General. Posteriormente, mediante escrito registrado el día 12 de mayo siguiente, el Letrado de las Cortes Generales, en representación de esta Cámara, suplicó se le tuviese por personado y se le ampliase el plazo de alegaciones en diez días dada la complejidad del asunto y la necesidad de consultar los trabajos parlamentarios sobre los preceptos impugnados.

6. Por providencia de la Sección Tercera con fecha de 12 de mayo de 1999 este Tribunal acordó tener por personado y parte, en representación del Congreso de los Diputados, a don Fernando Sainz Moreno, prorrogándosele en ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

7. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 13 de mayo de 1999, la Presidenta del Senado comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de comparecer en el procedimiento, a los efectos de formular alegaciones en relación con la vulneración de preceptos constitucionales y reglamentarios sobre el procedimiento y la competencia en lo que afecta al Senado, encomendando la representación y defensa de la Cámara al Letrado de las Cortes Generales, don Manuel Fernández-Fontecha Torres.

8. El Procurador de los Tribunales don Juan Antonio García San Miguel Orueta, presentó con fecha de 14 de mayo de 1999 un escrito en el Registro General de este Tribunal en nombre de la Federación Empresarial de la Industria Eléctrica (FEIE), al amparo de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993 (que condenó al Estado español por no haber facilitado el Tribunal Constitucional audiencia en un procedimiento de declaración de inconstitucionalidad a una de las partes en el proceso a quo en que se suscitó) y de los AATC 174/1995 (FJ 3), 349/1995 (FJ 4) y 178/1996 (FJ 4), a los efectos de que se le tuviese por personado en el recurso de inconstitucionalidad, dándosele traslado del recurso para formular alegaciones en defensa de la constitucionalidad del art. 107 de la Ley 50/1998.

9. El día 19 de mayo de 1999 evacuó el trámite de alegaciones conferido el Letrado de las Cortes Generales, don Manuel Fernández-Fontecha Torres, en representación del Senado, suplicando se dictase Sentencia por la que se desestimase el recurso, en lo que se refiere a los motivos fundados en determinados principios constitucionales y, especialmente, en el principio de seguridad jurídica, competencia, procedimiento y potestad legislativa y de enmienda del Senado en relación con la Ley 50/1998. El escrito precisa que las alegaciones se van a centrar, exclusivamente, en la defensa del ámbito constitucional de competencias de las Cortes Generales y de la Cámara, y en la regularidad del procedimiento seguido para la aprobación de la Ley 50/1998, sin intención de avalar o impugnar las razones del recurso respecto del contenido material de los artículos de la citada ley.

Comienza el representante del Senado efectuando una serie de consideraciones “sobre el recurso y su método”, para llamar la atención sobre el complicado seguimiento que supone el esquema argumental que utiliza el recurso de inconstitucionalidad formulado contra la totalidad de la Ley 50/1998, en que se manifiesta la búsqueda imposible de una especialidad inexistente, tratándose de constituir una suerte de teoría general de la ley de acompañamiento, para precalificarla como una norma repudiable por, al parecer, unánime acuerdo doctrinal, norma constitucionalmente problemática, norma compleja que no salva su promulgación y norma que infringe los límites constitucionales de la libertad del legislador.

En tal orden, subraya el representante del Senado que los recurrentes efectúan una serie de presunciones con un marcado carácter retórico, poco admisibles en un recurso de la trascendencia del que las contiene. Los saltos dialécticos verdaderamente notables que se producen son reveladores de la imposible construcción de una limitación a la potestad constitucional de legislar que no está en la Constitución, tratando el recurso de construir un texto invisible, pues pretende que tras el último inciso del art. 66.2 CE “existe” un párrafo que exceptúa de la potestad legislativa de las Cortes a las denominadas leyes de medidas o de acompañamiento, párrafo que debe deducirse en auténtica interpretación integradora de una visión del principio de seguridad jurídica tan restrictiva como rechazable. Sin embargo, el principio de seguridad jurídica no puede ser en ningún caso interpretado como aquello que convierta la ley en depurada norma producto de un Parlamento convertido en academia, pues la existencia de limitaciones constitucionales efectivas a la potestad legislativa tropieza con una primera dificultad: determinar qué técnica legislativa es la canónica, cuestión que no está predefinida ni mucho menos en la Constitución, que no está vinculada al concepto de visión esencial de procedimiento y que, evidentemente, nada tiene que ver con el principio democrático.

Los recurrentes -continúa la representación del Senado- con carácter previo a la impugnación por extralimitación en los contenidos a que se alude en la tesis de la conexión directa y necesaria con el programa de ingresos y gastos del Estado, atribuyen a la Ley 50/1998 unos defectos esenciales que determinarían su nulidad por infracción directa de principios y valores constitucionales, como el de Estado democrático de Derecho y pluralismo político, separación de poderes y principio de competencia de las Cortes Generales, seguridad jurídica y derecho al procedimiento (concretado en una serie de artículos de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado que habrían sido vulnerados), para lo cual construyen una ficción: la ley de medidas que se impugna se diseña por el Gobierno y se aprueba por la mayoría parlamentaria “como complementaria del ordenamiento jurídico estatal”, no encontrándose entre ninguna de las categorías de las leyes admitidas por la Constitución, razón por la cual, la ley sería inconstitucional en su totalidad.

Para el representante del Senado la presunción de constitucionalidad de la ley es una consecuencia del principio mayoritario que es un engranaje básico del principio democrático. Dicha presunción obliga al Juez constitucional a presumir tal validez porque la solución que el legislador democrático ha dado al conflicto de intereses subyacente es correcta con un mayor grado de probabilidad que la solución que el Juez pueda dar reflexionando por su cuenta. Ahora bien, lo que en ningún caso puede hacerse es invertir tal presunción sobre la base de la teoría de la neo- codificación o por la regla de técnica legislativa derivada de un principio poco definible. Además, el principio de competencia (forma de resolver las antinomias del Ordenamiento), al que constantemente aluden los recurrentes, no ha destruido ni el núcleo del principio de primacía, ni puede ser contemplado sin acudir al criterio denominado de la “función constitucional”. El criterio de la competencia afecta a la distribución de materias reguladas entre leyes orgánicas y leyes ordinarias y parte del principio de reserva a una fuente concreta de una determinada materia. Por su parte, el principio de la función constitucional -que tiene gran relevancia para aclarar las confusas nociones técnicas introducidas por el recurso- implica que cada norma del sistema jurídico cumple la función que le atribuye la Constitución, siendo fundamental para dar prioridad a una ley que concurre junto a otra en un caso concreto, cuando ni la competencia ni la jerarquía sirven para precisar cuál debe prevalecer.

En cuanto al principio de seguridad jurídica en conexión con la potestad legislativa de las Cortes Generales, precisa el escrito del Senado, en primer lugar, que este principio -conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional- viene a ser calificado como síntesis de los demás principios reconocidos en el art. 9.3 CE, esto es, se perfila como elevación y suma de los restantes principios consagrados en dicho precepto constitucional (STC 27/1981, de 20 de julio). Ahora bien, la STC 99/1987, puntualiza que cuando una norma constituye un mandato cierto, publicado y preciso no puede considerarse como generadora de incertidumbre o inseguridad en cuanto a su contenido: “son normas claramente formuladas y formalmente publicadas, no merecedoras del atributo de inciertas o ser causa de incertidumbre” (FJ 6). La cuestión de técnica legislativa resulta relativizada por la interpretación de los concretos límites que introducen los principios consagrados en el art. 9.3 CE. Admitiendo, entonces, que existen unos espacios de colisión o necesaria coordinación entre el principio de seguridad jurídica y otros principios o valores, lo cierto es que no se puede encontrar una conexión entre un determinado modo de legislar y la necesaria producción estrictamente causal de una invalidez constitucional.

A continuación efectúa el representante del Senado algunas consideraciones con relación al principio democrático, de separación de poderes y de competencia del Parlamento, sobre la ley ordinaria y el procedimiento legislativo como garantía y respeto de la intervención plena del Senado. Sobre este particular, se parte de que el principio democrático no puede ser examinado sin ponerlo en relación con lo que se ha denominado la centralidad de la ley y su superioridad. La ley, y de modo habitual la ley ordinaria, funda su superioridad en su situación estructural preferente en el conjunto de un sistema normativo que se caracteriza por la ausencia de reserva al reglamento, tendiendo a ser ilimitada en cuanto a su ámbito, lo que implica una relativa libertad de determinación de su contenido normativo y una muy delimitada responsabilidad del Estado-legislador. La ley ordinaria -ley por excelencia- tiene cuatro rasgos fundamentales: 1) es una ley que emana de las Cortes Generales; 2) la denominación como ordinaria apela a su carácter de común; 3) las materias sobre las que puede actuar no se hallan preestablecidas a priori, pudiendo entrar a regular cualquier tema o materia no expresamente asignada a otro tipo legislativo; y 4) el procedimiento de elaboración es el procedimiento legislativo común cuyo rasgo esencial es la publicidad. Pues bien, siendo la ley parlamentaria expresión de la legitimidad democrática, lo decisivo no es su naturaleza sino la forma de tramitación, habida cuenta que la corrección en el procedimiento de formación y manifestación de la voluntad de la Cámara es, sin ninguna duda, la manifestación de un correcto entendimiento constitucional de su intervención en el procedimiento legislativo. Tal concepción está explícitamente reconocida tanto por el propio Tribunal Constitucional en estricta conexión con el principio de pluralismo político (SSTC 4/1981, 76/1990 y 141/1990, entre otras), como por el Derecho constitucional comparado (por ejemplo, el caso alemán). Este criterio debe ser puesto en conexión, además, con la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional con relación a la interpretación de la Constitución, que no sólo impide cerrar el paso a las opciones o variantes imponiendo autoritariamente una de ellas (STC 11/1981, FJ 7), sino que potencia la interpretación sistemática de la Constitución (STC 5/1983).

Las anteriores consideraciones tienen un efecto directo y claro, a juicio del Senado, en la cuestión de procedimiento legislativo y en la capacidad del Gobierno para enmendar -e innovar- un texto en ambas Cámaras, que no sólo se imponen sobre la norma reglamentaria en virtud del principio de primacía, sino que no encuentran límites materiales derivados de reserva constitucional al reglamento. Ignorar tal potencialidad de actuación, eso sí, limitada por el principio de competencia, puede llevar a la percepción errónea de que la Constitución impone una determinada tecnología de la norma, de la formulación de la norma. El que existan normas que regulan la forma de elaboración de anteproyectos, el que existan recomendaciones de claridad y no contradicción, no impide que se aprueben leyes de reformas transversales, ni exige que cada materia sea regulada en un proyecto independiente, so pena de incurrir en una limitación de la potestad legislativa inaceptable y que es la base teórica de los planteamientos del recurso contra la Ley 50/1998. La restricción del proceso político que se intuye tanto en el decreto-ley como en otras manifestaciones de la legislación refuerza a la ley ordinaria como vehículo de reforma del ordenamiento, incluso como vehículo plural y simultáneo de introducción de reformas en varios ordenamientos sectoriales.

En un concepto constitucional de ley, se añade, las formas de manifestarse la voluntad de las Cámaras tendrán carácter limitado exclusivamente cuando así lo imponga la Constitución, en conexión con un interés jurídicamente protegido digno de tutela. El establecimiento de límites adicionales constituye una restricción del art. 66 CE que convierte al Tribunal Constitucional en inopinado tribunal calificador de la calidad técnica de una reforma que es producto esencial de la función de determinación o dirección política. La construcción del Estado de Derecho se asienta en el aseguramiento del imperio de la ley como expresión de la voluntad popular, como indica el preámbulo de la Constitución de 1978, entendiéndose que la ley como norma emanada del Parlamento es irresistible salvo en aquellos casos en que vulnere abiertamente un precepto constitucional, rasgo que ha sido asumido por los arts. 117.1 y 161 y siguientes de la Constitución.

Al iniciar el análisis de los argumentos concretos de inconstitucionalidad de la Ley 50/1998, el representante del Senado parte de unas reflexiones generales destinadas a precisar que ni la legislación que abarca en un solo procedimiento a varias materias es constitucionalmente más problemática que la que se tramita en un solo procedimiento y da lugar a una sola norma, ni tampoco lo es su temporalidad (en los decretos-leyes, en las leyes de presupuestos o en las leyes ordinarias), confundiéndose entre los contenidos de la norma y la determinación de sus efectos. Tampoco es aceptable, en su opinión, el comparar la legislación con la “ingeniería financiera”, pues con ello se está descalificando a los sucesivos Gobiernos y a los sucesivos Congresos y Senados que han tramitado sus iniciativas. Ni tampoco es aceptable, en fin, la calificación de las leyes como figuras del fraude de ley, afirmación que configura una licencia retórica que no sólo ignora las líneas generales de la figura del fraude de ley, inaplicable cuando el legislador legisla para el interés general representado por la interacción mayoría- minoría, sino que la corruptela o fraude y el procedimiento parlamentario abierto y público son términos incompatibles. La articulación de mayorías y minorías son precisamente la garantía del Estado democrático de Derecho y del pluralismo político, como la disposición y ampliación del contenido de un proyecto es la demostración de que se respeta la separación de poderes y la competencia de las Cortes Generales. Este razonamiento lleva al representante del Senado a extraer dos conclusiones: de un lado, que el presupuesto habilitante de la aprobación de normas como la Ley 50/1998 no es la situación de crisis económica, ni la aprobación de los medios financieros de la Hacienda, ni la extraordinaria y urgente necesidad, ni la legislación de coyuntura, ni otros hechos, sino algo tan simple como la potestad reconocida en el art. 66 de la Constitución que se ejerce de forma ordinaria o común por leyes como la impugnada; y, de otro, que la Ley 50/1998 es un ley ordinaria y no una ley de presupuestos, ni un decreto-ley de medidas coyunturales, porque no es una ley esencialmente temporal, ni es una ley de tramitación especial, ni existen facultades excepcionales del Gobierno en su tramitación, ni es una ley de materias conexas, ni transmuta alquímicamente su naturaleza a partir de 1996 (fecha de entrada en vigor de un cambio de mayoría).

En relación con la impugnación de las potestades legislativas del Senado se señala que está en abierta contracción con los poderes constitucionales de la Cámara, habida cuenta que en el recurso de inconstitucionalidad se concluye algo tan desmesurado como que la aprobación de enmiendas en un Parlamento por el apoyo de los votos del Grupo mayoritario “pone de manifiesto la gravedad de las interferencias que las LMFAOS [leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social] están introduciendo en el equilibrio e independencia de los distintos poderes del Estado”. Pues bien, se insiste, la Ley 50/1998 ni es una ley complementaria del Ordenamiento jurídico ni es diferente de las muchas aprobadas por el Congreso y Senado en los últimos veinte años sin que haya aparecido una pro forma de la legislación elaborada por sabios que invocan el principio de seguridad jurídica. Del principio de seguridad jurídica no se deduce la regla del canon de perfección técnica, pues únicamente la negación de la accesibilidad al conocimiento de la norma afectaría a tal principio, y el destinatario de la norma no son los profesores sino los ciudadanos que en caso de no contar con medios propios pueden esgrimir su derecho a la asistencia jurídica. La única afirmación que contiene el recurso de inconstitucionalidad acertada es la recogida en la letra a) del apartado IV cuando señala que la Ley 50/1998 no es una norma complementaria de la Ley 49/1998, de presupuestos generales del Estado, ni es una ley complementaria de todo el ordenamiento jurídico, ni una ley de armonización, sino simplemente una ley ordinaria.

El principio de Estado democrático de Derecho o el valor justicia y pluralismo político afianza la competencia del Parlamento, aconseja y no coloca bajo sospecha la absorción por la reserva de ley y congelación de rango de materias antes reguladas por el reglamento, y garantiza el pluralismo desde el momento que el único procedimiento público de aprobación de normas jurídicas es el procedimiento parlamentario y muy especialmente el procedimiento legislativo ordinario. La referencia que hacen los recurrentes a expresiones como la competencia presupuestaria desdoblada no pueden hacer olvidar que es en el procedimiento legislativo ordinario donde se sitúa el control de la auténtica función de soberanía, no siendo posible afirmar que la técnica legislativa utilizada es causa de infracción de principios constitucionales, ni tampoco que la Ley 50/1998 carece de un título constitucional para ejercer la potestad legislativa, al no ser posible mantener que lo que la Constitución no permite explícitamente está prohibido implícitamente, pues cuando el constituyente reconoce la existencia de leyes con función y objeto específico no está prohibiendo que existan leyes con objeto plurimaterial. En efecto, la existencia de leyes específicas no supone configurar la necesidad de que cada ley ordinaria tenga un presupuesto de hecho habilitante para el ejercicio de la potestad legislativa, ni tampoco implica una cláusula de no ejercicio de la potestad legislativa a través de una ley de contenido inespecífico, heterogéneo e indeterminado. El calificar una ley como cajón de sastre nada tiene que ver con la singular tesis de la habilitación caso por caso de la potestad legislativa. El principio de competencia explica la relación entre la ley orgánica y la ley ordinaria, y la relación entre la ley estatal y la ley autonómica, pero no permite construir relaciones de colisión o cooperación entre leyes idénticas por su posición. Deducir la necesidad abstracta dentro del dominio de la ley ordinaria de un mandato de remodificación o neocodificación del Derecho ni puede fundarse en la limitadísima mención efectuada por la STC 76/1992, ni hacerse depender del número de procedimientos o del número de leyes finalmente aprobadas. Sin embargo, los recurrentes cifran la inconstitucionalidad de la Ley 50/1998 en la suma de intervenciones normativas, criterio que convertiría en ilegítimas desde el punto de vista constitucional a gran parte de las leyes aprobadas por las Cortes Generales en los últimos veinte años.

El principio de Estado de Derecho, del que derivará como subprincipio el de seguridad jurídica y protección de la confianza de los ciudadanos, no puede ser entendido sin situarlo en conexión con el principio de Estado democrático. El principio democrático no es sólo un principio informador de la relación entre Estado y sociedad, sino también un principio de organización que se proyecta en el principio mayoritario y que se concreta en el procedimiento legislativo como garantía. Dada su función constitucional, el Parlamento no es un enemigo del principio democrático, sino que a través de la predeterminación normativa del procedimiento y de su publicidad se constituye en medio indispensable para alcanzarlo. La sujeción de la formación de los actos normativos a un iter jurídicamente regulado, como sucesión de fases de actos jurídicos relevantes para producir un acto legislativo, es también forma de la función legislativa, medio por el cual se exterioriza el poder legislativo, siendo esenciales y típicos de tal procedimiento legislativo los rasgos de participación y publicidad. Para garantizar la participación, el art. 23 CE protege los derechos del representante, que se precisan en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado.

La fase constitutiva del procedimiento se ordena con arreglo al denominado principio mayoritario, no siendo exigible en principio la unanimidad ni las mayorías cualificadas. El principio democrático tiene una conexión intrínseca con el principio mayoritario, lo que lejos de constituirse en legitimador de un absolutismo de la mayoría, supone referir la toma de decisiones sobre un realismo pragmático. El derecho a participar, que corresponde a los ciudadanos y que se ejercita normalmente a través del procedimiento legislativo ordinario, no puede justificar una actitud impeditiva frente al ejercicio de los derechos de las minorías, como tampoco puede justificar el bloqueo por ésta de las decisiones de las Cámaras. La garantía de procedimiento respecto de la libre deliberación, contraste, debate y publicidad, al garantizar el pronunciamiento de la minoría, legitima la adopción del acuerdo por la mayoría, sin que la conexión funcional entre Gobierno y mayoría, sobre la que reposan en buena parte los títulos IV y V de la Constitución, desvirtúe el procedimiento.

Por otra parte, dedica el escrito del Senado una especial mención a las objeciones que se plantean por los recurrentes en relación con las enmiendas introducidas en el Senado al amparo del art. 90.2 CE. Sobre este particular, destaca en primer lugar la Cámara Alta que nada tiene que ver el derecho de enmienda con la iniciación del procedimiento en una u otra Cámara o con la iniciativa legislativa del Senado ejercitada a través de la correspondiente proposición de ley. Las supuestas limitaciones al derecho de enmienda de los Senadores y del Senado no se encuentran avaladas en la práctica ni legitimadas en el art. 90.2 CE. El derecho de enmienda no se limita porque el Congreso de los Diputados pueda aceptar o rechazar y porque éste haya sido el sistema de resolución de las diferencias entre Cámaras iguales. El que la proposición de ley aprobada por el Senado deba tramitarse en el Congreso en nada afecta al derecho de enmienda una vez la proposición retorne a la Cámara. El argumento de que frente a la enmienda introducida por el Senado no cabe otro tipo de intervención que su aceptación, rechazo o transacción tropieza con el art. 125 del Reglamento del Senado, que al permitir la formulación de votos particulares concreta una garantía de procedimiento que permite lo que el recurso niega: que la minoría presente una enmienda de sentido distinto a la de la mayoría. Esto permite negar absolutamente el argumento deducido de que habría una disminución del ejercicio de los derechos del art. 23 CE en cuanto que la introducción de enmiendas no limita el derecho de la minoría más que si se hubiese previsto la medida objeto de enmienda en el proyecto de ley o se hubiese introducido en Comisión o en Pleno en el Congreso de los Diputados, no siendo el derecho fundamental del art. 23 CE de mayor calidad en el caso de los Diputados que en el de los Senadores.

Rechaza el Senado, entonces, la construcción del recurso que pretende limitar el derecho de enmienda amparado por el art. 90.2 CE en función del denominado “alcance de la enmienda”, pretendiendo los recurrentes que la enmienda del Senado sólo pueda ser admitida a trámite si tiene conexión con cualquier precepto contenido en el proyecto de ley y si no es autónoma ordinamentalmente y, a tal fin, el recurso pretende atribuir a la Mesa de la Cámara o de la Comisión competente una función calificadora de exclusión de enmiendas por desconexión, incongruencia o autonomía ordinamental. Pues bien, a juicio del Senado, tal interpretación transformaría la función institucional de las Mesas en otra función que asumiría rasgos de investigación detectivesca, en contra de la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional relativa a las facultades de la Mesa de una Cámara (por ejemplo, STC 38/1999). Además, apunta el Senado que el preferir la fórmula del decreto-ley en base a una posible y no obligada tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, además de conducir al absurdo de elegir un sistema que yugula la intervención de una Cámara, ignora que la tramitación del decreto-ley solamente admite, como regla esencial, un voto global de convalidación o derogación.

A continuación, critica el Senado la pretensión del recurso de construir la técnica legislativa como principio ya que, a su juicio, la Constitución no opera como un motor reductor de incertidumbres, pues la necesidad de interpretación, el recurso a técnicas como la analogía o los principios generales del Derecho son los medios que el ser humano instrumenta para alcanzar un ideal de seguridad jurídica que trata de responder a problemas con soluciones, también desde el poder legislativo. En este sentido concluye que “[c]onfundir la conveniencia de una técnica legislativa de orfebrería con el ejercicio de un poder tan relevante para el ciudadano es posiblemente un espejismo que se produce al reflejar la luz en la torre de marfil”.

El siguiente punto que se trata en las alegaciones del Senado hace referencia a las supuestas vulneraciones de procedimiento acaecidas en la tramitación parlamentaria de la ley (concretamente, de los arts. 49, 104, 106 y 133 del Reglamento del Senado), señalando que algunos de los artículos indicados se aplicaron escrupulosamente, mientras otros resultaban inaplicables. Así, se destaca que no solamente no se ha privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión (elementos de juicio entre los que no se encuentran los dictámenes de altos órganos consultivos), sino que se ha respetado la especialidad incluso orgánica, el sistema general de plazos, las reglas generales del procedimiento legislativo ordinario y las potestades totales incluidas en el derecho de enmienda. Por otra parte, el simple examen del contenido de los arts. 106 (relativo al plazo ordinario de dos meses para aprobar el texto, o para oponer el veto o introducir enmiendas) y 133 (referente al procedimiento de urgencia), ambos del Reglamento del Senado, confirman que ninguno de estos preceptos es invocable habida cuenta que por acuerdo adoptado por unanimidad de los integrantes de la Mesa de la Cámara y de su Junta de Portavoces el texto se tramitó de conformidad con lo previsto en art. 136, lo que excluía la aplicación de los arts. 106 y 133 citados. Respecto de los arts. 49 (normas de distribución de competencias entre las comisiones permanentes) y 104 (obligación de publicación y distribución entre los Senadores de los proyectos y proposiciones de ley), se señala que la comisión competente era aquella a la que se remitió el proyecto de ley (la Comisión de Economía y Hacienda del Senado), subrayando que los acuerdos adoptados lo fueron por unanimidad de los miembros de la Mesa.

Como conclusión a las alegaciones del recurso en este extremo, el escrito de alegaciones resalta que el hecho de que el Congreso pueda aceptar o rechazar un texto no parece una intervención menor, por lo que tratar de sustentar una infracción de los derechos fundamentales de los Diputados en la poderosa facultad de rechazar, de eliminar de la realidad jurídica, es algo sencillamente insostenible como lo es mantener que existiría discriminación al no poderse enmendar la enmienda o al no existir un mecanismo de tercera lectura incompatible con el sistema bicameral. Por tanto, el que el Congreso de los Diputados pueda pronunciarse acerca de la aceptación global o no de la enmienda es un hecho objetivo que forma parte de esa fase constitutiva del procedimiento.

En último lugar, el Senado en su escrito de alegaciones hace alusión a los argumentos del recurso relativos a la naturaleza de la Ley 50/1998 como complementaria de la Ley 49/1998, de presupuestos generales del Estado, argumentos que, a su juicio, parten de una errónea calificación de la citada ley - como complementaria de los presupuestos generales del Estado-, lo que excusa de entrar a analizar su examen material. En efecto, la Ley 50/1998 es una ley que no tiene que tener relación directa con los gastos e ingresos del Estado o con los criterios de política económica de una ley diferente; no es, pues, una ley que pretenda rodear el impedimento constitucional del art. 134 (apartados 2 y 7), sino una ley tramitada por el procedimiento legislativo ordinario, el más garantista, donde el derecho a la enmienda no está sometido a escrutinio del Gobierno y donde los plazos son generales, sin que tampoco opere como un límite la temporalidad de las normas de autorización de gastos contenidos en la ley de presupuestos generales del Estado.

En fin, termina el Senado su escrito de alegaciones suplicando se dicte sentencia desestimatoria del recurso en lo que se refiere a los motivos fundados en determinados principios constitucionales y, especialmente, en el principio de seguridad jurídica, de competencia, y en el procedimiento y potestad legislativa y de enmienda del Senado, en relación con la Ley 50/1998.

10. Por escrito registrado el día 25 de mayo de 1999 el Procurador de los Tribunales don Francisco Velasco Muñoz-Cuéllar, en nombre de la Federación Nacional de Asociaciones y Municipios Afectados por Centrales Hidroeléctricas y Embalses, solicitó se tuviese por comparecida a la citada federación y, en su caso, codemandada, a los efectos de defender la aprobación de los arts. 18 y 19 de la Ley 50/1998, relativos, a la Ley reguladora de haciendas locales, con traslado del recurso formulado para deducir, en su caso, las alegaciones procedentes.

11. Por escrito registrado en este Tribunal el día 28 de mayo de 1999, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, presentó sus alegaciones solicitando se dictase Sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad, al no concurrir, a su entender, ninguna de las infracciones constitucionales que se denuncian en el escrito del recurso.

Parte el Abogado del Estado respondiendo a la primera vulneración alegada por los Diputados recurrentes referente a la infracción del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento, destacando que la demanda funda la misma en tres aspectos fundamentales que ha establecido la jurisprudencia de este Tribunal sobre la materia. El primero de ellos descansaría en la doctrina derivada de la STC 214/1989 (que declaraba inconstitucional un precepto de la Ley de bases de régimen local), doctrina que, a juicio del Abogado del Estado, lo único que hace es concretar que el Estado no puede imponer una prelación de normas cuando la competencia para legislar una materia es compartida con las Comunidades Autónomas, no pudiendo derivarse de aquella resolución que la Constitución contenga un sistema de fuentes del Derecho que vincule al legislador estatal, imponiendo determinadas formas y casos para poder legislar, pues el límite se encuentra en el respeto a la competencia normativa de las Comunidades Autónomas y fuera del mismo el legislador puede crear Derecho con plena libertad siempre que respete la norma superior jerárquica que es la Constitución. El segundo aspecto esencial al que aluden los recurrentes se apoya en la doctrina de la STC 5/1981 (relativa a la reserva constitucional de ley orgánica), de la que no se puede deducir que el Tribunal Constitucional haya establecido el principio de competencia para resolver los conflictos entre normas, como parece pretender la demanda, pues el criterio de la competencia sirve para determinar la constitucionalidad de las leyes estatales cuando se enfrentan a las autonómicas, pero no para resolver conflictos entre normas dictadas por el Estado. Y el tercer y último aspecto se funda en la doctrina de la STC 137/1986 (que afirma la necesidad de colaboración de la ley orgánica y la ordinaria cuando se trata de articular competencias estatales con las autonómicas), de la que tampoco se puede extraer ningún principio que vincule al legislador estatal en relación con su potestad legislativa y la forma en que debe ejercitarla.

A continuación pasa el Abogado del Estado a referirse al objeto y finalidad de la ley de medidas, siguiendo el hilo argumental de la demanda. Y a tal fin señala que la discusión sobre la posible existencia de “colaboración” entre normas del mismo rango es estéril en la medida que la ley de medidas no pretende colaborar o complementar la normativa a que se refiere, sino que lo que hace es modificar y actualizar esas disposiciones en virtud de la potestad legislativa que corresponde a las Cortes Generales según el art. 66.2 CE. A su juicio, la inútil disquisición doctrinal y teórica de la demanda se produce por querer descubrir una categoría de norma nueva en base a la consideración de la ley de medidas en su conjunto, cuando en realidad esta ley sólo puede ser considerada de forma aislada en cada uno de sus preceptos en relación con la norma que modifica o deroga. De hecho, los intentos de los recurrentes para encontrar e invocar un principio constitucional que impida o prohíba esta clase de productos normativos son infructuosos porque la Constitución no prevé el principio de competencia o especialidad que obligue a que sólo puedan aprobarse constitucionalmente normas homogéneas que se refieran a una materia determinada. Por lo demás, ninguna de las materias tratadas en la ley de medidas requiere una tramitación parlamentaria especial, formando parte de la potestad legislativa ordinaria, lo que impide que pueda trasladarse al caso la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las normas que tienen un tratamiento especial, como son las leyes de presupuestos (art. 134 CE), las leyes orgánicas (art. 81 CE) o la Ley del fondo de compensación interterritorial (art. 74.2 CE). Por tanto, las Cortes Generales, en este caso, no tienen ninguna reserva ni material ni procedimental para aprobar las distintas modificaciones o derogaciones normativas.

Tampoco se puede afirmar, continua el Abogado del Estado, que el Tribunal Constitucional haya establecido el principio de “intangibilidad del Derecho codificado”, como se pretende en la demanda citando la STC 76/1992, pues lo cierto es que esta Sentencia lo que afirmó fue que el contenido y función de la ley de presupuestos quedaría desvirtuado de incorporar normas típicas de Derecho codificado que no tuviesen una incidencia en la ordenación de los ingresos o gastos de un ejercicio. Es decir, que el límite en el contenido propio de las leyes de presupuestos hace inconstitucional la inclusión de un precepto general propio del Derecho codificado como es un precepto de la Ley general tributaria, pero no que la Ley general tributaria tenga mayor virtualidad jurídica que un precepto aislado de una ley de presupuestos.

Por otra parte, se opone también el Abogado del Estado a la conclusión que llega la demanda sobre la vulneración del sistema constitucional de fuentes, porque se basa de una manera gratuita e infundada en la equiparación de la Ley 50/1998 y la Ley Orgánica de armonización del proceso autonómico (LOAPA), cuando es evidente que se trata de supuestos diferentes, ya quela Ley 50/1998 es una ley ordinaria dirigida a crear, modificar y derogar leyes de su misma naturaleza que no está necesitada de ninguna previsión constitucional para ser dictada ni se ve constreñida por ningún mandato constitucional especial como lo prueba que los recurrentes no lo han encontrado, mientras que la LOAPA es una ley orgánica dictada al amparo del art. 150.3 CE, que al no corresponderse con su contenido fue enjuiciada constitucionalmente de manera negativa.

A continuación pasa el Abogado del Estado a responder a la segunda vulneración que alegan los recurrentes de los arts. 1.1 y 66 CE. Con su queja pretenden demostrar que la tramitación parlamentaria de las leyes es la función constitucional en la que mejor se proyecta el valor superior del pluralismo político, para terminar afirmando que la Ley 50/1998 es producto del Gobierno, que sólo representa a la mayoría, y no del Parlamento, en el que hay representación también de las minorías. Los recurrentes apoyan la inconstitucionalidad de la norma en la introducción de enmiendas en el Senado por el grupo mayoritario, lo que impide que sean debatidas en el Congreso, que sólo puede aceptarlas o rechazarlas. A juicio de aquéllos, las citadas enmiendas debían haberse tramitado como proposiciones para que el principio del art. 1.1 CE se hubiera hecho efectivo. Pues bien, subraya el Abogado del Estado que la cuestión que plantean los recurrentes es idéntica a la analizada en la STC 99/1987 en la que el Tribunal resolvió que esa tramitación parlamentaria no vulneró ningún precepto constitucional ni reglamentario de las Cámaras, al no existir en ellos ninguna delimitación de materias propias de proposición o enmienda, de modo que la resolución de la Mesa al tramitar las enmiendas como tales fue constitucional, razón por la cual, si no existe vulneración de esos preceptos no cabe entender que se ha violado el valor superior del pluralismo político, siendo las afirmaciones de la demanda una mera opinión doctrinal acompañada de una serie de consecuencias pretendidamente inconstitucionales pero sin especificar los motivos o hechos que dieron lugar a las mismas. Además, este motivo del recurso es inadecuado para atacar la constitucionalidad de la ley en su conjunto, pues de haberse vulnerado la Constitución lo habría sido exclusivamente en relación con aquellos preceptos que se han tramitado del modo denunciado (introducidos vía enmienda en el Senado), pero no en relación con los demás.

La tercera vulneración que imputan los recurrentes a la Ley 50/1998 es la del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), en cuanto certeza del Derecho, respecto de la cual el Abogado del Estado, tras examinar la doctrina de este Tribunal Constitucional citada en la demanda (concretamente, las SSTC 40/1981, 76/1983, 14/1987, 6/1989, 179/1989, 46/1990, 150/1990 y 142/1993), llega a la conclusión de que el juicio de constitucionalidad por vulneración del principio de seguridad jurídica en cuanto certeza del Derecho requiere un examen pormenorizado en cada caso de las consecuencias jurídicas de la actuación del legislador, no siendo suficiente afirmar que las normas son más o menos difíciles de aplicar, o que podría producirse una confusión sobre la norma que queda vigente, sino que es necesario analizar si el mandato del legislador contenido en un precepto concreto resulta inaplicable por desconocido o contradictorio.

Así, el juicio de constitucionalidad que nos ocupa habría requerido que se hubiera efectuado un examen pormenorizado de cada uno de los preceptos contenidos en la Ley 50/1998, no siendo suficiente para considerar inconstitucional la Ley 50/1998 el que haya recurrido a utilizar un solo vehículo que ampare preceptos innovadores en muchas materias y sectores, por muy desaconsejable que parezca, pues ello sólo es una manifestación de una técnica legislativa que permite la tramitación y aprobación simultánea de un conjunto de normas jurídicas con su propia virtualidad y fuerza innovadora del ordenamiento jurídico. Y los ejemplos que ponen los recurrentes no tienen ningún valor a los efectos de la prosperabilidad de la alegación, tanto más cuando ninguno de ellos tiene un mandato incierto, indescifrable o confuso (disposición adicional trigésimo novena y arts. 6 bis, 34.2, 94.14, y 94.10). Tampoco es causa de inseguridad jurídica la redacción de la exposición de motivos -que, según los recurrentes, es la misma que la del año anterior- pues además de una introducción general sobre los objetivos de política económica, hace una referencia expresa y explicativa sobre las modificaciones que contiene en cada una de las materias a las que afecta (ámbito tributario, orden social, normas relativas al personal al servicio de las Administraciones públicas, gestión financiera y patrimonial y ámbitos sectoriales), lo que hace perfectamente cierta y conocida la finalidad de la ley.

En suma, no existe un supuesto de inaplicabilidad por confusión o contradicción provocado por el legislador, sino la utilización de un vehículo formal legislativo para tramitar y aprobar normas de distintos sectores y materias, que consideradas aisladamente pueden ser perfectamente interpretadas y aplicadas siguiendo las reglas normales contenidas para ello en nuestro ordenamiento jurídico. No es admisible considerar, entonces, que los mandatos normativos de la Ley 50/1998 son de “difícil conocimiento”, porque la ley fue publicada, en los términos que exige la Constitución y cumpliendo las condiciones que exigió la STC 179/1989, en el “BOE”.

La siguiente alegación de la demanda hace referencia a la vulneración de preceptos constitucionales y reglamentarios en relación con el procedimiento legislativo, concretamente del art. 88 CE y sus correlativos del Reglamento del Congreso de los Diputados por no haberse remitido, junto con el proyecto de ley, los antecedentes a las Cortes Generales; del art. 75 CE y correlativos del Reglamento del Congreso de los Diputados por la composición irregular de las comisiones legislativas permanentes; de los artículos del Reglamento del Congreso de los Diputados referidos a plazos de tramitación, y de las consecuencias constitucionales del ejercicio del derecho de enmienda durante la tramitación de la ley recurrida. Pues bien, a este respecto señala el Abogado del Estado que este Tribunal ya ha tenido ocasión de enjuiciar el efecto que produce en la tramitación de los proyectos de ley el olvido de trámites o requisitos, concretamente, en las SSTC 108/1986 y 99/1987, en las que se concluye que las irregularidades en la tramitación legislativa para que tengan relevancia constitucional han de producir una efectiva perturbación en el ejercicio de las potestades parlamentarias, cuya subsanación ha de intentarse para justificar su realidad, por lo que, un vicio procedimental no provoca la inconstitucionalidad de una ley cuando tenga una caracterización puramente formal y no alcance a la estimación subjetiva por parte de los miembros de las Cámaras de que el mismo les ha impedido ejercer su función parlamentaria. La falta de intento de subsanación del pretendido vicio procedimental pone de manifiesto que en su momento no afectó a la función de los parlamentarios y que si alguna consecuencia negativa ha tenido es sólo imputable a la espontánea renuncia a ejercitar las potestades que el Reglamento del Congreso de los Diputados reconoce a los parlamentarios en el ejercicio de la alta función legislativa (art. 7 RCD). Además -señala el Abogado del Estado-, en contra de lo que se afirma en la demanda, el Gobierno remitió el proyecto de ley acompañado por antecedentes consistentes en su correspondiente memoria, el dictamen del Consejo de Estado y el dictamen del Consejo Económico y Social (como se acredita mediante el certificado que se acompaña).

Por otra parte, para el Abogado del Estado los vicios que los recurrentes imputan a las continuas sustituciones en la comisión legislativa permanente, no por las sustituciones en sí sino por no haberse llevado a cabo con las formalidades previstas en el Reglamento de la Cámara, carece de relevancia constitucional, pues para que la tuviera sería necesario que los miembros de las Cámaras se hubiesen visto perturbados en el ejercicio de su función parlamentaria, lo que no se ha producido, no sólo porque no se alega directamente en la demanda sino porque tampoco se denunció ante la propia Cámara. Es más, posiblemente los propios miembros del grupo parlamentario recurrente participaron en esa comisión y en las sustituciones que ahora se consideran causantes de la inconstitucionalidad de la ley recurrida.

El otro vicio procedimental que alega la demanda es el relativo a los plazos de tramitación de la Ley 50/1998, cuando dichos plazos responden a los acuerdos de los órganos de las Cámaras competentes (quienes pueden acordar su acortamiento), sin que pueda reconocerse una vulneración material y directa de la Constitución o de los reglamentos de las Cámaras; además, en el caso de que hubiese provocado una perturbación del ejercicio de la función parlamentaria, tal vulneración tampoco habría sido denunciada ante la propia Cámara.

Para terminar con los vicios procedimentales y, concretamente, con el ejercicio del derecho de enmienda, niega el Abogado del Estado la existencia de vulneración alguna del Reglamento del Congreso de los Diputados, al haberse respetado escrupulosamente en la tramitación de la Ley 50/1998 los trámites previstos en la citada norma reglamentaria, por lo que, si no existe vulneración del Reglamento no cabe aceptar la tesis de que la ley impugnada es inconstitucional por haberse quebrantado el procedimiento de formación de la decisión de la Cámara legislativa. La queja de los recurrentes constituye una simple discrepancia con la forma en que el art. 121 RCD regula la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley enmendados por el Senado, al considerar que la intervención de los Diputados es insuficiente, lo que no deja de ser una mera opinión. Además, tampoco hubo denuncia o reclamación alguna por los Diputados que sometieron a nueva consideración las enmiendas del Senado, por lo que no es de aplicación la doctrina de los interna corporis acta al haberse limitado los órganos encargados de la tramitación parlamentaria a aplicar el Reglamento de la Cámara.

A continuación señala el Abogado del Estado que otra vulneración que imputan los Diputados recurrentes a la Ley 50/1998 es la del art. 134.2 y 7 de la Constitución, al aplicarle los principios y límites constitucionales previstos para la ley de presupuestos generales del Estado, sobre la base de que el objeto de aquella ley es complementar la de presupuestos, por lo que su contenido debe estar relacionado directamente con el de ella, debiendo respetar sus mismos límites, so pena de defraudar los preceptos constitucionales que los imponen. No comparte esta visión el Abogado del Estado, quien precisa, antes que nada, que la potestad legislativa de las Cortes Generales sólo está limitada por la Constitución y que, por lo tanto, mientras no exista un precepto constitucional que impida un determinado producto normativo, éstas pueden dar a las normas que dictan el contenido que consideren oportuno (STC 29/1982). Dicho esto, realiza a continuación un repaso de la doctrina de este Tribunal Constitucional relativa a las leyes de presupuestos generales del Estado para concluir que las peculiaridades de la ley de presupuestos que condicionan su posible contenido son dos [la función que le atribuye el art. 134 CE y las especialidades en su tramitación parlamentaria (STC 203/1998)], ninguna de las cuales concurren en la ley objeto de este recurso, pues se trata de una disposición legal ordinaria sin un contenido determinado, razón por la cual no existe una previsión constitucional que le reserve una determinada función y, consecuentemente, tampoco es objeto de especialidades constitucionales sobre su tramitación. Por tanto, el argumento de la demanda se vuelve en su contra, porque si el Tribunal Constitucional ha establecido una limitación material a las leyes de presupuestos por la función y especialidades procedimentales que la Constitución le atribuye, necesariamente las leyes que no tengan atribuida esa función y especialidad en su tramitación no quedarán sujetas a ese límite en su contenido material. Así, la Ley 50/1998 no defrauda aquella doctrina sino que la cumple, pues el legislador ha dedicado una ley ordinaria a regular aquello que no se puede incluir en la ley de presupuestos. En suma, no siendo posible proyectar sobre la ley recurrida los límites al contenido material previstos para las leyes de presupuestos (art. 134.2 y 7 CE), resulta innecesario rebatir la inconstitucionalidad de los grupos de artículos a que se refiere la demanda.

El siguiente vicio que se imputa a la Ley 50/1998 por los Diputados recurrentes es la vulneración por su art. 107 de la prohibición de arbitrariedad prevista en el art. 9.3 CE, al dar nueva redacción a la disposición transitoria sexta de la Ley del sector eléctrico. Sobre este particular destaca el Abogado del Estado que los recurrentes no dudan de la constitucionalidad de la compensación de los costes por la transición a la competencia, sino que su denuncia se refiere exclusivamente a la nueva regulación resultante del art. 107 impugnado, lo que evita tener que justificar no sólo el nacimiento del derecho a la compensación, sino también su cuantificación, limitando el análisis, entonces, a las innovaciones que la modificación ha supuesto. Así, en primer lugar, precisa el Abogado del Estado que lo que no se ha modificado en absoluto es la forma de determinar “el importe base global”, cuya cuantificación se hace de forma exactamente igual, salvo algunas reducciones. La novedad más importante se encuentra, entonces, en el modo en que esta compensación va a ser satisfecha, pues si en el sistema originario el 100 por 100 de la compensación daba lugar a una retribución fija (que se determinaba anualmente y resultaba de la diferencia entre los ingresos medios obtenidos por las empresas productoras a través de la tarifa eléctrica y la retribución reconocida por la producción) cuyo importe se repercutía a todos los consumidores de energía eléctrica como costes permanentes del sistema, con el nuevo sistema la anterior forma de cálculo se mantiene exclusivamente sobre parte de la compensación, pues el 80 por 100 restante se satisfará aplicando un 4,5 por 100 de la facturación de la venta de energía eléctrica a los consumidores hasta la satisfacción íntegra del importe, eso sí, con una reducción en esta parte de la compensación del 20 por 100. Además, esta última parte de la compensación configura un derecho de crédito que puede ser objeto de titulización y cesión a terceros.

El cambio del sistema de compensación, añade el Abogado del Estado, responde a la experiencia obtenida durante un año de funcionamiento del mercado de la electricidad (como se explicaba en la justificación de la enmienda presentada en el Senado) y persigue no sólo mejorar el sistema de retribución en relación con los consumidores de energía eléctrica, sino también rebajar su coste. Reconoce el Abogado del Estado que el nuevo sistema de retribución de la compensación tiene ventajas para las empresas eléctricas destinatarias, porque desde ese momento ven reconocido expresamente su derecho a la compensación con un porcentaje sobre la tarifa eléctrica con la posibilidad de cederlo a terceras personas mediante su titulización, pero añade a renglón seguido que también beneficia al sistema eléctrico en general y su transición a la competencia y al propio consumidor. En efecto, para los consumidores el nuevo sistema presenta dos ventajas evidentes pues, de un lado, está la reducción del 20 por 100 del importe pendiente de compensación a fecha de 31 de diciembre de 1998 (sobre el 80 por 100 al que se hizo referencia anteriormente), lo que implica un ahorro de unos 250.000 millones de pesetas; y, de otro, la reducción de la repercusión sobre la tarifa que pasa de ser un 11,49 por 100 -en el ejercicio 1998- a un 4,5 por 100, de modo que el efecto de la compensación en la tarifa será mucho menor aunque se alargue en el tiempo.

El reconocimiento de los costes de transición a la competencia -añade el Abogado del Estado- tiene como punto de partida el profundo cambio regulatorio que suponía el paso de un sistema de intervención administrativa a un sistema de competencia lo que requería que dicho cambio se realizase tomando en consideración los compromisos adquiridos con el sector eléctrico con la regulación anterior, como consecuencia de las inversiones que realizaron las empresas en activos de generación por imposición de la planificación llevada a cabo por el Gobierno. Estos costes de transición se calcularon de acuerdo con la legislación anterior. Ahora bien, el que la nueva fórmula de cálculo de la compensación derivada de aquellos costes de transición suponga el establecimiento de una cuantía fija - en parte- que se va actualizando en cada ejercicio no supone una arbitrariedad, al responder a unos costes que ya se habían producido (Ley 54/1997) y valorado (Real Decreto 2017/1997), de acuerdo con los costes reconocidos hasta la finalización de la vida útil estándar de las instalaciones de generación (con un límite máximo en el año 2013), con las horas de funcionamiento de cada tecnología y cuenca hidrográfica y con los ingresos previstos para el nuevo mercado competitivo.

En suma, para el Abogado del Estado no es arbitrario que, reconocido el derecho a la compensación y cuantificado su importe, se establezca a tanto alzado, máxime cuando las cifras globales son las mismas que las derivadas del sistema anterior aceptado (obteniéndose una reducción en la cuantía de aquella compensación de 250.000 millones de pesetas), de la misma manera que lo es la parte de la compensación referida a los componentes de la asignación de consumo de carbón autóctono (295.276 millones de pesetas), así como el 20 por 100 de los restantes componentes, lo que implica que sigue vigente, en parte, el sistema que los recurrentes consideran adecuado.

A continuación añade el Abogado del Estado, de un lado, que la nueva disposición transitoria incorpora una nueva cautela que puede determinar una reducción de la cuantía de los costes a percibir, puesto que el nuevo sistema no puede suponer ingresos mayores que los que se producirían si la totalidad de los costes se percibiesen con arreglo al primer sistema. Y, de otro, que no se puede tachar de arbitrario el que se haya reconocido la compensación por transición a la competencia expresamente como un “derecho” de las empresas eléctricas; se trata de una mejora técnica que dota a la regulación de una mayor seguridad jurídica, pues la redacción anterior ya reconocía este derecho aunque no lo dijese expresamente.

Por otra parte, y con la relación a la imputación de inconstitucionalidad que hacen los Diputados recurrentes al art. 107 de la Ley 50/1998 en la medida que entienden, sobre la base de la doctrina sentada por la STC 185/1995, quela afectación del 4,5 por 100 de la tarifa eléctrica o precio que pagan los consumidores por la venta de energía eléctrica constituye una “prestación patrimonial pública coactiva” que se establece en una ley de naturaleza especial que, como complementaria del ordenamiento o de los presupuestos, no puede tener contenido tributario es, a juicio del Abogado del Estado, falsa e insostenible. Aquella afectación del 4,5 por 100 de la tarifa eléctrica no puede considerarse como una prestación patrimonial de carácter público a que se refiere el art. 31.3 CE porque los recurrentes no han tenido en cuenta que no se dan dos de las condiciones esenciales para alcanzar tal calificación, como son, de un lado, que lo obtenido se ingrese en las cajas de los entes públicos y, de otro, que puedan ser recaudadas coactivamente, mediante procedimientos de apremio administrativos. Y es que, el 4,5 por 100 compensatorio no se ingresa en ninguna entidad pública, sino que tiene por objeto retribuir el suministro de energía eléctrica que se lleva a cabo por empresas privadas que antes actuaban en régimen de mercado regulado y ahora en competencia, no implicando el ejercicio de ninguna potestad tributaria, sino de una potestad tarifaria, razón por la cual no comparte ni los principios ni los requisitos de la potestad tributaria a que se refiere el art. 31.3 de la Constitución. En cualquier caso, el art. 107 de la Ley 50/1998 cumple los requisitos exigidos por el art. 31.3 CE, pues se trata de una ley a la que no se puede limitar su contenido y eficacia en los términos expuestos en el escrito de demanda.

Para concluir con sus alegaciones, el Abogado del Estado responde a la consideración de los recurrentes de la compensación como una ayuda pública en el sentido del art. 92 del Tratado de la Unión Europea, afirmando su falta de virtualidad, primero, porque después de desarrollada los recurrentes no deducen ningún motivo de inconstitucionalidad, y, segundo, porque al Tribunal Constitucional le corresponde enjuiciar la constitucionalidad de las leyes y no su adecuación al Derecho comunitario.

12. El día 29 de mayo de 1999 el Letrado de las Cortes Generales don Fernando Sainz Moreno, en nombre y representación del Congreso de los Diputados, presentó sus alegaciones en el Registro General de este Tribunal, exclusivamente en relación con la violación de las normas del procedimiento legislativo en lo que afecta al Congreso de los Diputados, suplicando se dictase Sentencia en la que se declarase que no se ha producido ninguna de las infracciones de procedimiento legislativo que se denuncian en el recurso dado que ninguno de los hechos y argumentos alegados por la parte recurrente prueban, no ya que se haya cometido infracción alguna de las normas de procedimiento parlamentario que sea determinante de la inconstitucionalidad de la Ley 50/1998, sino tan siquiera que se haya cometido una simple infracción del Reglamento de la Cámara. En efecto, a su juicio no se ha producido ninguna violación de las normas de procedimiento legislativo aplicables a la tramitación parlamentaria del proyecto de ley en el Congreso de los Diputados, dado que el procedimiento seguido ha sido el establecido por las normas vigentes, de acuerdo, con la doctrina del Tribunal Constitucional. De hecho, subraya que la parte recurrente parece reconocer implícitamente que no ha existido infracción de las normas de procedimiento cuando en sus alegaciones se dirige más a propugnar una reforma del derecho vigente e incluso una modificación de la doctrina de la jurisprudencia constitucional, que a una declaración de inconstitucionalidad del procedimiento legislativo vigente.

Hecha la precisión anterior, el escrito de alegaciones examina los argumentos utilizados por la demanda para demostrar “de qué manera la Ley 50/1998 infringe preceptos constitucionales y reglamentarios sobre el procedimiento legislativo”, comenzando con la referencia que los recurrentes hacen a “la apreciación por los servicios técnicos de la Cámara”, respecto de la cual se recordaban las llamadas de atención que los servicios técnicos de la Secretaría General del Congreso de los Diputados habían hecho, en ocasiones, sobre los problemas que podían plantear la tramitación de las leyes de acompañamiento, para precisar a renglón seguido que en los informes citados por los recurrentes se llamaba la atención sobre posibles problemas en general, con la finalidad de mejorar el procedimiento, pero sin señalarse concretas violaciones de la Constitución.

En cuanto a la “trascendencia constitucional de la inobservancia de los preceptos reglamentarios”, que regulan el procedimiento legislativo que “podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando …altere de modo sustancial el proceso de formación, de voluntad en el seno de las Cámaras”, se señala que la aplicación de esta afirmación exigiría demostrar, de un lado, que no se han observado los preceptos reglamentarios, y, de otro, que esa inobservancia ha alterado de modo sustancial al proceso de formación de voluntad de la Cámara, demostración que en la demanda no se hace.

En relación con la denuncia relativa a que “los antecedentes del proyecto de ley” son insuficientes, violándose así el art. 88 CE al haberse privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión (con cita de la STC 108/1986), el escrito de alegaciones destaca que la parte actora omite que la citada STC 108/1986 exige que esa presunta insuficiencia se denuncie ante la misma Cámara, precisando que “[n]o habiéndose producido esta denuncia, es forzoso concluir que las Cámaras no estimaron que el informe era un elemento de juicio necesario para su decisión” (FJ 3). Por tanto, dado que la insuficiencia de la memoria que ahora se denuncia ante el Tribunal Constitucional no fue efectuada formalmente, en su momento, ante la Cámara, dicha alegación carece de relevancia constitucional.

La siguiente alegación a la que contesta el Congreso de los Diputados es la relativa a la quiebra por la Ley 50/1998 del “principio de especialidad parlamentaria desde el punto de vista orgánico y desde el punto de vista de los plazos de tramitación”. Sobre este particular, destaca el Congreso, en primer lugar, que reconocen los recurrentes que el art. 75 CE no obliga a discutir los proyectos en comisiones legislativas especializadas, sino que, más bien, atribuye la competencia al Pleno de la Cámara, quien no sólo puede “delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos y proposiciones de ley”, sino también “recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación”. Ahora bien, el desarrollo que ha hecho de ese precepto constitucional el Reglamento del Congreso de los Diputados atribuye a las Comisiones “con competencia legislativa plena”, en principio, el debate y la votación de los proyectos y las proposiciones, “siempre que sean constitucionalmente delegables” (art. 148 RCD) y sin perjuicio de que el Pleno de la Cámara pueda recabar para sí la deliberación y votación final de los proyectos y proposiciones de ley (art. 149 RCD).

Como regla general, la Mesa de la Cámara remite a las comisiones legislativas permanentes enunciadas en el art. 46 RCD, los proyectos y proposiciones de ley “de acuerdo con su respectiva competencia” (art. 43.1 RCD), lo que, si bien produce una cierta “especialización” legislativa, lo hace de forma relativa, no sólo porque la competencia material de cada comisión no está definida por el Reglamento de modo que, según el uso parlamentario, esta competencia se determina, sobre todo, según la distribución de materias entre los Departamentos ministeriales, sino también porque la composición de las comisiones no está condicionada por la especialización de sus miembros (lo que sería imposible en relación a los grupos parlamentarios pequeños) sino sólo por la obligación de respetar la importancia numérica de los Grupos Parlamentarios (art. 40.1 RCD). Además, debe tenerse presente que la alteración de los miembros de las comisiones es tan flexible que a lo largo de una misma sesión pueden cambiar sus miembros, bastando para ello con comunicar la sustitución al Presidente de la Comisión en el acto mismo en que ésta va a producirse (art. 40.2 RCD). Y también que las comisiones son competentes para tratar todos los asuntos incluidos en el proyecto o proposición de ley, aunque sea posible que la Mesa del Congreso, por propia iniciativa o a petición de la comisión interesada, acuerde que sobre una cuestión informe previamente otras u otras Comisiones, pudiendo prescindirse totalmente, además, del dictamen de una comisión, sometiendo el proyecto o proposición directamente al Pleno (tramitación del proyecto en lectura única de conformidad con el art. 150 RCD).

En consecuencia, para el Congreso de los Diputados los hechos que la parte recurrente alega como contrarios al principio de especialización orgánica no tienen relevancia alguna para pretender, en base a ellos, la declaración de inconstitucionalidad de la ley, no sólo porque el principio de especialidad es un criterio de organización flexible, sino, además, porque tales hechos son consecuencia de la voluntad y de la práctica parlamentaria. En efecto, si como los recurrentes dicen se hubieran producido muchas sustituciones en la comisión que tramitó el proyecto -alegación que no va acompañada de datos concretos- ello fue consecuencia de la índole del trabajo y del uso que los Diputados hicieron de su derecho; y si, como también alegan los recurrentes, no se pidió informe previo a otras comisiones, ello se debió a que la comisión no estimó necesario ejercer la facultad de pedirlo (“facultad” y no “deber”).

Alegan también los recurrentes que se ha infringido el principio de especialidad parlamentaria “desde el punto de vista de los plazos de tramitación”, sobre la base del art. 91 RCD (que faculta a la Mesa de la Cámara para acordar la prórroga o reducción de los plazos establecidos en el Reglamento mediante decisión objetivamente justificada). Ahora bien, se recuerda en las alegaciones del Congreso, el acuerdo sobre los plazos adoptado no fue impugnado en su día ni se interpuso contra el mismo recurso de amparo constitucional, siendo un acto consentido.

La última infracción que alegan los recurrentes es la del principio democrático (art. 1.1 CE), al entender que las enmiendas procedentes del Senado han sido aprobadas sin debate suficiente en el Congreso, postulando una interpretación del art. 121 RCD conforme a la cual las enmiendas aprobadas en el Senado dieran lugar a un debate en la Cámara Baja (“nueva consideración”) en lugar de someterse a votación y después a un trámite de explicación de voto (art. 123 RCD). Pues bien, indica el representante del Congreso, dejando a un lado cualquier consideración favorable o desfavorable a la citada propuesta, lo cierto es que no se denuncia infracción alguna del Reglamento de la Cámara sino justamente su aplicación estricta, lo que como es evidente no afecta a la constitucionalidad de la ley impugnada.

En suma, a juicio del Congreso de los Diputados, no se ha producido ninguna de las infracciones de procedimiento legislativo alegadas por los Diputados recurrentes.

13. Mediante providencia con fecha de 1 de junio de 1999, la Sección Tercera de este Tribunal acordó tener por presentados los escritos de 14 y 25 de mayo de la Federación Empresarial de la Industria Eléctrica (FEIE) y de la Federación Nacional de Asociaciones y Municipios Afectados por Centrales Hidroeléctricas y Embalses, dando traslado de los mismos a las partes personadas en el proceso para que, en el plazo de diez días, pudiesen exponer lo que estimasen procedente acerca de lo pedido en sendos escritos, de que se les tuviese por parte y se les diese traslado del recurso para alegaciones.

14. El Letrado de las Cortes Generales, en representación del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 15 de junio de 1999 evacuó el trámite conferido, señalando que no podía expresar su parecer sobre la cuestión planteada, al exceder la materia sobre la que la Mesa del Congreso de los Diputados, por resolución de 4 de mayo de 1999, acordó personarse. El Letrado de las Cortes Generales, en representación del Senado, no evacuó el trámite conferido.

15. La representación procesal de los Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, presentó un escrito en el Registro General de este Tribunal el día 16 de junio de 1999 poniendo de manifiesto la improcedencia de acceder a lo solicitado por las federaciones a que se refiere la providencia de 1 de junio de 1999, al no encontrarse las mismas entre las personas o entidades, públicas o privadas, legitimadas para ser parte en el procedimiento.

16. El Abogado del Estado, en la representación que ostenta, evacuó el trámite de alegaciones conferido en la providencia de 1 de junio de 1999 mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 17 de junio de 1999, suplicando se denegase la personación solicitada por la Federación Empresarial de la Industria Eléctrica y la Federación Nacional de Asociaciones y Municipios Afectados por Centrales Hidroeléctricas y Embalses. Para el Abogado del Estado, debe denegarse la petición de personación de esta última federación, tanto como interesado cuanto como codemandado, no sólo porque de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, concretamente, la recogida en el ATC 378/1996, en los recursos de inconstitucionalidad -de acuerdo con los arts. 32 y 34 LOTC- sólo cabe la comparecencia de los órganos o fracciones de órganos taxativamente enumerados en los referidos preceptos, sino también porque los preceptos de la Ley 40/1998 en cuya impugnación encuentra la federación el motivo de su personación por su pretendida afectación directa, no son normas de destinatario único ni se dirigen exclusivamente a las entidades, asociaciones y municipios integradas en esa federación. Y tampoco cabe admitir la personación de la Federación Empresarial de la Industria Eléctrica -respecto del art. 107 de la Ley 50/1998- porque el ATC 174/1995 ha negado expresamente que la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993 haya supuesto un cambio en su doctrina, sino que lo que reconoce es la necesidad de dar trámite de audiencia en el procedimiento constitucional cuando en un procedimiento judicial previo ha habido una pretensión basada en el contenido de una ley carente de la nota de generalidad, en cuyo enjuiciamiento constitucional se da audiencia a otra de las partes en el proceso a quo por ser uno de los sujetos legitimados para intervenir en las cuestiones de inconstitucionalidad.

17. Por ATC 216/1999, de 15 de septiembre, el Pleno de este Tribunal acordó denegar las personaciones solicitadas, dado que de los arts. 32 y 34 LOTC se infiere claramente que, en principio, no son posibles otras personaciones en el recurso de inconstitucionalidad que las de los expresamente legitimados por dichos preceptos [salvo el supuesto admitido respecto a las Comunidades Autónomas en un recurso de inconstitucionalidad cuando éste presenta “un contenido competencial” (ATC 172/1994, FJ 4)], razón por la cual debe denegarse la personación solicitada, sin que sea de aplicación en el supuesto la doctrina recogida en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993 (caso Ruiz Mateos contra España), relativa a los procedimientos de control concreto de la constitucionalidad de la ley (cuestión de inconstitucionalidad) (FJ 1). A mayor abundamiento, los preceptos impugnados cuya constitucionalidad pretenden defender las federaciones solicitantes de personación no contienen normas que tengan por destinatarios únicos y exclusivos a tales federaciones (FJ 2).

18. Por escrito presentado en este Tribunal el día 24 de septiembre de 1999 la Federación Nacional de Asociaciones y Municipios Afectados por Centrales Hidroeléctricas y Embalses interpuso recurso de súplica contra el anterior Auto, al entender que el art. 47 LOTC reconoce el carácter de interesados a las “personas favorecidas por la decisión o que ostenten un interés legítimo del mismo”, debiéndose aplicar por analogía este supuesto a fin de no infringir los arts. 14 y 24 CE. Además, basar la decisión de denegación de la personación en el hecho de que los municipios integrantes de la Federación no son todos los destinatarios de la ley, es infringir el art. 140 CE.

19. Con fecha de 25 de septiembre de 1999 la Federación Empresarial de la Industria Eléctrica (FEIE) presentó un escrito en el Registro General de este Tribunal por el que interponía recurso de súplica contra el anterior Auto de 15 de septiembre de 1999, habida cuenta que, a su juicio, en los procesos de control de normas de caso único el Tribunal puede y debe interpretar el art. 81.1 LOTC de la manera que resulte más favorable a la garantía de los derechos fundamentales y, en particular, del principio de contradicción y derecho de defensa.

20. Por providencia de la Sección Tercera de este Tribunal con fecha de 28 de septiembre de 1999 se acordó dar traslado a las partes de los recursos de súplica anteriores, por plazo de tres días, para que pudiesen alegar lo que estimasen oportuno al respecto, trámite que fue evacuado por los Diputados del Grupo Parlamentario Socialista y por el Abogado del Estado mediante sendos escritos registrados el mismo día 5 de octubre siguiente, en los que se solicitaba la desestimación de los mismos, como así fue acordado por nuevo ATC 264/1999, de 10 de noviembre, al no desvirtuar ninguna de las razones esgrimidas por las federaciones actoras en sus respectivos recursos de súplica las contenidas en el Auto de 15 de septiembre de 1999.

21. Por providencia de 13 de septiembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el mismo día.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como ha quedado expuesto en los antecedentes, el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad lo constituyen los arts. 1 (con excepción de lo dispuesto en su apartado segundo), 2, 3, 4 (con excepción de lo dispuesto en su apartado dos), 5 (con exclusión del apartado primero del número uno), 6, 6 bis, 7, 9, 10, 12, 14, 15, 17, 18 (con excepción de la nueva redacción del apartado 1 del art. 96 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, dada por el apartado 24 y de los porcentajes anuales contenidos en el apartado 2 del art. 108 de la Ley 39/1988, en la redacción dada por el apartado 33), 19, 20, 21.1, 21.2, 21.5, 24 a 30, 32 a 52, 54 a 57, 59 a 84, 86 a 99, y 102 a 111; disposiciones adicionales primera a quinta, sexta (último párrafo), novena, undécima a vigésima segunda, vigésima cuarta, vigésima sexta, vigésima octava a trigésima, trigésima tercera a cuadragésima primera, cuadragésima tercera y cuadragésima cuarta; disposiciones transitorias primera, tercera, quinta, sexta a undécima, decimotercera a decimoquinta, y decimoséptima; disposiciones derogatorias primera a cuarta, y séptima; y disposiciones finales primera a tercera; de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Consideran los Diputados recurrentes, con carácter general, que la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, es inconstitucional y nula por ser contraria a los arts. 1.1, 9.3, 23.2, 66 y 88, todos ellos de la Constitución; a los arts. 40, 43, 46, 91, 93, 94 y 109, todos ellos del Reglamento del Congreso de los Diputados y a los arts. 49, 104, 106 y 133, todos ellos del Reglamento del Senado, por los siguientes motivos sucintamente expuestos: porque no es posible la existencia de una ley ordinaria que, con carácter anual y contenido impredecible, opere sobre la totalidad del ordenamiento jurídico; porque la ley impugnada sólo funciona como una ley en sentido formal, al reducirse a una simple autorización del legislador; porque la introducción de enmiendas en el Senado por el grupo mayoritario sin conexión alguna con el texto del proyecto de ley inicial supone una limitación del derecho de las minorías y aparta al Congreso de la función legislativa que le corresponde; porque se trata de una ley de difícil conocimiento, aun estando formalmente publicada; porque el proyecto de ley no iba acompañado de unos verdaderos antecedentes; porque el texto del proyecto de ley se aprobó en comisión y no en el Pleno; porque el texto del proyecto de ley se aprobó por el procedimiento de urgencia, en lugar de por el procedimiento común; porque el texto del proyecto de ley se tramitó en la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda del Congreso de los Diputados, sin solicitar informe previo a otras comisiones permanentes competentes por razón de las diferentes materias contenidas en el mismo; y, en fin, porque intervinieron en el debate de la citada comisión Diputados que no eran miembros de la misma, sin que constase su sustitución formal o informal.

Más concretamente, los Diputados recurrentes denuncian la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes artículos y disposiciones: a) Por contradecir el art. 134.7 CE, al modificar tributos sin la existencia de una previa ley sustantiva que así lo prevea: los arts. 1 (con excepción de lo dispuesto en su apartado segundo, la nueva redacción del apartado sexto del artículo 26 de la Ley 43/1995 dada por el apartado cuarto, apartado quinto y apartado duodécimo), 2, 3, 4 (con excepción de lo dispuesto en su apartado dos), 5 (con exclusión del apartado primero del número uno), 6, 6 bis, 7, 9, 10, 12, 14, 15, 17, 18 (apartados decimocuarto, vigésimo, vigésimo segundo, vigésimo tercero, vigésimo cuarto, con excepción de la nueva redacción del apartado primero del art. 96 de la Ley 39/1988, vigésimo quinto, vigésimo sexto, vigésimo séptimo, vigésimo octavo, vigésimo noveno, trigésimo, trigésimo primero, trigésimo segundo, trigésimo tercero, con excepción de los porcentajes anuales contenidos en el apartado 2 del artículo 108 de la Ley 39/1988, trigésimo cuarto y trigésimo quinto), 21.2 y 5, 24, 25, 27, disposiciones transitorias quinta, octava, novena, decimocuarta, disposición derogatoria séptima y disposición final tercera; b) por vulnerar el art. 134.2 CE, al regular materias no directamente relacionadas con la ejecución de los presupuestos o con la política económica del Gobierno: los arts. 18 (apartados primero al decimotercero, decimoquinto al decimonoveno, vigésimo primero, trigésimo sexto y trigésimo séptimo), 19, 20, 21.1, 26, 28 a 30, 32 a 52, 54 a 57, 59 a 84, 86 a 99, 102 a 111, disposiciones adicionales primera a quinta, sexta, último párrafo, novena, undécima a vigésima segunda, vigésima cuarta, vigésima sexta, vigésima octava a trigésima, trigésima tercera a cuadragésima primera, cuadragésima tercera, cuadragésima cuarta, disposiciones transitorias primera, tercera, sexta, séptima, décima, undécima, decimotercera, decimoquinta, decimoséptima, disposiciones derogatorias primera a cuarta y disposiciones finales primera y segunda; y c) por violar los arts. 9.3 y 134.7 CE, al no superar un juicio de arbitrariedad: el art. 107.

El Letrado de las Cortes Generales, en representación del Senado, en lo que se refiere al ámbito constitucional de competencias de las Cortes Generales y de la Cámara a la que representa, así como a la regularidad del procedimiento seguido para la aprobación de la Ley 50/1998, aspectos estos a los que limitó sus alegaciones, ha solicitado la desestimación del recurso por los motivos que han quedado expuestos en el antecedente noveno. Lo mismo sucede con el Letrado de las Cortes Generales, en representación del Congreso quien, respecto de la violación de las normas del procedimiento legislativo en lo que afecta al Congreso de los Diputados, único aspecto sobre el que se ha pronunciado, ha solicitado también la desestimación de recurso con base en las alegaciones recogidas en el antecedente décimo segundo. En fin, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, ha solicitado igualmente la desestimación del recurso al considerar que ni concurren las infracciones que con carácter general se imputan a la ley impugnada, ni tampoco ninguna de las que a título particular se atribuyen a algunas de sus disposiciones, por las razones que han sido expresadas en el antecedente décimo primero.

2. Antes de entrar a dar respuesta a las cuestiones planteadas en el presente proceso constitucional por los Diputados recurrentes conviene precisar, siquiera brevemente, que el hecho de que algunos de los preceptos o disposiciones de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, hayan podido ser eventualmente modificados o derogados no priva de objeto al presente recurso. En efecto, en relación con la pérdida de objeto de los procesos constitucionales hemos señalado que no cabe dar una respuesta unívoca y general a la cuestión relativa a los efectos de la modificación, derogación o pérdida de vigencia de una disposición legal, ulterior a su impugnación (por ejemplo, SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 3; 148/2000, de 1 de junio, FJ 3; 190/2000, de 13 de julio, FJ 2; 16/2003, de 30 de enero, FJ 2; y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 4).

Concretamente, en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva la exclusión de toda la aplicabilidad de la ley, pues si así fuera, “no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC)”, de modo que, carecería de sentido que, en un recurso abstracto, como el de inconstitucionalidad, dirigido a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, este Tribunal se pronunciase “sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento …, de modo total, sin ultraactividad” [por todas, SSTC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 6 b); 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 2; 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2; 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 4; 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 2; y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 4]. Ahora bien, ello no quita que para excluir “toda aplicación posterior de la disposición legal controvertida, privándola así del vestigio de vigencia que pudiera conservar”, pudiera resultar útil o conveniente su enjuiciamiento, aun cuando haya sido derogada (SSTC 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 2; y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 4).

Pues bien, no cabe duda de que, con relación a la Ley 50/1998, es necesario que este Tribunal Constitucional se pronuncie porque una parte importante de los motivos alegados por los Diputados recurrentes afectan al procedimiento legislativo de aprobación de la ley y a su contenido posible, por lo que la eventual derogación o modificación de alguna de las normas contenidas en esta disposición legal no incidiría en el control de los vicios de validez en que pudiera haberse incurrido al momento de su aprobación, con lo cual subsiste el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa. En efecto, “es función esencial de esta jurisdicción garantizar 'la primacía de la Constitución' (art. 27.1 LOTC) y asegurar en todo momento, sin solución de continuidad, el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa preconizado por la Norma fundamental, depurando y expulsando del ordenamiento las normas impugnadas que se aparten de dicho sistema, con independencia de que se encuentren o no en vigor cuando se declara su inconstitucionalidad. Es la pureza misma del ordenamiento jurídico la que se ventila en esta sede jurisdiccional, y ello ha de decidirse en términos de validez o invalidez ex origine de las normas impugnadas, sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo constitucional” (SSTC 137/2003, de 3 de julio, FJ 2; 108/2004, de 30 de junio, FJ 4; y 189/2005, de 7 de julio, FJ 2, aunque con relación al control de los requisitos del decreto-ley).

3. Tras hacer los Diputados recurrentes una serie de afirmaciones sobre la Ley 50/1998 como - según lo denominan- “expresión patológica de un fenómeno patológico del ordenamiento jurídico constituido por la legislación de coyuntura”, a las que se ha hecho referencia en la letra a) del antecedente primero de esta Sentencia, el primer bloque de vulneraciones que le imputan se fundamenta, a su juicio, en la imposibilidad constitucional de la existencia de una ley ordinaria que, con carácter anual y contenido impredecible, opere sobre la totalidad del ordenamiento jurídico. De esta manera, el hecho de que la ley impugnada haya sido aprobada a través del correspondiente procedimiento legislativo no sirve -en su opinión- como justificación constitucional suficiente de su existencia, de la misma manera que tampoco es admisible el uso de cualquier técnica legislativa, so pena de infringir los principios democrático (art. 1 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). No es posible - añaden- que la ley impugnada modifique setenta y seis leyes, siete decretos legislativos y seis decretos- leyes, por el solo hecho de ser una ley posterior. Cuando el constituyente quiso reconocer la existencia de leyes con una función y objeto específico, así lo hizo (como sucede, por ejemplo, con la ley de presupuestos generales del Estado) y, sin embargo, no previó una ley como la impugnada, por lo que, aun no habiéndola prohibido, ello no quiere decir que la permita al tratarse de una ley cuyo único fundamento es la titularidad por las Cortes de la potestad legislativa.

A este respecto, “convendrá observar, una vez más, que en un plano hay que situar las decisiones políticas y el enjuiciamiento político que tales decisiones merezcan, y en otro plano distinto la calificación de inconstitucionalidad, que tiene que hacerse con arreglo a criterios estrictamente jurídicos” (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7). De este modo, la reprobación que hacen los recurrentes en punto al uso de este tipo de leyes es un juicio de evidente valor político, pero no convierte per se a la norma, desde el punto de vista jurídico-constitucional, en contraria a la Constitución al no haber sobrepasado ninguno de sus límites explícitos o implícitos. Ciertamente, el recurso al uso de disposiciones legislativas como la que nos ocupa, dotadas de una gran heterogeneidad, tramitadas además por el procedimiento de urgencia, puede afectar en cierta manera al ejercicio efectivo del derecho a la participación política de los poderes estatuidos. Ahora bien, la eventual existencia de esa afectación, derivada de la forma en la que las Cortes Generales optan por desarrollar su competencia legislativa, en el caso objeto de debate no se ha demostrado sea sustancial. Por ello no puede imputarse a tal plasmación de la competencia legislativa de falta de legitimación democrática ni en su ejercicio ni en su resultado, razón por la cual, aunque la opción elegida pueda ser eventualmente criticable desde el punto de vista de la técnica jurídica, en modo alguno lo es desde la perspectiva constitucional.

Como señalamos en la STC 76/1983, de 5 de agosto, no cabe duda de “que las Cortes Generales, como titulares 'de la potestad legislativa del Estado' (art. 66.2 de la Constitución), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esta potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución” (FJ 4). Y si, en lo que ahora interesa, existe un límite que deriva del texto constitucional con relación a las disposiciones legislativas, aunque éste no es absoluto, es el que previene frente a su singularidad, como antónimo de su generalidad. Las leyes tienen que tender a la generalidad, tanto formal como materialmente, siendo la excepción las “leyes singulares” o “leyes de caso único”, esto es “aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro” (SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10; y 48/2003, de 12 de marzo, FJ 14; en el mismo sentido, ATC 291/1997, de 22 de julio). Esto supone que “el dogma de la generalidad de la ley no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar, con valor de ley, preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos”, aunque, eso sí, esas leyes singulares no vienen a constituir el ejercicio normal de la potestad legislativa, “sino que se configuran como ejercicio excepcional de esta potestad” (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10). En efecto, “[e]n la Constitución Española no existe precepto, expreso o implícito, que imponga una determinada estructura formal a las Leyes, impeditiva de que éstas tengan un carácter singular, si bien consagra principios, que obligan a concebir dichas Leyes con la naturaleza excepcional” (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11).

De manera análoga, podemos afirmar ahora que el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo. El único límite que existe en nuestro ordenamiento jurídico a las leyes de contenido heterogéneo es el previsto en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que acoge como una de las causas de inadmisión de esa iniciativa “[e]l hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí” [art. 5.2 c)]. Ahora bien, al margen de ese supuesto, el intentar basar la inconstitucionalidad de este tipo de normas en el hecho de no estar previstas en el texto constitucional -como hacen los Diputados recurrentes- supone invertir los términos del debate que debe circunscribirse a comprobar si, de un lado, se encuentran prohibidas; y a si, de otro lado, de no encontrarse prohibidas, sin embargo, sí se encuentran limitadas en su uso o contenido.

Descartada ya la existencia de prohibición alguna en el texto constitucional a la existencia de las leyes complejas [así denominábamos, por ejemplo, en la STC 126/1987, de 16 de julio, a la Ley 5/1983, de 29 de junio, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, que contenía “normas relativas a las operaciones financieras del sector público, normas de contratación y normas tributarias” (FJ 5)], multisectoriales o de contenido heterogéneo, resta por determinar si existe algún límite a su uso o contenido, debiendo responderse a esta cuestión también de forma negativa, pues la Constitución no prevé que el principio de competencia o especialidad obligue a que sólo puedan aprobarse constitucionalmente normas homogéneas que se refieran a una materia concreta. A este respecto hay que señalar que no cabe duda de que sería una técnica más perfecta la de circunscribir el debate político de un proyecto de ley a una materia específica, lo que alentaría una mayor especialización del mismo y, posiblemente, una mejor pureza técnica del resultado. Sin embargo, los reparos que pudieran oponerse a la técnica de las leyes multisectoriales, por su referencia a un buen número de materias diferentes, no dejan de ser en muchas ocasiones otra cosa que una objeción de simple oportunidad, sin relevancia, por tanto, como juicio de constitucionalidad stricto sensu, tanto más cuanto que una y otra norma legal son obra del legislador democrático.

Por tanto, aun aceptando que una ley como la impugnada puede ser expresión de una deficiente técnica legislativa, no por ello cabe inferir de modo necesario una infracción de la Constitución habida cuenta que el juicio de constitucionalidad que corresponde hacer a este Tribunal “no lo es de técnica legislativa” [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], ni de “perfección técnica de las leyes” (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), pues nuestro control “nada tiene que ver con su depuración técnica” (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4). Como señala el Abogado del Estado, la Ley 50/1998 es una ley ordinaria que no está necesitada de ninguna previsión constitucional para ser dictada ni se ve constreñida tampoco por ningún mandato constitucional. En sentido similar, apunta el representante del Senado, la ley ordinaria, como ley que emana de las Cortes Generales, puede entrar a regular cualquier materia no expresamente asignada a otro tipo legislativo, y es que, del bloque de la constitucionalidad no se deriva ni impedimento alguno para que se puedan aprobar lo que califica como “leyes transversales”, ni exigencia de ninguna clase que imponga que cada materia deba ser objeto de un proyecto independiente, dado que las formas de manifestarse la voluntad de las Cámaras sólo tendrán un carácter limitado cuando así se derive del propio texto constitucional.

En consecuencia, ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo.

4. Los recurrentes imputan a continuación a la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, la alteración del sistema de fuentes pues, a su juicio, su relación con otras leyes no se basa ni en el principio de jerarquía ni en el de competencia, sino simplemente en el de ser una ley posterior. A este respecto debe señalarse antes de nada que nuestro análisis debe discernir entre la relación de la Ley 50/1998 y la ley de presupuestos generales del Estado, dada la específica regulación constitucional de esta última, y las relaciones entre la misma Ley 50/1998 y las leyes ordinarias a las que afecta.

Resulta evidente, en primer lugar, que la relación entre la ley de presupuestos generales del Estado y las restantes leyes ordinarias, entre las que se cuenta la ley impugnada, se desenvuelve en términos del principio de competencia. La ley de presupuestos generales del Estado es una norma directamente vinculada a la Constitución que le ha encomendado una regulación en términos exclusivos por lo que su contenido queda fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica. Estamos, pues, en presencia de una norma cuya posición en el actual sistema de fuentes del Derecho se explica con el criterio de la competencia. En efecto, en indudable conexión con la potestad legislativa ordinaria del Estado (art. 66.2 CE), con la reserva de ley en materia tributaria (art. 31.3 CE), con la asignación equitativa del gasto público (art. 31.2 CE) y con la competencia exclusiva del Estado en materia de “hacienda general” (art. 149.1.14 CE), el art. 134.1 CE atribuye a las Cortes Generales el examen, enmienda y aprobación de los presupuestos generales del Estado mediante una ley ordinaria “de contenido constitucionalmente definido” (por todas, SSTC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; y 3/2003, de 16 de enero, FJ 4), a la que no sólo confiere una función específica - la de incluir “la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal” (art. 134.2 CE)- sino también una finalidad constitucionalmente definida: la de ser un instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno (entre muchas, SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2; 234/1999, de 16 de diciembre, FJ 4; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 67/2002, de 21 de marzo, FJ 3; y 3/2003, de 16 de enero, FJ 4).

Ahora bien, si bien es cierto que “puede hablarse en propiedad de la existencia en la Constitución de una reserva de un contenido de ley de presupuestos” (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4), en la medida que la Constitución atribuye a una ley específica la regulación de los Presupuestos Generales del Estado, también lo es que dicha materia sólo puede ser regulada por la ley de presupuestos generales del Estado. De esta manera, el núcleo de la ley de presupuestos generales del Estado y el núcleo de las restantes leyes ordinarias están presididos por el principio de competencia o de especialidad correspondiendo, por tanto, a disposiciones normativas diferentes delimitar su contenido. En efecto, aunque el propio texto constitucional prevé en su art. 134.5 la posibilidad de que el Parlamento modifique los presupuestos a iniciativa del Gobierno (“aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario”), “[e]s claro que, por la propia naturaleza, contenido y función que cumple la ley de presupuestos, el citado art. 134.5 CE no permite que cualquier norma modifique, sin límite alguno, la autorización por el Parlamento de la cuantía máxima y el destino de los gastos que dicha ley establece. Por el contrario, la alteración de esa habilitación y, en definitiva, del programa político y económico anual del Gobierno que el presupuesto representa, sólo puede llevarse a cabo en supuestos excepcionales, concretamente cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida. Admitir lo contrario, esto es, la alteración indiscriminada de las previsiones contenidas en la Ley de presupuestos por cualquier norma legal, supondría tanto como anular las exigencias de unidad y universalidad presupuestarias contenidas en el art. 134.2 CE” (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 5). Dicho de otro modo, “la Constitución y las normas que integran el bloque de la constitucionalidad establecen una reserva material de la ley de presupuestos -la previsión de ingresos y autorizaciones de gastos para un año-, reserva que, aun cuando no excluye que otras normas con contenido presupuestario alteren la cuantía y destino del gasto público autorizados en dicha ley, sí impide una modificación de la misma que no obedezca a circunstancias excepcionales” (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 9). En consecuencia, la ley ordinaria que, no respondiendo a la previsión del art. 134.5 CE, tenga como objeto el contenido reservado a la ley de Presupuestos por el art. 134.2 CE incurrirá en vicio de inconstitucionalidad, no por contradecir la ley del mismo rango, sino por invadir una materia que constitucionalmente le ha sido vedada al estar atribuida privativamente por el propio texto constitucional a otra disposición normativa, en concreto, a la ley de presupuestos generales del Estado [así sucedió, por ejemplo, con la Ley del Parlamento Vasco 1/2002, de 23 de enero (STC 3/2003, FJ 11)].

Pues bien, ninguna de las disposiciones impugnadas de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, reviste una naturaleza presupuestaria que deba integrar necesariamente el contenido esencial o propio de las leyes de presupuestos por lo que, desde este punto de vista, no merece reproche alguno de constitucionalidad.

En segundo lugar, las relaciones entre la Ley 50/1998 y las leyes ordinarias a las que aquélla afecta, no tratándose de materias reservadas por la Constitución a leyes específicas, como hemos anticipado antes, se basan en la estricta aplicación del criterio de sucesión temporal de leyes lex posterior derogat priori, de modo tal que cualquier ley posterior del mismo rango puede abordar su regulación. Criterio cuya aplicación no se ve en nada afectado por el contenido heterogéneo de la Ley 50/1998, que en modo alguno modifica su rango o naturaleza. En efecto, de la misma manera que en las relaciones entre la Constitución y las restantes disposiciones normativas opera el criterio de sucesión temporal citado, y no sólo por la condición de “ley superior” de aquélla sino también por la de ser una “ley posterior” (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 5), que “da lugar a la derogación de las leyes y disposiciones anteriores opuestas a la misma” (STC 9/1981, de 31 de marzo, FJ 3), ningún óbice constitucional existe para aplicar el mismo criterio de sucesión temporal a las relaciones entre leyes del mismo rango y naturaleza, de modo que tal y como recuerda “la regla general prevista en el art. 2 del Código civil” sólo se deroguen “por otra norma posterior” (STC 34/2005, de 17 de febrero, FJ 5); derogación que no sólo “tendrá el alcance que expresamente se disponga” sino que “se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior” (apartado 2 del art. 2 Código civil), y ello con independencia del contenido más o menos homogéneo o heterogéneo de la ley posterior.

En suma, el contenido heterogéneo de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, no modifica su naturaleza de ley ordinaria, ni, por ende, altera su relación con las demás normas que integran el Ordenamiento jurídico, por lo que debe rechazarse que haya alterado el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución.

5. Para los Diputados recurrentes una disposición general de la naturaleza de la Ley 50/1998 infringe el principio democrático, el pluralismo político, la separación de poderes y los derechos de las minorías (arts. 1.1 y 66, ambos de la Constitución). Esta afirmación la basan en el hecho de que el proceso legislativo ordinario es la vía para la participación de las minorías, al exigir el principio democrático que la minoría pueda hacer propuestas y expresarse sobre las de la mayoría. Pues bien, consideran que al actuar la mayoría parlamentaria como Gobierno en sede parlamentaria está desconociendo su función, al ignorar a la otra parte del Parlamento, representación popular de la minoría de los ciudadanos. De esta manera (aunque la Ley 50/1998 sea una ley en sentido material), según los recurrentes, se confunde la elaboración normativa de la ley por el Parlamento con la elaboración normativa de esa misma ley por el Gobierno, de modo tal, que puede considerarse a la Ley 50/1998 sólo como una ley en sentido formal ya que la función del legislador se reduce a dar una simple autorización.

Debe rechazarse, antes de nada, la existencia de la vulneración de la Constitución denunciada sobre la base de imputaciones genéricas supuestamente atentatorias de principios constitucionales. Hay que tener en cuenta que la ley es el fruto de la potestad legislativa del Estado que la Constitución atribuye a las Cortes Generales (art. 66.2 CE), a través de sus Cámaras: el Congreso y el Senado (art. 66.1 CE), siendo la expresión máxima de la voluntad popular a la que aquellas están llamadas a representar (art. 66.1 CE). Precisamente, el principio constitucional democrático, “manifestación de la soberanía popular” (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3), al que los Diputados recurrentes apelan, y, que el texto constitucional consagra en su art. 1.1, es el que legitima la actuación legislativa del Estado y se convierte en la pauta de su ejercicio. La Constitución, como expresión auténtica de la voluntad soberana de pueblo español, ha consagrado un sistema parlamentario en el que en la formación de voluntad de sus Cámaras se prioriza al Congreso sobre el Senado (art. 90 CE).

En efecto, la iniciativa de ese procedimiento legislativo corresponde -entre otros órganos constitucionales- al Gobierno (art. 87.1 CE), a través de la aprobación de un proyecto de ley en Consejo de Ministros (art. 88 CE), quien lo someterá al Congreso de los Diputados (art. 88), siendo considerado, después, por el Senado (art. 90.1), para, tras su aprobación como ley por las Cortes Generales, ser sancionada y promulgada por el Rey (art. 91) y publicada en el “Boletín Oficial de Estado” (STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 2). Ahora bien, también la Constitución ha atribuido, de un lado, al Congreso de los Diputados la elección del candidato a la Presidencia del Gobierno para su nombramiento por el Rey (art. 99 CE), y, de otro, al Presidente del Gobierno, la elección de los miembros del Gobierno, también para su nombramiento por el Rey (art 100 CE). De esta manera, es factible que la misma mayoría parlamentaria que ha elegido al candidato a la Presidencia del Gobierno sea también la que acepte o rechace las propuestas que el Gobierno articula a través de los proyectos de ley que, en un momento dado, somete a la consideración de las Cortes.

El principio democrático consagrado por nuestra Constitución (art. 1.1) impone que la formación de la voluntad de las Cortes Generales se articule a través de un procedimiento cuyos rasgos estructurales ha prescrito el texto constitucional. No cabe duda, sin embargo, de que el sistema establecido conduce inevitablemente a una tensión característica derivada de la doble condición de los grupos parlamentarios como instrumentos al servicio del ejercicio democrático, de un lado, para la aprobación de los proyectos de ley presentados a las Cámaras, y de otro, para promover el nombramiento de quien preside el Gobierno y, por tanto, de quien articula sus propuestas a través de esos proyectos. Pero esa tensión, o conexión funcional, como viene a señalar el representante del Senado, no desvirtúa el procedimiento legislativo y, en consecuencia, no convierte en inconstitucional el sistema, ni tampoco a las facultades constitucionales que lo integran, tanto más cuanto que la aplicación de principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes, es el instrumento por el que ha optado nuestra Constitución para encauzarla voluntad de los ciudadanos. De esta forma se canaliza el ejercicio de la soberanía popular participando los ciudadanos en los asuntos públicos a través de sus representantes elegidos mediante las elecciones (STC 157/1991, de 15 de julio, FJ 4). Los grupos parlamentarios y el principio mayoritario son, entonces, vitales para el funcionamiento del sistema democrático y de la supremacía del Parlamento, convirtiéndose precisamente así, uno y otro, en la garantía del principio democrático participativo que informa la Constitución, “manifestación, a su vez, de la soberanía popular” (STC 167/2001, de 16 de julio, FJ 5) y “que reclama la mayor identidad posible entre gobernantes y gobernados” (STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 5).

En suma, “nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas”[SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21 A); 127/1994, de 5 de mayo, FJ 3 A) a); y 124/2003, de 19 de junio, FJ 11], de modo tal que, como señala el representante del Senado, el procedimiento legislativo se ha ordenado con arreglo al denominado principio mayoritario que constituye una “afirmación del principio democrático, respecto del cual toda mayoría cualificada … debe mantenerse en términos de excepción a la regla” (STC 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 11), al ser excepcional “la exigencia de mayoría absoluta y no la simple para su votación y decisión parlamentaria” [SSTC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 2; y 127/1994, de 5 de mayo, FJ 3 A)], como así ha sucedido en el procedimiento legislativo de la Ley 50/1998, razón por la cual debe rechazarse la primera objeción que desde esta óptica hacen los recurrentes a la norma impugnada.

6. A juicio de los recurrentes la Ley 50/1998 es inconstitucional también por violar el derecho de enmienda previsto en el art. 90.2 CE. Señalan a este respecto que en la tramitación parlamentaria de la Ley 50/1998 se añadieron, en ambas Cámaras, importantes enmiendas aprobadas con el apoyo del grupo mayoritario. En relación con este extremo, consideran que la introducción de enmiendas en el Senado por el grupo mayoritario supone una restricción objetiva al derecho de la minoría, pues dichas enmiendas no permiten más que su discusión -para su aceptación, rechazo o transacción- pero impiden la participación de las minorías para presentar otras enmiendas de sentido distinto a las de la mayoría. Para los Diputados recurrentes este problema se evitaría de haberse previsto la medida objeto de enmienda en el proyecto de ley o de haberse introducido la enmienda por el grupo mayoritario en el Congreso. Así, tras concretar dos casos de uso del derecho de enmienda por la mayoría parlamentaria -según se ha dejado constancia en los antecedentes- concluyen señalando que la posibilidad de introducir en el Senado enmiendas al texto aprobado por el Congreso de los Diputados, de conformidad con el art. 90.2 CE, no es un derecho absoluto, sino que debe cohonestarse con el principio democrático que se ve vulnerado a través de la limitación del derecho de las minorías y la identificación del derecho de la mayoría con el Gobierno, de modo tal que las enmiendas senatoriales, en la medida que sólo pueden ser aceptadas o rechazadas por el Congreso, suponen apartarlo de la función legislativa a que se refiere el art. 66.2 CE, lesionándose el art. 23.2 CE, al impedir a los Diputados recurrentes el ejercicio de su facultad de enmienda.

Para dar respuesta a esta nueva vulneración denunciada por los Diputados recurrentes procede analizar la posición que ocupa el derecho de enmienda dentro del ejercicio de la potestad legislativa que la Constitución atribuye a las Cortes Generales (art. 66.2 CE), para lo cual, no sólo debemos acudir a las disposiciones que sobre el particular recoge el texto constitucional, sino también a aquellas otras que puedan estar integradas en el denominado “bloque de la constitucionalidad” y que, por tanto, se erigen en parámetro de apreciación de la constitucionalidad de las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 6). Entre esas disposiciones se encuentran las de los reglamentos parlamentarios, “que en algunos supuestos pueden ser considerados como normas interpuestas entre la Constitución y las leyes y, por ello, en tales casos, son condición de la validez constitucional de estas últimas” (STC 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2). De esta manera, aunque el art. 28.1 LOTC no mencione los reglamentos parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la ley, “no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 C.E.), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras” [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a); y 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5].

Por otra parte, en el ejercicio de la autonomía reglamentaria que la Constitución reserva a las Cámaras (art. 72 CE) les corresponde “una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas” (SSTC 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2; y 49/2008, de 9 de abril, FJ 15), para regular su propia organización y funcionamiento [SSTC 141/1990, de 20 de septiembre, FJ 2; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2 a); 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4 b); 89/2005, de 18 de abril, FJ 2 c); 90/2005, de 18 de abril, FJ 2 c); 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3 a); y 242/2006, de 24 de julio, FJ 4], para ordenar los derechos y atribuciones que los parlamentarios ostentan [SSTC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2 a); 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4 b); 89/2005, de 18 de abril, FJ 2 b); 90/2005, de 18 de abril, FJ 2 b); 141/2007, de 18 de junio, FJ 5; y 49/2008, de 9 de abril, FJ 15], así como para articular las fases o procedimientos que se desarrollan en su seno (SSTC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 12; y 49/2008, de 9 de abril, FJ 15).

Fijado el parámetro de control, es necesario recordar, una vez más, que el art. 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales el ejercicio de la potestad legislativa, siendo éstas “el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes” [STC 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3 a)], al haber diseñado nuestro texto constitucional “un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa” (STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 3). Ahora bien, el procedimiento ordinario de elaboración de las leyes que sirve de instrumento al ejercicio de esa potestad no es de objeto indeterminado, pues el texto constitucional atribuye la iniciativa o la propuesta de iniciativa y, por tanto, confiere el derecho a su ejercicio, a una serie de legitimados [al Gobierno, al Congreso y al Senado (art. 87.1 CE), a las Asambleas de las Comunidades Autónomas (art. 87.2 CE) y a la iniciativa popular (art. 87.3 CE)], únicos habilitados para promover la tramitación y aprobación de disposiciones legislativas a través de las cuales articular la voluntad del pueblo. Los proyectos de ley del Gobierno (art. 88 CE) y las proposiciones de ley de los restantes legitimados (art. 89.1 CE), como forma de articular la iniciativa legislativa son, pues, el “instrumento para poner en movimiento el procedimiento legislativo, … forzar el debate político y obligar a que los distintos grupos políticos tengan que tomar expreso partido sobre la oportunidad de regular mediante ley una determina materia” (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 3, con relación a las proposiciones de ley). Con ello la Constitución está atribuyendo a aquellos legitimados el derecho “a suscitar el debate parlamentario sobre una materia determinada mediante el recurso a la iniciativa legislativa” [STC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3 B), con relación a las iniciativas legislativas de origen parlamentario]. En suma, la iniciativa legislativa no sólo es una forma de participación de los legitimados en la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias, sino también un instrumento eficaz en sus manos que les permite obligar a que el Parlamento se pronuncie sobre la oportunidad o no de regular “una determinada materia” [SSTC 124/1995, de 18 de julio, FJ 3; y 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3 B)].

La materia y el objeto del procedimiento lo delimita, pues, el autor de la iniciativa legislativa, de modo tal que, cumplidos los requisitos reglamentariamente exigidos para su admisión a trámite [SSTC 124/1995, de 18 de julio, FJ 2; y 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2 B)], el procedimiento debe contraerse al mismo y actuarse en su marco, sin perjuicio, de que a través del ejercicio del derecho de enmienda los representantes de los ciudadanos puedan incidir en el texto de la iniciativa, rechazándolo (enmienda de totalidad con devolución del texto), alterándolo (enmienda de totalidad con proposición de texto alternativo) o modificándolo (enmiendas parciales de modificación, supresión o adición). Eso sí, en ningún caso, el derecho de enmienda al articulado puede desnaturalizar la oportunidad, principios o espíritu del proyecto o proposición de ley, una vez superado el debate de las enmiendas a la totalidad [arts. 109, 110 y 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), y 106 del Reglamento del Senado (RS)] o, en su caso, una vez superado el debate de toma en consideración (arts. 125 a 127 RCD y 108 RS). Debe tenerse en cuenta que tanto la iniciativa legislativa como el procedimiento parlamentario son instrumentos al servicio de la participación política y, por tanto, cauce para el ejercicio de la soberanía popular del conjunto de los ciudadanos en el Estado democrático participando en los asuntos públicos a través de sus representantes. Por esta razón, el ejercicio de la potestad legislativa de las Cámaras debe contraerse a la materia y objeto de la iniciativa legislativa presentada por quien está legitimado para ello.

Dado que la Constitución sólo hace referencia explícita a la facultad de enmendar del Senado (art. 90.2 CE), es en los Reglamentos del Congreso de los Diputados (de 10 de febrero de 1982) y del Senado (texto refundido de 3 de mayo de 1994) donde se desarrolla esta fase procedimental. En este sentido, la facultad de presentar enmiendas a los proyectos y proposiciones de ley, de acuerdo con los reglamentos de las Cámaras, se extiende a la totalidad o al articulado (art. 110.2 RCD y 107.2 RS), y corresponde tanto a los Grupos Parlamentarios como a los Diputados y Senadores que las integran (art. 110.1 RCD y 107.1 RS), perteneciendo dicha facultad al núcleo de su función representativa parlamentaria. Eso sí, dichas enmiendas, cuando sean a la totalidad -de devolución o con propuesta de texto alternativo-, sólo podrán ser presentadas por los Grupos Parlamentarios y deberán versar “sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley” (art. 110.3 RCD), y, cuando sean al articulado, “podrán ser de supresión, modificación o adición” (art. 110.4 RCD). Por lo demás, si, con carácter general (excepción hecha de cuando el Senado actúa como Cámara de primera lectura ex art. 74.2 CE), las enmiendas del Congreso versarán sobre el texto de los proyectos o proposiciones de ley que constituyen el objeto de la iniciativa legislativa (art. 110.1 RCD), las del Senado se referirán al texto de los proyectos o proposiciones de ley aprobados por el Congreso de los Diputados y remitidos por éste al Senado (arts. 90.2 CE, 104.1 y 107.1 RS).

7. Una vez delimitado el marco normativo en el que se desenvuelve el ejercicio de la facultad de enmendar los textos de los proyectos o proposiciones de ley es necesario hacer una breve referencia a la doctrina de este Tribunal sobre la regularidad constitucional de dicho ejercicio, recientemente reformulada en la STC 119/2011, de 5 de julio.

Aunque este Tribunal había señalado que “no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de ley” [STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 b)] y que los arts. 90.2 CE y 107 RS “no limitan el alcance de las enmiendas senatoriales que modifiquen el texto del proyecto enviado por el Congreso de los Diputados” (STC 194/2000, de 19 de julio, FJ 3), sin embargo, también había afirmado que uno de los requisitos de los que debe revestirse el ejercicio de la facultad de enmendar es el de que “versen sobre la materia a que se refiere el proyecto de ley que tratan de modificar”, de modo tal que haya una “correlación entre proyecto y enmienda” (STC 23/1990, de 15 de febrero, FJ 5). Correlación material entre la enmienda y el texto enmendado, indicábamos, que “es inherente al carácter subsidiario o incidental, por su propia naturaleza, de toda enmienda respecto al texto enmendado”, no bastando para cumplir con este requisito “una genérica correlación material entre la enmienda y el texto enmendado”, al ser necesario no sólo “que se inscriban en el mismo sector material”, sino también “que verse sobre el mismo objeto que el del texto enmendado” o, lo que es lo mismo, que haya “una relación de homogeneidad” entre las enmiendas y el texto enmendado y que aquéllas sean “congruentes” con éste (ATC 118/1999, de 10 de mayo, FJ 4).

Con el objeto de revisar y clarificar la anterior doctrina, la reciente STC 119/2011, de 5 de julio, ha analizado las diferentes resoluciones dictadas en la materia, tanto en procesos de control de constitucionalidad de disposiciones con rango de ley como en recursos de amparo, concluyendo, en primer lugar, y con carácter general, que desde la perspectiva constitucional cabe extraer una “exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar” que derivaría “del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado”, habida cuenta que “la enmienda, conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad”, razón por la cual, “[l]a enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa” (FJ 6).

En segundo término, y en lo que se refiere específicamente al Senado, “que la intención del constituyente es que la aprobación de los textos legislativos se produzca siempre, en primer lugar, en el Congreso”, por lo que “parece lógico concluir que la facultad de enmienda senatorial a la que se refiere el art. 90.2 CE se entendió, al elaborar la Constitución, limitada a las enmiendas que guarden una mínima relación de homogeneidad material con los proyectos de ley remitidos por el Congreso”, ya que “[e]sta interpretación es, sin duda, la que mejor se adecua a las disposiciones constitucionales que regulan la facultad de iniciativa legislativa del Senado y el procedimiento legislativo general”. “Por tanto, incluso en los supuestos en que el reglamento de la Cámara legislativa correspondiente … guarde silencio sobre la posibilidad de que la Mesa respectiva verifique un control de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa legislativa a enmendar, esta exigencia se deriva del carácter subsidiario que toda enmienda tiene respecto al texto enmendado, de la lógica de la tramitación legislativa y de una lectura conjunta de las previsiones constitucionales sobre el proceso legislativo” (FJ 6).

Por último, “que para determinar si concurre o no esa conexión material o relación de homogeneidad entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada, el órgano al que reglamentariamente corresponda efectuar ese análisis contará con un amplio margen de valoración”, sin olvidar “que esta valoración debe hacerse en el seno de un procedimiento, el procedimiento legislativo en el que las dos Cámaras no están situadas en una misma posición”, ya que “el Congreso y el Senado no actúan ni en el mismo momento ni son exactamente las mismas sus facultades formales dentro del proceso de adopción de la ley” (FJ 7).

8. A la vista de las disposiciones normativas analizadas y de la doctrina de este Tribunal Constitucional, nuestro punto de partida ha de ser que el derecho de enmienda al articulado, como forma de incidir en la iniciativa legislativa, debe ejercitarse en relación con ésta, cuya oportunidad y alcance sólo podrá cuestionarse a través de las enmiendas a la totalidad, si de un proyecto de ley se tratara, o en el debate de la toma en consideración, en el caso de las proposiciones de ley. Por esta razón, toda enmienda parcial tiene que tener un carácter subsidiario o incidental respecto del texto a enmendar, de modo que una vez que una iniciativa ha sido aceptada por la Cámara como texto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado. Con ello se evita que a través del procedimiento parlamentario se transmute el objeto de las propuestas presentadas por quienes están así legitimados para ello, aprovechando el procedimiento legislativo activado para la introducción ex novo de materias ajenas al mismo. En consecuencia, no caben enmiendas al articulado ajenas a la materia de la iniciativa, esto es, que no guarden una conexión de homogeneidad mínima con la misma.

Cuando el ejercicio del derecho de enmienda al articulado no respete dicha conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado se estará afectando, de modo contrario a la Constitución, al derecho del autor de la iniciativa (art. 87 CE), quien tiene la prerrogativa de decidir qué materias serán sometidas al conocimiento, debate, y, en su caso, aprobación de las Cortes Generales. Además, tal desviación en el ejercicio del derecho de enmienda parcial afecta al carácter instrumental del procedimiento legislativo (art. 66.2 CE) y, en consecuencia, a la función y fines asignados al ejercicio de la potestad legislativa por las Cámaras, provocando un vicio en el desarrollo del citado procedimiento que podría alcanzar relevancia constitucional, si alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras. Lo que ocurrirá si con tal alteración se pone en tela de juicio la participación de las minorías en dicho procedimiento, lo que, a su vez, podría provocar un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma que eventualmente pudiera contradecir el valor del pluralismo político sobre el que se fundamenta el ordenamiento constitucional del Estado democrático y que debe presidir necesariamente la tramitación de toda iniciativa legislativa (art. 1.1 CE). Y es que, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, no toda infracción de los reglamentos de las Cámaras y, por tanto, no toda violación del procedimiento legislativo, convierte en inconstitucional al resultado normativo final. En efecto, dado el carácter instrumental que tienen las reglas del procedimiento legislativo respecto de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el principio democrático y el pluralismo político (art. 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo sólo podrá viciar de inconstitucionalidad la ley “cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras” [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a); y 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5]. Valores y principios que han de ser respetados también en la tramitación de las leyes que, como la impugnada, tengan un contenido heterogéneo, si bien en este caso la conexión de homogeneidad ha de entenderse de modo flexible que atienda también a su funcionalidad; y es que la pluralidad de las materias sobre las que versa en tales casos la iniciativa legislativa no las convierte en leyes de contenido indeterminado, ya que éste queda delimitado en el concreto texto presentado para su tramitación parlamentaria.

En todo caso, no cabe descartar que, en determinadas circunstancias, el uso indebido del derecho de enmienda en una Cámara pueda constituir también una limitación ilegítima al ejercicio de los derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos y, en consecuencia, tanto de su derecho a ejercer la función parlamentaria (art. 23.2 CE), como, en íntima conexión con éste, del derecho de participación ciudadana en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), si es que priva a los representantes de los ciudadanos de ejercer con plenitud las funciones propias del cargo para el que han sido democráticamente designados. Hay que tener presente que uno y otro derecho “encarnan el derecho de participación política en el sistema democrático” (STC 210/2009, de 26 de noviembre, FJ 1). Ahora bien, de la misma manera que, como hemos señalado anteriormente, no toda violación del procedimiento legislativo convierte en inconstitucional al resultado normativo final, tampoco “toda infracción de los reglamentos de las Cámaras, per se, constituye una violación de derechos fundamentales susceptibles de tutela mediante el recurso de amparo de no redundar en una lesión constitucional” (STC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2), pues los posibles vicios en los que puedan incurrir los actos que se insertan en la tramitación del procedimiento legislativo sólo pueden constituir el objeto idóneo de un recurso de amparo cuando se trate de “preservar el derecho fundamental de participación” de quienes están legitimados en el mismo (ATC 135/2004, de 20 de abril, FJ 7), y no así, por ejemplo, ante vicios de una “insuficiente entidad” (STC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2) o cuando aun existiendo un vicio se han respetado los derechos de participación política de los parlamentarios y grupos parlamentarios (ATC 659/1987, de 27 de mayo, FJ 2).

En concreto, en el caso analizado en la citada STC 119/2011, de 5 de julio, hemos considerado lesionado el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) de una serie de Senadores, no sólo por haberse negado la Mesa del Senado “a valorar la existencia de homogeneidad entre la enmiendas propuestas y la iniciativa a enmendar”, sino también por haberse constatado “la absoluta falta de homogeneidad” entre unas y otra (enmiendas de modificación del Código penal que no guardaban relación material alguna con el contenido de la Ley de arbitraje remitida por el Congreso de los Diputados). Ello supuso tanto “violentar la posición institucional del Senado” como lesionar “el derecho de los Senadores recurrentes a ejercer sus funciones en el marco del procedimiento legislativo establecido por la Constitución” al ver “restringidas sus posibilidades de deliberación sobre un nuevo texto que planteaba una problemática política por completo ajena a la que hasta el momento había rodeado al debate sobre la Ley de arbitraje, frente a la que no pudieron tomar una postura que se concretase en propuestas de enmienda o veto”. Por tanto concluimos que “[l]a calificación como enmiendas de lo que, por carecer de relación alguna de homogeneidad con el texto enmendado, suponía en verdad una iniciativa legislativa nueva, impidió a los recurrentes utilizar los mecanismos previstos en el art. 90.2 CE, que constituyen la esencia de su función representativa como Senadores” (FJ 9).

Aplicando la doctrina expuesta al caso es claro que la vulneración aducida no puede conducir a declarar la inconstitucionalidad de la Ley 50/1998, como pretenden los Diputados recurrentes, dado que, como con acierto señala el Abogado del Estado, de haberse vulnerado la Constitución por este motivo lo habría sido exclusivamente en relación con aquellos preceptos que pudiesen adolecer del defecto denunciado. Los Diputados recurrentes sólo aluden, sin identificar siquiera los preceptos a que dieron lugar, ni llegar a impugnarlos, a dos supuestos que podían estar afectados por el vicio analizado (supuestos, además, dispares al referirse, uno a enmiendas introducidas en el Congreso y en el Senado sobre la participación de los entes locales en los tributos del Estado y el endeudamiento local, y el otro a una enmienda que introdujo correcciones técnicas en el art. 99 de la Ley 37/1998, de 16 de noviembre, de reforma de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores, presentada en el Senado). Ahora bien, no es función de este Tribunal Constitucional la de investigar el contenido de la Ley 50/1998 a la búsqueda de los concretos preceptos respecto de los cuales se haya podido producir la situación denunciada en la demanda, por lo que debemos detener aquí nuestro análisis.

9. La siguiente infracción que imputan los Diputados recurrentes a la Ley 50/1998 es la del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que se habría producido por ser la citada disposición legal una ley de contenido indefinido, sin objeto predeterminado, cuya publicación formal en el diario oficial correspondiente no implica que las normas que contiene sean ciertas ni conocidas, habida cuenta que se trata de una ley de difícil accesibilidad y, sobre todo, en la que es difícil establecer cuáles de sus normas afectan al conjunto de los ciudadanos, a grupos de ellos o a individuos en particular.

Hemos dicho, con relación al principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE que ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), o como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). De tal modo, que si en el Ordenamiento jurídico en que se insertan las normas, teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15; 104/2000, de 13 de abril, FJ 7; 96/2002, de 25 de abril, FJ 5; y 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 5).

Por otra parte, el principio de publicidad de las normas a que hace alusión el art. 9.3 CE, como elemento inherente al de seguridad jurídica (por todas, SSTC 104/2000, de 13 de abril, FJ 7; y 235/2000, de 5 de octubre, FJ 8), constituye una garantía básica del Ordenamiento jurídico “que implica la exigencia de que las normas sean dadas a conocer públicamente mediante su inclusión en los boletines oficiales correspondientes” (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 10), “antes de que pueda exigirse su cumplimiento general” (STC 90/2009, de 20 de abril, FJ 5). Esta garantía “aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de Derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 CE, pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento” (SSTC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 2; 3/2003, de 16 de enero, FJ 10; y 90/2009, de 20 de abril, FJ 5).

Según lo dicho, con esta perspectiva la norma cuestionada no adolece de vicio de inconstitucionalidad. En primer término, porque se ha cumplido con los requisitos de publicidad exigibles, en la medida que la disposición impugnada, como es común requisito de toda norma legal, ha sido objeto de publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (concretamente en el “BOE” núm. 313, de 31 de diciembre de 1998), habiéndose respetado, entonces, el principio de publicidad que consagra el art. 9.3 CE, y no siendo posible entender, en consecuencia, que dicha publicación no basta para el conocimiento formal de las disposiciones que la norma publicada incorpora. En segundo término, porque, dejando a un lado el problema de la idoneidad de incorporar a un solo texto legislativo multitud de disposiciones legales de contenido heterogéneo, lo cierto es que, desde la estricta perspectiva constitucional que nos ocupa, tampoco es posible imputar a la norma impugnada una quiebra del principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE. Y es que, la incertidumbre que los Diputados le imputan, no deriva tanto de la falta de claridad de sus mandatos o contenidos como de una eventual confusión, según señalan, sobre sus posibles destinatarios. Ahora bien, tal reproche no deja de constituir una imputación genérica que, falta de una mayor concreción, no constituye base bastante para la declaración de inconstitucionalidad de una norma legal que, como tantas veces hemos dicho, goza de una “presunción de constitucionalidad” que “no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente”, y respecto de la que no caben las “impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente” (STC 7/2010, de 27 de abril, FJ 7; y en sentido similar, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 2).

Por lo demás, tampoco puede aceptarse como válida la pretendida inseguridad de origen de la ley impugnada por tratarse, según la definen los Diputados recurrentes, de una ley de contenido indefinido, sin objeto predeterminado, pues la norma tiene un objeto que, aunque heterogéneo, está perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el “Diario Oficial de las Cortes Generales”, como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el “Boletín Oficial del Estado”.

En este sentido señala correctamente el Abogado del Estado, no es suficiente para considerar inconstitucional la Ley 50/1998 el que se haya recurrido al expediente de utilizar un solo vehículo que ampare preceptos en muchas materias y sectores, por muy desaconsejable que tal práctica parezca técnicamente. Al hacerlo el legislador ha optado por la tramitación y aprobación simultánea de un conjunto de normas jurídicas cada una de ellas con su propia virtualidad y fuerza innovadora del ordenamiento jurídico, lo que en sí mismo no vulnera el art. 9.3 CE. Y es que dicha forma de proceder podrá ser, en su caso, “expresión de una mala técnica legislativa, mas de dicha circunstancia no cabe inferir de modo necesario una infracción del mencionado principio constitucional” [STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2 A)]. Como hemos dicho, “el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa” [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], razón por la cual, no “corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes”(SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), habida cuenta de que “el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica” (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 3), ni puede aceptarse que la Constitución imponga soluciones únicas y exclusivas “suprimiendo por entero la libertad de configuración del legislador” [STC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4; y en el mismo sentido, STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2 A)].

En el caso analizado, los preceptos que acoge la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, son, en principio, claros, sin que ofrezcan especiales dificultades de comprensión y entendimiento que puedan inducir a sus eventuales destinatarios a error o confusión. Y de existir, como se sostiene, era labor de los recurrentes identificar los concretos preceptos que adolecerían de semejante vicio y explicitar las razones por las que se considera que la duda sembrada entre sus potenciales destinatarios es insuperable y, por tanto, merecedora de una declaración de inconstitucionalidad. No habiéndolo hecho así los recurrentes sólo nos queda rechazar la denunciada vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

10. Las siguientes infracciones que atribuyen los Diputados recurrentes a la Ley 50/1998 se refieren al procedimiento parlamentario. En este sentido denuncian, de un lado, la infracción de los arts. 88 CE y 109 del Reglamento del Congreso de los Diputados, puesto que, a su juicio, los antecedentes que se acompañaron al proyecto de ley no pueden calificarse como tales. De otro lado, la infracción de las reglas que sobre las comisiones legislativas permanentes establecen tanto el art. 75.2 CE, como los arts. 43 y 46 del Reglamento del Congreso de los Diputados, por cuatro motivos: en primer lugar, porque aun cuando la Constitución prevé la delegación en las comisiones de la aprobación de proyectos o proposiciones, no impone la necesidad de que dicha discusión deba producirse en las comisiones, al atribuir la competencia al Pleno; en segundo lugar, porque aun suponiendo que la competencia principal de la ley de medidas fuese de la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, del Congreso de los Diputados, nada impediría la solicitud de informe previo a todas y cada una de las comisiones permanentes que menciona el art. 46.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados por razón de la competencia respecto de las diferentes materias contenidas en el proyecto de ley (art. 43.3 RCD), siendo así que no se solicitaron ni se emitieron dichos informes; en tercer lugar, porque estando prevista la sustitución -con carácter eventual- de los miembros adscritos a una comisión por los grupos parlamentarios para un determinado asunto, debate o sesión (art. 40.2 RCD), un buen número de diputados de los distintos grupos parlamentarios que intervinieron en el debate en la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda no eran miembros de ella, sin que conste la sustitución formal o informal; y, en cuarto lugar, porque si el procedimiento legislativo se ha de tramitar con carácter general por el procedimiento común, siendo el procedimiento de urgencia excepcional, en el caso de la ley de medidas los plazos fueron más perentorios que para la tramitación de la ley de presupuestos generales del Estado.

Antes de entrar a dar una respuesta singularizada a cada una de las cuestiones planteadas por los Diputados recurrentes con relación al procedimiento parlamentario debe señalarse, antes de nada, que, como ya se ha señalado,“[a]unque el art. 28.1 de nuestra Ley Orgánica no menciona los reglamentos parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la ley, no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras” [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a); y 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5]. Referencia al carácter sustancial de la infracción del que se deriva que no basta, como señalan con acierto el Abogado del Estado y el representante del Congreso de los Diputados, cualquier vicio o inobservancia de los previstos en las normas que regulan el procedimiento parlamentario para declarar la eventual inconstitucionalidad de la norma o disposición con que se pone fin al mismo. Por el contrario, desde la estricta perspectiva constitucional que nos es propia, tal inconstitucionalidad sólo se producirá si el vicio o inobservancia denunciada afecta esencialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios, de modo que sólo los vicios o defectos más graves provocan un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma que podría conducir a su declaración de inconstitucionalidad.

a) A juicio de los Diputados recurrentes, los antecedentes que se acompañaron al proyecto de ley no pueden calificarse como tales. En este sentido, aunque precisan que en el presente caso no nos encontramos ante la ausencia de un trámite (la presentación de una memoria), sin embargo, inciden en que estamos ante una situación en la que la citada memoria no puede considerarse como “lo que constitucionalmente debe entenderse por antecedente”. Sin embargo, tras esta afirmación genérica, no concretan porqué la memoria presentada y que acompañaba al proyecto de ley no reunía, a su juicio, los requisitos para ser calificada como tal; tampoco identifican cuáles son las concretas omisiones que pudieran convertir al fruto del ejercicio de la potestad legislativa de las Cortes en inconstitucional; ni, en fin, en ningún momento determinan de qué manera las supuestas omisiones imputables a la citada memoria les ha privado de los elementos de juicio necesarios para poder cumplir con las funciones propias de su estatuto de Diputados y, sobre todo, para poder pronunciarse, de conformidad con el art. 88 CE, sobre el proyecto de ley sometido a su enmienda, debate y aprobación.

Como ya hemos tenido ocasión señalar, “[l]a ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero, en este caso, el defecto, que tuvo que ser conocido de inmediato, hubiese debido ser denunciado ante las mismas Cámaras y los recurrentes no alegan en ningún momento que esto ocurriese. No habiéndose producido esa denuncia, es forzoso concluir que las Cámaras no estimaron que el informe era un elemento de juicio necesario para su decisión, sin que este Tribunal pueda interferirse en la valoración de la relevancia que un elemento de juicio tuvo para los parlamentarios” (STC 108/1986, de 29 de julio, FJ 3). A igual conclusión hemos de llegar en el presente caso, a la vista del recurso, por lo que también ahora hemos de rechazar el motivo alegado.

b) Denuncian a continuación los Diputados recurrentes la inconstitucionalidad de la Ley 50/1998 sobre la base de que, aun cuando el art. 75.2 CE prevé la posibilidad de que las Cámaras deleguen en las comisiones legislativas permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, esa previsión constitucional no impone necesariamente que dicha discusión deba producirse en las comisiones. Con esta queja los recurrentes, no niegan la existencia de la facultad, sino que lo que están poniendo en tela de juicio es el uso que se hace de la misma, o lo que es lo mismo, el propio funcionamiento de las Cámaras por comisiones. Sin embargo, hay que señalar a este respecto que si bien es cierto que la que podríamos denominar como competencia originaria, propia y universal para aprobar un proyecto o una proposición de ley corresponde al Pleno de las Cámaras, como lo pone de manifiesto la potestad que les atribuye el Texto Constitucional para “delegar en las comisiones legislativas permanentes” dicha aprobación (art. 75.2 CE), cuando la delegación prevista se produzca, las comisiones legislativas permanentes ostentarán la que puede denominarse competencia delegada. En este sentido, la aludida delegación se presume para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables (art. 148.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados). Pues bien, habiéndose cumplido con los requisitos que las normas que integran el bloque de la constitucionalidad prevén para el funcionamiento y asunción de competencias por las citadas comisiones -cosa que no cuestionan los Diputados recurrentes-, a este Tribunal no le corresponde hacer un juicio sobre la corrección del funcionamiento de las Cámaras por comisiones legislativas permanentes previsto constitucionalmente y al amparo de las previsiones de sus reglamentos, en función de meras imputaciones genéricas que carecen de un mínimo de argumentación para poner en cuestión sobre esta base la constitucionalidad de la ley impugnada.

c) Imputan también los Diputados recurrentes un nuevo vicio de inconstitucionalidad a la Ley 50/1998, pero esta vez lo deducen del hecho de que la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, del Congreso de los Diputados, no haya hecho uso de la facultad prevista en el art. 43.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que autoriza a la Mesa del Congreso, a iniciativa propia o a petición de una comisión interesada, a acordar “que sobre una cuestión que sea competencia principal de una Comisión, informe previamente otras u otras Comisiones”. Para responder a esta imputación basta señalar que no se puede confundir el ejercicio de una facultad con el cumplimiento de una obligación, para colegir del no ejercicio de aquélla por quien tiene la opción de acordar su cumplimiento, la inconstitucionalidad de la norma resultante del procedimiento legislativo. Debe rechazarse, pues, también este otro motivo.

d) Señalan a continuación los Diputados recurrentes que la intervención de un buen número de diputados de los distintos grupos parlamentarios que no eran miembros de la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda se hizo sin que constase su sustitución formal o informal. Pues bien, de conformidad con el art. 40.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, los miembros adscritos a una comisión pueden ser sustituidos por los diferentes grupos parlamentarios mediante comunicación al presidente de la comisión “verbalmente o por escrito”. Estamos, pues, en presencia de un acto de trámite inserto en un procedimiento parlamentario cuya eventual inobservancia sólo podría alcanzar relevancia constitucional y, por tanto, viciar de inconstitucionalidad la ley resultante cuando, como hemos señalado anteriormente y debemos reiterar ahora, esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad de una Cámara, extremo este que no sólo no se deduce de la pretendida irregularidad denunciada, sino que ni siquiera se alega. Es más, los Diputados recurrentes se limitan a denunciar de forma genérica la irregularidad de una eventual sustitución, según se dice, de un buen número de diputados, pero lo hacen sin concretar datos o hechos que conformaran una actuación irregular, lo que impide cualquier pronunciamiento de este Tribunal más allá de cómo lo ha hecho, al no ser nuestra función ni la de concretar los hechos ni la de buscar su acreditación.

e) En fin, en último lugar, pretenden los Diputados recurrentes la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 50/1998 esta vez porque siendo el procedimiento de urgencia excepcional, en el caso de la ley de medidas los plazos fueron más perentorios que para la tramitación de la ley de presupuestos generales del Estado. Debe partirse del hecho de que nuestra Constitución, a diferencia de otros textos constitucionales, no ha previsto ningún procedimiento legislativo abreviado para la tramitación de proyectos normativos caracterizados por la urgencia, salvo una regla temporal para la tramitación en el Senado de los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados (art. 90.3 CE). Dicha regulación queda, entonces, encomendada en nuestro ordenamiento a los reglamentos de las Cámaras y, en lo que ahora interesa, al Reglamento del Congreso de los Diputados, que no sólo autoriza a la Mesa a la Cámara a la “reducción de los plazos establecidos” (art. 91.1), sino que además consagra “una duración de la mitad de los establecidos con carácter ordinario” en los asuntos tramitados por el procedimiento de urgencia (art. 93.2), como así sucedió con la tramitación de la Ley 50/1998, impugnada en este proceso constitucional.

Pues bien, no sólo el vicio imputado a la norma no fue denunciado ante la misma Cámara sino que, una vez más hemos de insistir en que, un vicio de procedimiento sólo podrá llegar a tener relevancia constitucional cuando su alcance sea de tal magnitud que haya alterado, no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario. Dicho esto, debe señalarse a renglón seguido que la decisión de tramitar un proyecto de ley por el procedimiento de urgencia ni es revisable en esta instancia constitucional, al tratarse “de una decisión de mera oportunidad política” (en términos parecidos, ATC 181/2006, de 5 de junio, FJ 4), ni, como ya hemos tenido oportunidad de señalar, priva a las Cámaras “del ejercicio de su función legislativa”, ni, en fin, “la reducción del tiempo de tramitación tiene por qué traducirse en merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de la voluntad del órgano” (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 13). Debe rechazarse también, pues, la última queja relativa a la vulneración del procedimiento parlamentario.

11. El siguiente bloque de vulneraciones que los Diputados recurrentes atribuyen a diversos preceptos de la Ley 50/1998 se basa en que, en su opinión, dicha ley tiene naturaleza análoga a las leyes de presupuestos generales del Estado, siéndole aplicable, por tanto, sus mismos límites materiales y, concretamente, los previstos en los apartados 2 y 7 del art. 134 CE. Con fundamento en esta asimilación, consideran los Diputados recurrentes que, puesto que existe un impedimento constitucional para que la ley de medidas pueda regular materias no directamente relacionadas con la ejecución de los presupuestos o con la política económica del Gobierno (art. 134.2 CE), o para la modificación de tributos sin la existencia de una previa ley sustantiva que así lo prevea (art. 134.7 CE), son inconstitucionales todos aquellos preceptos de la Ley 50/1998 a que se hace referencia en el apartado c) del antecedente primero de esta Sentencia, bien por modificar tributos sin una habilitación legal previa (veintiséis disposiciones normativas), bien por autorizar medidas que no guardan una relación directa (ciento cuatro disposiciones normativas) o indirecta (treinta y tres disposiciones normativas) con el presupuesto al que, según los recurrentes, complementa o con la política económica del Gobierno.

Debe señalarse antes de nada respecto de esta alegación que, puesto quela Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, no es la Ley de presupuestos a la que hace referencia el art. 134 CE, no es factible aplicarle, entonces, ninguno de los límites o prohibiciones de por sí excepcionales que la Constitución ha previsto para el instrumento presupuestario, razón esta que sería de por sí suficiente para rechazar la inconstitucionalidad pretendida. Conclusión que se ve avalada por el análisis dela configuración de la Ley de presupuestos en la Constitución. A este respecto, ya hemos tenido oportunidad de señalar “que, conforme al art. 1.1 CE, 'España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho' y que es esencial a un Estado democrático la existencia de un Parlamento cuyos miembros son elegidos por sufragio universal. El papel esencial que en nuestro Estado juega el Parlamento aparece reflejado en la Constitución ya en su primer artículo, donde se declara que la 'forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria' (art. 1.3 CE). La soberanía nacional, advierte el apartado 2 del mismo precepto, 'reside en el pueblo español', y son las Cortes Generales las que, según expresa el art. 66.1 CE, le representan. De acuerdo con nuestra Constitución, España es una democracia parlamentaria donde las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución (art. 66.2 CE). [/] La competencia de aprobar los presupuestos del Estado, como referencia primera e inmediata de la configuración constitucional de nuestras Cortes Generales, tras atribuirles el ejercicio de la potestad legislativa del Estado, revela la esencialidad de la institución presupuestaria para el Estado social y democrático de Derecho en que se constituye, en el mismo art. 1.3 de la norma fundamental, la democracia parlamentaria española” (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 3).

El presupuesto es, como hemos señalado, “la clave del parlamentarismo ya que constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos; después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos” (STC 3/2003, de 16 de enero FJ 3). Ese desdoblamiento del control por el Parlamento de la actividad financiera pública, añadíamos, “se recoge en la Constitución española de 1978”. De un lado, los arts. 31.3 y 133, apartados 1 y 2, ambos de la Constitución, establecen el principio de legalidad respecto de las prestaciones patrimoniales de carácter público y los tributos; reserva de ley que, como hemos señalado en varias ocasiones, tiene como uno de sus fundamentos “garantizar que las prestaciones que los particulares satisfacen a los entes públicos sean previamente consentidas por sus representantes”, configurándose de este modo como “una garantía de autoimposición de la comunidad sobre sí misma y, en última instancia, como una garantía de la libertad patrimonial y personal del ciudadano” [SSTC 185/1995, de 15 de diciembre, FJ 3; y 233/1999, de 13 de diciembre, FFJJ 7, 9 y 10 a)]. De otro lado, los arts. 66.2 y 134.1, ambos de la Constitución, establecen el principio de legalidad respecto de los gastos al atribuir a las Cortes Generales la función de examinar, aprobar y enmendar los presupuestos generales del Estado.

Como señala el art. 134.2 CE, dichos presupuestos deben incluir “la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal”; de ahí que, como hemos venido señalando, “aparezcan como un instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno” (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4). De este modo, “incluyendo los presupuestos generales del Estado 'la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal'(art. 134.2 CE) y constituyendo el 'instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno', mediante su 'examen, enmienda y aprobación', las Cortes Generales ejercen, como hemos dicho, una función específica y constitucionalmente definida a la que hicimos referencia en la STC 76/1992, de 14 de mayo [FJ 4 a)]. A través de ella, cumplen tres objetivos especialmente relevantes: a) aseguran, en primer lugar, el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública (arts. 9.1 y 66.2, ambos de la Constitución); b) participan, en segundo lugar, de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los presupuestos representan; c) controlan, en tercer lugar, que la asignación de los recursos públicos se efectúe, como exige expresamente el art. 31.2 CE, de una forma equitativa, pues el presupuesto es, a la vez, requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración” (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4).

Superada, por tanto, la vieja controversia sobre el carácter formal o material de la ley de presupuestos generales (como se dijo tempranamente en la STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2, y luego se reiteró, por ejemplo, en las SSTC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 3/2003, de 16 de enero, FJ 4; y 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4), “estamos ante una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente el art. 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno. [/] Y, precisamente, para que mediante la aprobación de los presupuestos esta labor de control pueda ser efectiva, el art. 134.2 CE establece que los presupuestos generales del Estado 'incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal', recogiendo de este modo los principios de unidad (los presupuestos deben contenerse en un solo documento) y universalidad (ese documento debe acoger la totalidad de los gastos e ingresos del sector público). Como hemos dicho en reiterada doctrina, este precepto constituye el contenido 'propio, mínimo y necesario' de la Ley de presupuestos.… Esto es, el contenido que en todo caso debe aparecer en la Ley de presupuestos que cada año debe ser aprobada por el Parlamento. Se trata, en definitiva, de una 'ley de contenido constitucionalmente definido' …, de manera que puede hablarse en propiedad de la existencia en la Constitución de una reserva de un contenido de Ley de presupuestos” (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4). Dicho lo que antecede, parece evidente que si la Constitución reserva a una determinada ley una función específica, atribuyéndole un contenido definido e imponiéndole una serie de condicionantes, sólo a esta ley pueden referirse las limitaciones que, desde la óptica constitucional, condicionan su alcance material y temporal, de modo tal que sólo salvarán su legitimidad constitucional aquellas disposiciones incluidas en la ley de presupuestos que encajen dentro de su contenido, por respetar su “necesaria conexión económica -relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno- o presupuestaria -para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto-” (SSTC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 109/2001, de 26 de abril, FJ 5; y 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4). Aunque la trascendencia de la autorización que contiene la ley de presupuestos generales hace que “determinadas regulaciones llevadas a cabo en la ley de presupuestos encuentren su sede normativa natural y técnicamente más correcta en las disposiciones generales que disciplinan los regímenes jurídicos a los que se refieren” (SSTC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 6; 109/2001, de 26 de abril, FJ 6; y 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4), ello no impide que cuando se dé alguna de esas conexiones, puedan encontrar acogida en el contenido del instrumento presupuestario.

Ahora bien, debe afirmarse taxativamente que las limitaciones materiales y temporales a que el constituyente ha sometido el instrumento presupuestario sólo a éste se refieren, no pudiendo extrapolarse a otras disposiciones generales que, no siendo fruto de la actividad presupuestaria de las Cortes (art. 134 CE), son el resultado del ejercicio genérico de su actividad legislativa (art. 66.2 CE). Pues bien, el presupuesto habilitante de la Ley 50/1998, como bien señala el representante del Senado, no es otro que la potestad reconocida en el art. 66 de la Constitución, ejercida de forma ordinaria o común, es decir, como apunta el Abogado del Estado, la ley impugnada forma parte de la potestad legislativa ordinaria, razón por la cual, no puede trasladársele la doctrina sobre las normas que tienen un tratamiento especial, como son las leyes de presupuestos (art. 134 CE), las leyes orgánicas (art. 81 CE) o la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 74.2 CE).

Debe rechazarse, por tanto, también esta queja por no vulnerar la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, ninguno de los principios que la Constitución consagra para los presupuestos generales del Estado en el art. 134 al no ser aquélla, como se ha dicho, la ley de presupuestos generales del Estado.

12. El último bloque de vulneraciones planteadas por los Diputados recurrentes afectan al art. 107 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, que modifica la disposición transitoria sexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico y, concretamente, al sistema de pago y fijación de la cuantía de la indemnización que el Estado reconoce a determinadas empresas del sector eléctrico para compensarlas por los costes de transición de un monopolio a un mercado en competencia.

a) Como hemos señalado en la reciente STC 18/2011, de 3 de marzo, “[l]a Ley del sector eléctrico se enmarca dentro del proceso de liberalización del sector eléctrico en la Unión Europea propiciado por la Directiva 96/92/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996, por la que se establecen normas comunes para el mercado interior de la electricidad, que se ha visto continuado por la Directiva 2003/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, por la que se establecen normas comunes para el mercado interior de la electricidad y deroga la Directiva 96/92/CE.… Al margen de las decisiones con un contenido liberalizador establecidas en la Ley del sector eléctrico en las distintas actividades destinadas al suministro de energía eléctrica, este texto legal también contiene previsiones al objeto de facilitar la transición a la competencia atenuando el eventual impacto negativo que sobre los distintos operadores eléctricos y sobre los territorios eventualmente más vulnerables por su carácter aislado, pudiera tener el proceso liberalizador. En este sentido, la Ley del sector eléctrico previó el reconocimiento de unos costes de transición al régimen de mercado competitivo para las sociedades titulares de instalaciones de energía eléctrica que, a 31 de diciembre de 1997, estuvieran retribuidas conforme a lo previsto en ella misma (según establecía la disposición transitoria sexta de la Ley del sector eléctrico, derogada expresamente por el art. 1.16 del Real Decreto-ley 7/2006, de 23 de junio), así como un período de transición a la competencia específico para los sistemas insulares y extrapeninsulares, justificando tal medida en el carácter aislado de los mismos” (FJ 13). Pues bien, la disposición transitoria sexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, bajo el título de “[c]ostes de transición a la competencia”, acogía la existencia de esos costes de transición al régimen de mercado competitivo para las sociedades titulares de instalaciones de producción de energía eléctrica, que se calculaban, en los términos que se fijasen reglamentariamente, mediante una retribución fija cuyo límite máximo se podría fijar anualmente por el Gobierno durante un plazo máximo de diez años, con un importe base global en valor a 31 de diciembre de 1997 de 1.988.561 millones de pesetas (11.951.492.313 €) y siendo dichos costes repercutidos sobre todos los consumidores de energía eléctrica. Ese desarrollo reglamentario se produjo por el Real Decreto 2017/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el procedimiento de liquidación de los costes de transporte, distribución y comercialización a tarifa, de los costes permanentes del sistema y de los costes de diversificación y seguridad de abastecimiento.

En este contexto normativo, el art. 107 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, incorpora al texto de la disposición transitoria sexta de la Ley 54/1997 una nueva regla de cálculo de aquellos costes de transición, que convierte una cantidad indeterminada, con un tope máximo reconocible en cada ejercicio, en una cantidad cierta susceptible de titulización (a través de un fondo de titulización de activos). Esa nueva regla de cálculo es consecuencia de la aprobación de la enmienda núm. 294 del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, tendente a permitir “a las empresas del sector a realizar una pura operación financiera, por tanto, sin implicación en los Presupuestos Generales del Estado, por la cual pueden anticipar en el tiempo, apelando al sistema financiero, un billón de pesetas de esos costes ya reconocidos de transición a la competencia” [“Cortes Generales, Diario de Sesiones del Senado”, VI Legislatura, año 1998, Comisiones, Comisión de Economía y Hacienda, núm. 380, pág. 4], en lugar de otra enmienda del Grupo Parlamentario Socialista en el Senado (la núm. 115), que pretendía el mantenimiento de una cantidad anual fijada por el Gobierno y durante un plazo de diez años dentro del importe máximo fijado para esa retribución y sin que, en ningún caso, pudiese “ser objeto de titulización” [“Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado”, VI Legislatura, Serie II: proyectos de ley, 4 de diciembre de 1998, núm. 113 (d), pág. 134].

b) El objeto de la impugnación del art. 107 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, se limita entonces, como puntualiza el Abogado del Estado, a la forma de abono de los denominados costes de transición a la competencia de las empresas del sector eléctrico, cuya cuantificación se hizo por la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, sobre la cual le imputan los Diputados recurrentes tres vicios de diferente naturaleza, dos con alcance constitucional y, un tercero, con alcance comunitario. Entienden a este respecto, que puesto que no existe una obligación constitucional de indemnizar a las empresas del sector eléctrico los costes de transición a la competencia, revistiendo aquella compensación una naturaleza voluntaria, el reconocimiento de este derecho a percibir una compensación fija de forma incondicionada, al configurarse parte del mismo como una cantidad fija e inamovible, independiente de la existencia real o no de costes, o lo que es lo mismo, de un perjuicio concreto y real y, por tanto, al margen de cualquier exigencia de comprobación, convierte a la medida en injustificada y desproporcionada, vulneradora de la interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE.

Debe insistirse una vez más en que el control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse por este Tribunal de forma que no se impongan constricciones indebidas al poder legislativo y se respeten sus legítimas opciones políticas. Por lo demás, como venimos señalando, el cuidado que este Tribunal ha de observar para mantenerse dentro de los límites del control del legislador democrático debe extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad. Así, al examinar una norma legal desde este punto de vista, nuestro análisis ha de centrarse en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien si, aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (entre muchas, SSTC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 7; 13/2007, de 18 de enero, FJ 4; 49/2008, de 9 de abril, FJ 5; y 90/2009, de 20 de abril, FJ 6).

Esto sentado hemos de afirmar, ante todo, que no se aprecia que la norma cuestionada establezca discriminación de ningún tipo, ni es esto lo que plantean los Diputados recurrentes. A lo que debe añadirse, a renglón seguido, que tampoco la disposición cuestionada “carece de toda explicación racional”, como incluso reconocen los Diputados recurrentes, no sólo al asociarla a la transición de las empresas del sector eléctrico a un mercado de competencia, sino al encajarla en el ámbito de libertad del legislador. Realmente, lo que ponen en cuestión los Diputados recurrentes es, como hemos anticipado, su forma de abono, respecto de la cual hay que señalar que responde a una opción política y económica perfectamente legítima, como lo sería la contraria, propuesta por el Grupo Parlamentario de los Diputados recurrentes. Ahora bien, el hecho de que en el ejercicio de la potestad legislativa el Parlamento asuma, en virtud del principio mayoritario, una u otra opción, no convierte la obra del legislador democrático en arbitraria. Hemos afirmado con reiteración que no puede tacharse de arbitraria una norma que persigue una finalidad razonable y que no se muestra desprovista de todo fundamento, aunque pueda legítimamente discreparse de la concreta solución adoptada, pues “entrar en un enjuiciamiento de cuál sería su medida justa supone discutir una opción tomada por el legislador que, aun cuando pueda ser discutible, no resulta arbitraria ni irracional” (por todas, STC 149/2006, de 11 de mayo, FJ 6; y en un sentido parecido, STC 128/2009, de 1 de junio, FJ 3). En tales condiciones no corresponde a este Tribunal “fiscalizar la oportunidad de esa concreta opción del legislador, plasmación de una legítima opción política” (por todas, STC 162/2009, de 29 de junio, FJ 4), tanto más cuando el reparo que se le opone no deja de ser otra cosa que una objeción de oportunidad, sin relevancia, por tanto, desde el punto de vista constitucional.

c) La siguiente imputación que se hace al art. 107 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, es la de que, en la medida en que la compensación de transición que ese precepto recoge (4,5 por 100 de la facturación por ventas de energía eléctrica a los consumidores) tiene la naturaleza de una prestación patrimonial de carácter público de naturaleza impositiva, se habría creado por una ley complementaria de la ley de presupuestos generales del Estado un tributo en contra de la prohibición prevista en el art. 134.7 CE.

El art. 134.7 CE dispone que “[l]a Ley de Presupuestos no puede crear tributos”, aunque sí “[p] odrá modificarlos cuando una Ley tributaria sustantiva así lo prevea”. A este respecto hemos de dar por reproducido cuanto hemos dicho en el FJ 11 de esta resolución. Más concretamente también hemos señalado que “el art. 134.7 de la Constitución es una norma sobre producción de normas” (STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 3) de cuya dicción literal se desprende con toda claridad que las reglas contenidas en el mismo “tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, en concreto de una fuente normativa del Estado” (la ley de presupuestos generales del Estado) (SSTC 116/1994, de 18 de abril, FJ 5; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; y 130/1999, de 1 de julio, FJ 5), razón por la cual “del segundo inciso del art. 134.7 CE no puede inducirse un principio general de prohibición de modificar tributos por medio de las leyes de presupuestos autonómicas o forales sin la previa habilitación de una ley tributaria sustantiva” (SSTC 149/1994, de 12 de mayo, FJ único; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 130/1999, de 1 de julio, FJ 5; 180/2000, de 29 de junio, FJ 5; y 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 5).

Pues bien, de la misma manera que hemos entendido que el art. 134.7 CE contiene una limitación constitucional que no resulta de aplicación a las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas (entre otras, SSTC 116/1994, de 18 de abril, FJ 5; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6, y 130/1999, de 1 de julio, FJ 5), ahora debemos precisar que esa limitación constitucional sólo es aplicable a la ley de presupuestos generales del Estado, por la singularidad que la caracteriza, en su contenido (previsión de ingresos y autorización de gastos) y finalidad (vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno), pero no es trasladable, por vía analógica, al resto de las disposiciones que dicte el Parlamento en el ejercicio de la potestad legislativa genérica que enuncia el art. 66.2 CE, desdoblada de su competencia específica para la aprobación de aquellos presupuestos. Como ya hemos tenido ocasión de señalar -frente a una alegación similar- en la STC 126/1987, de 16 de julio (en cuestiones de inconstitucionalidad contra la Ley 5/1983, de 29 de junio, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria), “[l]a Ley a que se refiere en sus distintos apartados el art. 134 de la Constitución es aquella que, como núcleo fundamental, contiene la aprobación de los presupuestos generales del Estado, es decir, las previsiones de ingresos y las autorizaciones de gastos para un ejercicio económico determinado”, razón por la cual no puede entenderse que sea de aplicación a otras disposiciones legislativas que no sean las que contengan la aprobación de los presupuestos generales del Estado “la prohibición contenida en el art. 134.7 de la Constitución” (FJ 5).

En suma, puesto que la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, no es la ley de presupuestos generales del Estado a la que hace referencia el art. 134 CE, no le es de aplicación el límite previsto en su apartado 7, debiendo rechazarse la queja planteada.

d) La última imputación que hacen los Diputados recurrentes al art. 107 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, es la violación del “art. 92 del Tratado de la Unión Europea” (que se corresponde con el actual art. 107 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea), al considerar que las compensaciones establecidas en el citado precepto tienen la condición de “ayudas de Estado” prohibidas al tratarse de una ventaja general concedida por el Estado a unas determinadas empresas que, no sólo no encajan en ninguna de las excepciones previstas en la citada disposición comunitaria sino que, además, se han aprobado sin notificación previa y sin tener autorización de la Comisión o del Consejo. Los Diputados recurrentes no deducen de su queja, sin embargo, violación alguna de la Constitución Española sino, únicamente, de aquel precepto comunitario, lo que hace inviable a limine el estudio de la cuestión, al ser el Tribunal Constitucional Juez de la constitucionalidad de las normas pero no de lo que ha venido a denominarse como su “comunitariedad”.

En efecto, hemos afirmado con carácter general que “los Tratados internacionales no constituyen canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de normas dotadas de rango legal” (SSTC 235/2000, de 5 de octubre, FJ 11; y 12/2008, de 29 de enero, FJ 2; y en sentido parecido, SSTC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 14; y 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5). Más concretamente, y, con relación al Derecho comunitario, tenemos dicho que “no nos corresponde controlar la adecuación de la actividad de los poderes públicos nacionales al Derecho comunitario europeo, pues este control compete a los órganos de la jurisdicción ordinaria, en cuanto aplicadores que son del Ordenamiento comunitario, y, en su caso, al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”[STC 41/2002, de 25 de febrero, FJ 2; y en sentido parecido, SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 7; 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4; 213/1994, de 14 de julio, FJ 3; y 120/1998, de 15 de junio, FJ 4 a)]. La contradicción entre una norma estatal y una norma europea es una tarea que este Tribunal ha excluido, en principio, de los procesos constitucionales [SSTC 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4 a); y 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 6], habida cuenta que ni el Derecho comunitario originario ni el derivado “poseen rango constitucional y, por tanto, no constituyen canon de la constitucionalidad de las normas con rango de ley” (SSTC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 3; y en el mismo sentido, entre otras muchas, STC 372/1993, de 13 de diciembre, FJ 7).

Lo anterior no impide, sin embargo, que las disposiciones tanto de los tratados y acuerdos internacionales, como del Derecho comunitario derivado, a tenor del art. 10.2 CE, en la medida que “pueden desplegar ciertos efectos en relación con los derechos fundamentales” (STC 254/1993, de 20 de julio, FJ 6), puedan constituir “valiosos criterios hermenéuticos del sentido y alcance de los derechos y libertades que la Constitución reconoce” (SSTC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 3;y 248/2005, de 10 de octubre, FJ 2; Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, DTC 1/2004 FJ 6; y en sentido similar, STC 254/1993, de 20 de julio, FJ 6), convirtiéndose así en “una fuente interpretativa que contribuye a la mejor identificación del contenido de los derechos cuya tutela se pide a este Tribunal Constitucional” [SSTC 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4 a); y 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 5], quien precisará su concreto contenido, entonces, “a partir de la concurrencia, en su definición, de normas internacionales y normas estrictamente internas” (Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 6).

En consecuencia, siendo el vicio que la demanda imputa al art. 107 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, exclusivamente la violación del “art. 92 del Tratado de la Unión Europea” (actual art. 107 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea), y no a precepto alguno de la Constitución, no cabe sino rechazar también esta última cuestión.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DELA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a trece de septiembre de dos mil once.

Voto particular que formula el Magistrado don Manuel Aragón Reyes respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1390-1999.

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 LOTC y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, expreso mi discrepancia con el fallo y la fundamentación jurídica de la Sentencia que ha desestimado el recurso de inconstitucionalidad interpuesto.

A mi entender, en virtud de los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno y que resumidamente expongo a continuación, el recurso de inconstitucionalidad debió de ser estimado.

1. El presente recurso ofrecía a este Tribunal la ocasión de poner coto a la práctica legislativa de las conocidas como “leyes de acompañamiento”, surgida a partir de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, para eludir las consecuencias de nuestra doctrina sobre los límites constitucionales del contenido de la Ley de presupuestos generales del Estado, y que no sólo ha de reputarse como técnicamente defectuosa, sino que -y esto es lo que aquí importa- resulta, a mi juicio, inconstitucional. Que la “moda” de las llamadas “leyes de acompañamiento”, que se mantuvo hasta la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, haya sido parcialmente abandonada a partir de entonces, no es obstáculo, claro está, para que nos pronunciemos sobre esta repudiable práctica legislativa, pues lo que el Tribunal ha de resolver es si la ley que en un recurso se impugna ha vulnerado o no la Constitución, vulneración que no desaparecería porque se tratase de un caso aislado. Dicho eso, que es razón, por sí misma, suficiente, tampoco el abandono de hace años lo fue de manera total, pues aquella práctica, aunque de forma quizás menos extrema, no ha desaparecido en nuestros Parlamentos estatal y autonómicos, aparte de que algunos de los problemas constitucionales que plantea (así, por ejemplo, la utilización parlamentaria de la enmienda, no para modificar el texto que se debate, sino para introducir reformas en otros textos legales que muchas veces incluso no tienen conexión alguna con aquél, con olvido de que para ello está la iniciativa legislativa) siguen estando presentes, y de manera por cierto muy reiterada, en la realidad de nuestro procedimiento legislativo. El Tribunal Constitucional podía, pues, y debía, en mi opinión, hacer frente a tales problemas, declarando inconstitucional esa práctica viciada, ya que le corresponde preservar el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa querido por la Constitución, frontalmente vulnerado por la Ley impugnada en el presente recurso.

2. Ciñéndonos a las “leyes de acompañamiento” anuales (“Leyes de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social”), a cuya categoría pertenece la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, objeto de este recurso de inconstitucionalidad, la simple descripción de sus rasgos principales ya pone de manifiesto la perversión legislativa que entrañan: se trata de leyes cuyo calendario de tramitación se hace coincidir con el del proyecto de Ley de presupuestos generales del Estado para cada ejercicio, que se caracterizan por llevar a cabo, de manera asistemática, numerosas modificaciones normativas con vocación de permanencia que versan sobre las materias más dispares del ordenamiento jurídico (en el caso de la Ley 50/1998 que estamos examinando se modificaron 76 leyes, 7 decretos legislativos y 6 decretos leyes); buen número de esas modificaciones ni siquiera estaban en el texto de la iniciativa, sino que se introdujeron a lo largo del procedimiento legislativo a través de enmiendas (así, en la Ley 50/1998 el proyecto de ley afectaba “sólo” a 34 normas de rango legal, y al final del proceso parlamentario, como ya se ha dicho, acabó afectando a 89).

Dado su calendario de tramitación, es claro (y así se confesó paladinamente en la exposición de motivos de la primera “ley de acompañamiento”) que constituyen un instrumento ideado para evadirse de la doctrina de este Tribunal que puso freno al inconstitucional desbordamiento de las leyes de presupuestos, en cuyas disposiciones adicionales progresivamente se habían venido introduciendo normas con vocación de permanencia ajenas al contenido propio de la ley de presupuestos (por no tener vinculación inmediata con la política de ingresos y gastos de sector público). Pues bien, lo que este Tribunal expulsó de la ley de presupuestos, volvió a entrar por la ventana de la “ley de acompañamiento”, que se tramita al mismo tiempo que la ley de presupuestos, dentro del mismo plazo y en paralelo con ella. La finalidad de burlar la doctrina del Tribunal Constitucional es clara, pero, aunque esto sea, sin duda, muy criticable desde el punto de vista de la “política constitucional”, no creo que pueda llegar a calificarse en términos jurídicos de un auténtico “fraude de ley” (en este caso de Constitución) capaz de producir, por sí solo, la nulidad de la “ley de acompañamiento”.

Por otro lado, la heterogeneidad y ausencia de sistema de este tipo de leyes provoca un innegable efecto descodificador del ordenamiento jurídico de tal magnitud (en el caso que nos ocupa, además de las reformas de 89 textos de rango legal, sucede que estos versaban sobre las más variadas y distantes materias: televisión, puertos, ayudas a las víctimas de delitos, patentes, seguro privado, fondos de pensiones, investigación, deporte, medicamentos, sector eléctrico, función pública, mercado de valores, fundaciones, etc., etc.) que origina una evidente incertidumbre sobre la normativa vigente, lo que representa un riesgo, sin duda, para la seguridad jurídica garantizada por el art. 9.3 CE. No obstante, estos defectos, que fomentan sin duda la inseguridad, no suponen ineluctablemente su realización y en tal sentido no pueden erigirse, por sí solos, en causa de inconstitucionalidad de la ley. Sí que ponen de manifiesto, desde luego, una deplorable técnica legislativa, pero, como sostiene la Sentencia de la que discrepo (no en este punto), el juicio de constitucionalidad que corresponde realizar a este Tribunal no puede versar sobre la técnica legislativa o la perfección técnica de las leyes (aunque tampoco está de más, a mi juicio, resaltar que la calidad de las leyes debiera constituir un objetivo primordial del legislador y más todavía del legislador democrático).

3. Aunque no dejan de ser graves los defectos señalados, la razón más fuerte y decisiva de la inconstitucionalidad de la ley impugnada, primer supuesto de “ley de acompañamiento” sometida a nuestro enjuiciamiento, reside, a mi juicio, en la vulneración del principio democrático (art. 1.1 CE), como manifestación de la soberanía popular (arts. 1.2 y 66.1 CE y STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3), y de su proyección sobre el procedimiento legislativo (arts. 66.2, 89.2 y 90 CE, en particular). La Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que modifica sin orden ni concierto nada menos que 76 leyes, 7 Decretos legislativos y 6 Decretos-leyes, afectando a los más dispares sectores del ordenamiento jurídico, resulta ser, en efecto, un acabado (mal) ejemplo de desvirtuación de lo previsto en art. 66.2 CE, que atribuye a las Cortes Generales, representantes del pueblo español, la potestad legislativa del Estado, en cuanto que desnaturaliza la función legislativa de las Cortes, así como la concepción constitucional de la ley (ínsita en los arts. 1.1 y 2 y 66.1 y 2 CE) como expresión de la voluntad popular.

La función legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE) se identifica con un determinado procedimiento parlamentario: el procedimiento legislativo. En el procedimiento legislativo se expresa la voluntad popular que las Cortes Generales, a través de sus dos Cámaras, están llamadas a representar (art. 66.1 CE). De este modo, la ley no es sólo decisión de la mayoría, sino que, a través del procedimiento legislativo, permite la efectiva participación de las minorías, debatiendo el proyecto de la mayoría y formulando sus propias propuestas a través de enmiendas, todo ello de acuerdo con las exigencias indeclinables del principio del pluralismo democrático (art. 1.1 CE).

El principio democrático resulta, en efecto, ser elemento capital para aprehender el concepto de ley en nuestra Constitución. Entendida la democracia como democracia pluralista, el Parlamento como órgano de representación de todo el pueblo y el Gobierno sólo como órgano de representación de la mayoría, la reserva a la ley de determinadas materias significa señaladamente la reserva a un determinado procedimiento de emanación normativa, el procedimiento legislativo parlamentario, dotado de las características de contradicción, publicidad y libre deliberación que le son propias y que lo diferencian sustancialmente del procedimiento de elaboración normativa gubernamental. Cierto es que la decisión final que da lugar a la Ley como producto normativo formal queda en manos de la mayoría parlamentaria (sostén del Gobierno que dirige la acción política de cada legislatura), pero ello no desvirtúa el hecho de que el procedimiento legislativo garantiza a la minoría su derecho al debate y a la presentación de enmiendas, que es lo relevante a los efectos que aquí interesan.

Queda así despejado el equívoco en el que incurre en su fundamento jurídico 5 la Sentencia de la que discrepo, al confundir principio democrático y principio mayoritario. No es dudoso que nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas, como este Tribunal tuvo ocasión de advertir tempranamente ya en su STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21. Pero, para no incurrir en errores conceptuales elementales, es necesario distinguir dos planos diferentes: por un lado, el de la adopción de decisiones parlamentarias, que es donde cabalmente rige el principio mayoritario al que se refiere nuestra doctrina; por otro, el del procedimiento deliberativo previo a la adopción de la decisión o acuerdo parlamentario, que es donde tiene su cabal asiento el principio de pluralismo democrático (art. 1.1 CE) como manifestación de la participación política de la minoría.

De este modo, del concepto de potestad legislativa contenido en el art. 66.2 CE, como proyección del principio de pluralismo democrático enunciado en el art. 1.1 CE, se infiere sin dificultad el concepto constitucional de ley como decisión parlamentaria adoptada por las Cortes Generales como representantes de la soberanía nacional (arts. 1.2 y 66.1 CE) a través de un procedimiento reglado (regulado en detalle por los Reglamentos de las Cámaras, en desarrollo de los criterios básicos establecidos en los arts. 72 CE y ss.) de deliberación racional suficiente, que permite la efectiva participación política de la mayoría y la minoría.

Resulta así que, constitucionalmente, no puede tener valor de ley cualquier decisión adoptada por el Parlamento con este nombre. Como hemos tenido ocasión de señalar “las Cortes Generales, como titulares de la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 CE), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esa potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución” (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4). Estos límites son tanto sustantivos como formales, de suerte que la ley no puede entrar en contradicción con normas materiales de la Constitución, ni tampoco con normas o principios estructurales expresos o deducibles de nuestro sistema constitucional parlamentario y democrático. Si se traspasan esos límites, este Tribunal está llamado a depurar y expulsar del ordenamiento jurídico la ley inconstitucional, tanto por motivos formales como materiales, garantizando la primacía de la Constitución (art. 27.1 CE), mediante los procesos de declaración de inconstitucionalidad de las leyes (arts. 161 a 164 CE y arts. 27 y ss. LOTC).

4. Así debió procederse en este caso, en mi opinión, con la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, cuya elaboración no responde a las exigencias del concepto constitucional de ley señalado, como decisión parlamentaria adoptada por las Cortes Generales a través de un procedimiento legislativo de deliberación racional que responde a las exigencias del principio democrático en cuanto a la participación política de la minoría.

En efecto, la Ley 50/1998 es una “ley de acompañamiento” (utilizando de nuevo la expresión que ha hecho fortuna) que, debido a las peculiares características que se advierten en su tramitación parlamentaria, resulta contraria a la Constitución (y a los Reglamentos de las Cámaras, que integran el bloque de la constitucionalidad a los efectos que nos ocupan y que, en consecuencia, se erigen en canon de control de la ley) por las restricciones ilegítimas que ha supuesto para la potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE).

a) Así, en primer lugar, acontece que durante la tramitación parlamentaria de la Ley 50/1998 en el Congreso de los Diputados se introdujeron numerosas enmiendas en el proyecto de ley, que fueron aprobadas con el apoyo del grupo mayoritario, enmiendas que encubren verdaderas iniciativas legislativas, lo que debe reputarse inconstitucional. La iniciativa legislativa (art. 87.1 CE) supone la capacidad de poner en marcha el procedimiento legislativo, de abrir paso a la fase constitutiva del procedimiento, entendida ésta como fase de presentación de enmiendas y deliberación sobre las mismas. Quien posee la iniciativa legislativa tiene la libre disposición del texto hasta el momento final del proceso legislativo parlamentario. Por eso el Gobierno, que posee la iniciativa legislativa (arts. 87.1 y 88 CE), pero no la potestad legislativa, puede retirar sus proyectos de ley, en cada Cámara, en cualquier momento anterior al pronunciamiento definitivo de la Cámara. Del mismo modo el Congreso y el Senado, que también poseen la iniciativa legislativa (art. 87.1 CE y arts. 110 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 107 del Reglamento del Senado), pueden acordar en los Plenos la retirada de las proposiciones de ley; pero esta facultad de retirar la poseen las Cámaras no por ostentar la potestad legislativa (art. 66.2 CE), sino porque poseen la facultad de iniciativa, que es algo constitucionalmente distinto de la potestad legislativa (en cuyo seno se manifiesta el derecho de enmienda) y que no puede confundirse con ésta. Esta confusión se produce en el supuesto de la tramitación de la Ley 50/1998, al haberse introducido, como se ha dicho, en el proyecto de ley enmiendas -aprobadas por la mayoría parlamentaria- sin conexión con el texto de la iniciativa legislativa, sino referidas a otros textos legales distintos, vulnerándose así la distinción constitucional entre iniciativa legislativa y enmienda, deducible del art. 66.2 CE y explícita en los arts. 84, 87.1, 88 y 90.2 y 3 CE.

La admisión y aprobación de enmiendas sin relación con el texto (o textos, en su caso) de una iniciativa legislativa, sino referidas a otras leyes distintas, supone un evidente fraude a la Constitución - que claramente distingue, como ha quedado expuesto, entre iniciativa y enmienda- conforme hemos tenido ocasión de advertir recientemente en nuestra STC 119/2011, de 5 de julio (corrigiendo la desacertada doctrina anterior de este Tribunal), pues desde la perspectiva constitucional se extrae la exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar. Como allí dijimos, “[c]on carácter general, la necesidad de una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado se deriva, en primer lugar, del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado. Además, la propia lógica de la tramitación legislativa también aboca a dicha conclusión, ya que, una vez que una iniciativa legislativa es aceptada por la Cámara o Asamblea Legislativa como objeto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, toda vez que esa función la cumple, precisamente, el ya superado trámite de enmiendas a la totalidad, que no puede ser reabierto.

En efecto, la enmienda, conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad; sólo se enmienda lo ya definido. La enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa. Ello, trasladado al ámbito legislativo, supone que, a partir de un proyecto de ley, la configuración de lo que pretende ser una nueva norma se realiza a través de su discusión parlamentaria por la Cámara en el debate de totalidad como decisión de los representantes de la voluntad popular de iniciar la discusión de esa iniciativa, que responde a unas determinadas valoraciones de quienes pueden hacerlo sobre su oportunidad y sobre sus líneas generales; tomada esa primera decisión, se abre su discusión parlamentaria para perfilar su contenido concreto y específico a través del debate pudiendo, ahora sí, introducir cambios mediante el ejercicio del derecho de enmienda y legitimando democráticamente la norma que va a nacer primero mediante la discusión pública y luego a través de la votación o votaciones de la norma, según su naturaleza, como manifestación de la voluntad general democráticamente configurada” (STC 119/2011, FJ 6).

En suma, para reformar las leyes está constitucionalmente prevista la iniciativa legislativa, mientras que la enmienda está prevista para modificar el texto (o textos, en su caso) de la iniciativa, ya sea a la totalidad o a parte del articulado (art. 110 del Reglamento del Congreso de los Diputados), de donde deriva la exigencia de conexión u homogeneidad entre la enmienda y el texto legal a enmendar (y en este sentido, la vinculación de la enmienda al texto legislativo que se pretende enmendar es no sólo material sino textual) y la consiguiente exclusión de la posibilidad de admitir -y aprobar- enmiendas que no pretenden modificar el texto de la iniciativa legislativa, sino introducir modificaciones de otros textos legales distintos, transformando fraudulentamente el derecho de enmienda en facultad de iniciativa legislativa.

Pero, además, la admisión como enmiendas de textos que no guardan relación material alguna con la iniciativa legislativa a enmendar, como ha sucedido en el caso de la ley impugnada en el presente recurso de inconstitucionalidad, no sólo incurre en la señalada infracción constitucional, sino que dicha infracción afecta al núcleo de la función representativa de los Diputados y lesiona su derecho al ejercicio del cargo parlamentario, garantizado por el art. 23.2 CE y conectado con el principio democrático (art. 1.1 CE), como también tuvimos ocasión de advertir, en relación con los Senadores, en la citada STC 119/2011, FJ 9. En efecto, “el ius in officium afecta a toda una serie de situaciones de los parlamentarios en las que los órganos rectores de las Cámaras deben respetar la función representativa no por tratarse de facultades meramente subjetivas de quienes desarrollan esa función sino como facultades que lo que permiten es ejercer correctamente a los representantes populares dicha representación participando en la función legislativa. Esto impone hacer posible la presentación de propuestas legislativas, la discusión en el debate parlamentario público sobre los temas sobre los que versa ese debate interviniendo en el mismo, la mejora de los textos mediante la introducción de enmiendas, y respetar su derecho a expresar su posición mediante el derecho de voto”.

Por tanto, la admisión a trámite como enmiendas de propuestas que, por carecer de relación alguna de homogeneidad con el texto del proyecto de ley remitido al Congreso por el Gobierno, suponían, en realidad, nuevas iniciativas legislativas, determinó que los Diputados viesen restringidas sus posibilidades de deliberación en el debate parlamentario, haciendo imposible la presentación de alternativas y su defensa, que constituyen la esencia de su función representativa como Diputados, resultando así vulnerado su derecho fundamental al ejercicio del cargo parlamentario (art. 23.2 CE).

b) Asimismo acontece que se introdujeron durante la tramitación parlamentaria de la Ley 50/1998 en el Senado enmiendas que no guardan relación de homogeneidad material ni textual alguna con el proyecto de ley remitido por el Congreso, e igualmente aprobadas con el apoyo del grupo mayoritario, incurriendo con ello en la misma vulneración constitucional antes señalada y, además, en infracción de los arts. 89.2 y 90 CE.

En efecto, con la calificación como enmiendas de lo que en realidad constituyen verdaderos supuestos de iniciativa legislativa, no sólo se vulnera la distinción constitucional entre esta facultad de iniciativa y el derecho de enmienda (y, en cuanto que la enmienda se inserta en el proceso de ejecución de la potestad legislativa, puede sostenerse que en el fondo se está vulnerando la distinción constitucional entre iniciativa y potestad legislativa, que son figuras bien diferentes, tanto por su objeto como por sus titulares), sino que además se infringe el art. 89.2 CE, que determina que las proposiciones de ley que, de acuerdo con el art. 87.1 CE, tome en consideración el Senado, se remitirán al Congreso para su tramitación como tal proposición.

Además, del mismo modo que ya se señaló para el caso de los Diputados, la admisión como enmiendas de textos que no guardan relación material alguna con la iniciativa legislativa a enmendar, afecta al núcleo de la función representativa de los Senadores y lesiona su derecho al ejercicio del cargo parlamentario, garantizado por el art. 23.2 CE y conectado con el principio democrático (art. 1.1 CE), como este Tribunal señala expresamente en la citada STC 119/2011, FJ 9. En efecto, al admitirse a trámite en el Senado como enmiendas unos textos que, por carecer de relación alguna de homogeneidad con el proyecto de Ley aprobado por el Congreso de los Diputados (art. 90.1 CE y art. 120 del Reglamento del Congreso), suponían, en realidad, nuevas iniciativas legislativas, se impidió a los Senadores utilizar los mecanismos previstos en el art. 90.2 CE (oponer su veto o introducir enmiendas al texto del proyecto de ley aprobado por el Congreso), que constituyen la esencia de su función representativa como Senadores, resultando así vulnerado su derecho fundamental al ejercicio del cargo del cargo parlamentario (art. 23.2 CE).

Por otra parte, la introducción de estas enmiendas en el Senado por el grupo parlamentario mayoritario supone una restricción injustificada al derecho de la minoría que infringe el procedimiento legislativo bicameral (art. 90 CE), pues dichas enmiendas no permiten más que su discusión (para su aceptación, rechazo o transacción), esto es, no cabe la participación de los Senadores de la minoría para presentar otras enmiendas de sentido distinto a las de la mayoría.

Como también dijimos en nuestra STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 6, “En lo que se refiere específicamente al Senado, y entrando ya en los detalles del procedimiento legislativo, también se debe destacar que el art. 66 CE establece un sistema representativo bicameral que se concreta en un procedimiento legislativo compartido descrito someramente en los arts. 88 a 91 CE que configura al Senado como una Cámara de segunda lectura que delibera en un plazo cerrado de dos meses sobre los proyectos de ley aprobados por el Congreso. En ese tiempo el Senado, conforme a las disposiciones constitucionales, puede oponer su veto o introducir enmiendas al texto que se le presenta. Las modificaciones que incluya el Senado deberán, no obstante, ser ratificadas por el Congreso para poder ser promulgadas y entrar en vigor. Parece claro, entonces, que la intención del constituyente es que la aprobación de los textos legislativos se produzca siempre, en primer lugar, en el Congreso. Prueba de ello es que, si bien tanto el Congreso como el Senado disponen de iniciativa legislativa (art. 87.1 CE), las proposiciones de ley admitidas en el Senado han de remitirse al Congreso para que éste inicie su tramitación (art. 89.2 CE). En este orden de cosas, parece lógico concluir que la facultad de enmienda senatorial a la que se refiere el art. 90.2 CE se entendió, al elaborar la Constitución, limitada a las enmiendas que guarden una mínima relación de homogeneidad material con los proyectos de ley remitidos por el Congreso. Esta interpretación es, sin duda, la que mejor se adecua a las disposiciones constitucionales que regulan la facultad de iniciativa legislativa del Senado y el procedimiento legislativo general”.

Por otro lado conviene recordar que los Diputados, frente a los textos enmendados por el Senado, tienen constitucionalmente limitada su participación en el procedimiento legislativo que sigue, tras la devolución del proyecto al Congreso, a la votación en el Pleno de la Cámara, donde las enmiendas del Senado pueden ser aceptadas o rechazadas (art. 90.2 CE y arts. 121, 123 y 132 del Reglamento del Congreso de los Diputados). Esta previsión, que es plenamente coherente con la configuración constitucional del procedimiento legislativo cuando las enmiendas introducidas por el Senado constituyen auténticas enmiendas (es decir, modificaciones al texto del proyecto o proposición de ley aprobado en el Congreso y remitido por esta Cámara al Senado), resulta por el contrario desvirtuada -y, en consecuencia, no puede constitucionalmente admitirse- cuando lo que en realidad encubren las enmiendas introducidas en el Senado es la reforma de textos legales distintos, respecto de los cuales los Diputados (en fraude del procedimiento legislativo bicameral y, más en concreto, del art. 90.2 CE) ven drásticamente limitada su capacidad de intervención en el procedimiento de reforma de textos legales con vulneración de lo previsto en los arts. 88 y 89 CE y 110 a 119 y 125 y 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

La inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo tanto en fase unicameral como bicameral vicia así de inconstitucionalidad a la Ley 50/1998, porque esa inobservancia ha alterado de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras (SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1, y 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5), por lo que no puedo compartir la conclusión a la que se llega -acogiendo la argumentación del Abogado del Estado- en el fundamento jurídico 8 de la Sentencia de la que discrepo, en cuanto a que no le compete a este Tribunal verificar en qué concretos preceptos de la Ley 50/1998 se habría producido el vicio de inconstitucionalidad indicado. A mi juicio, sí estamos obligados a indagar qué enmiendas encubren verdaderos supuestos de iniciativa legislativa, dada la publicidad oficial en el “Diario de Sesiones”, y habida cuenta de que no somos árbitros, sino defensores de la supremacía de la Constitución y controladores de la constitucionalidad de las leyes (art. 27.1 LOTC), cuando, como sucede en el presente caso, sobre ello hemos sido requeridos por quienes se encuentran legitimados para promover un recurso de inconstitucionalidad (art. 162.1 CE y art. 32 LOTC), y que han argumentado suficientemente en su recurso sobre la existencia de este vicio de inconstitucionalidad que denuncian.

c) Asimismo se constata que el debate del proyecto de ley en el Congreso se siguió en la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda. La exigencia de un procedimiento legislativo de deliberación racional, como manifestación del pluralismo democrático (arts. 1.1 y 66 CE), conduce a la previsión de comisiones legislativas permanentes especializadas en las que el Pleno de la Cámara puede -como es acostumbrado en nuestro sistema parlamentario, para agilizar el procedimiento legislativo- delegar la aprobación de proyectos y proposiciones de ley (art. 75.2 CE). Pues bien, el principio de especialidad parlamentaria desde el punto de visto orgánico, en cuanto proyección de la exigencia de deliberación racional, sufre un innegable menoscabo cuando, como ha sucedido en el caso de la Ley 50/1998, se debaten en una determinada y única Comisión -la de Economía, Comercio y Hacienda concretamente- múltiples modificaciones normativas que afectan a los más dispares sectores del ordenamiento jurídico, sustrayendo el conocimiento del asunto a la comisión especializada correspondiente, pues ni siquiera se ha acudido a la previsión establecida en el art. 43.2 del Reglamento del Congreso, que habría permitido recabar informe previo de las comisiones concernidas sobre las cuestiones que fueran de su competencia principal atendiendo al principio de especialización.

5. Se debe, por último, salir al paso de los argumentos que a veces se esgrimen por los defensores de la práctica constitucionalmente fraudulenta, tan propia (pero no exclusiva) de las llamadas “leyes de acompañamiento”, de admitir y aprobar como enmiendas unos textos que no guardan relación material ni textual alguna con la iniciativa legislativa a enmendar, argumentos que sostienen la conveniencia de aceptar semejante práctica por dos tipos de razones: de un lado, las pretendidas exigencias de la realidad política en cada momento, que hacen inevitable la existencia de transacciones entre el grupo político parlamentario que sostiene al Gobierno en las Cámaras y otros grupos políticos para conformar la mayoría parlamentaria que apoya una iniciativa legislativa, y que se plasman en la introducción de enmiendas en el texto de la iniciativa para recoger esos acuerdos políticos referidos a textos legales ajenos a la iniciativa presentada y tramitada; de otro, la urgencia de acometer determinadas reformas legislativas, lo que hace necesario o al menos conveniente, “aprovechar” la tramitación en fase avanzada de un proyecto o proposición de ley para incorporar por medio de enmiendas esas modificaciones referidas a textos legislativos distintos de aquel al que se refiere la iniciativa legislativa en trámite.

Pues bien, ninguno de estas razones de pretendida “eficacia” puede servir para justificar la inaceptable práctica de admitir enmiendas que encubren iniciativas legislativas, no sólo porque no es admisible constituir la patología en paradigma, sino porque, además, nuestro ordenamiento prevé diversas soluciones para dar adecuada respuesta a las exigencias que pueda plantear la negociación política en el régimen parlamentario, o a la necesidad de llevar a cabo de forma urgente una determinada reforma legislativa que resulte inaplazable por las circunstancias de que se trate, lográndose así, como resulta obligado, la conformidad a Derecho de las exigencias impuestas por la realidad política. En efecto, respecto a lo primero cabe señalar que nada impide la presentación conjunta de proposiciones de ley por parte de los grupos políticos parlamentarios que pretenden llevar a efecto lo acordado con ocasión de la negociación política sobre un determinado asunto. Y respecto a lo segundo baste recordar, como lo hicimos en la citada STC 119/2011, FJ 7, que esas situaciones que demandan una respuesta legislativa urgente pueden ser abordadas por distintos cauces expresamente previstos en nuestra Constitución y en los Reglamentos de las Cámaras, como son la tramitación del proyecto o proposición de ley por el procedimiento de urgencia (art. 90.2 CE, arts. 93 y 94 del Reglamento del Congreso de los Diputados y arts. 133 a 135 del Reglamento del Senado), o por el procedimiento de lectura única, si su naturaleza o la simplicidad de formulación lo permiten (art. 150 del Reglamento del Congreso Diputados y art. 129 del Reglamento del Senado), e incluso, en su caso, mediante la aprobación de un real decreto- ley (art. 86 CE). Y es que “[d]esatender los límites constitucionales bajo el paraguas de la urgencia normativa no deja de ser una lesión constitucional por mucho que pueda parecer conveniente coyunturalmente. Una buena política legislativa puede evitarlo y cuando excepcionalmente no sea posible debe asumir el coste democrático que pueda tener pero no forzar la Constitución” (STC 119/2011, FJ 7).

En efecto, no puede entenderse que este tipo de leyes -de las que las llamadas “leyes de acompañamiento” no son más que un significativo ejemplo- tengan funcionalidad alguna en nuestro sistema constitucional. Resultaría indefendible sostener que cada año el Gobierno pueda llevar a cabo una especie de revisión general o aggiornamento de casi todo el ordenamiento jurídico (o de numerosos sectores del mismo) a través de instrumentos normativos que, en expresiones sumamente gráficas que han hecho fortuna incluso entre la doctrina científica, son conocidos como “leyes escoba”, “leyes ómnibus”, o “leyes paraguas”. Ni las razones de urgencia que pueden sobrevenir en determinadas circunstancias ni las necesidades coyunturales de la acción política pueden ser admitidas como argumento para cometer un fraude al procedimiento legislativo parlamentario y, por tanto, una burla a la Constitución.

Por eso, entender que puede ponerse en marcha, en un solo acto, una iniciativa legislativa no ya de contenido plural, sino extraordinariamente multiforme y asistemático, que culmina al final en una ley donde tales características acaban acentuándose mucho más; no reaccionar ante la subversión del procedimiento legislativo que supone despreciar la existencia de comisiones legislativas permanentes especializadas, y, al mismo tiempo, elaborar con gran precipitación y escaso debate reformas legislativas tan relevantes como sumamente heterogéneas; admitir un uso torticero del derecho de enmienda, aceptando que puedan calificarse como enmiendas y tramitarse (y aprobarse) como tales unos textos que, en realidad, encubren verdaderas iniciativas legislativas; es decir, convalidar la deforme criatura jurídica que han supuesto las llamadas “leyes de acompañamiento”, significa, a mi juicio, dar por buena la degradación de la potestad legislativa y de la ley, con olvido de la función crucial que las Cámaras Legislativas desempeñan, esto es, con grave quebranto de las fundamentales reglas de juego de la democracia parlamentaria, conforme he dejado razonado a lo largo del presente Voto.

6. En resumen, las señaladas infracciones del procedimiento legislativo, que alteran de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras, vician de inconstitucionalidad a la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en su conjunto, como producto normativo resultante de la tramitación parlamentaria, lo que, a mi juicio, debió conducir a la declaración de inconstitucionalidad de dicha Ley, si bien con efectos no anulatorios, teniendo en cuenta no sólo el hecho de la eventual derogación o modificación de algunos preceptos contenidos en dicha Ley a la fecha de pronunciarse esta Sentencia, sino también la necesidad de evitar el vacío normativo que se produciría en diversos sectores del ordenamiento por la nulidad de la ley declarada inconstitucional.

Esta desvinculación entre inconstitucionalidad y nulidad debería venir acompañada de una expresa llamada de atención al legislador para que en lo sucesivo se abstenga de volver a utilizar la técnica legislativa de las llamadas “leyes de acompañamiento”, con la advertencia de que la utilización futura de este tipo de leyes será declarada inconstitucional y nula, con efectos ex tunc.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a trece de septiembre de dos mil once.

Voto concurrente que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1390-1999

El Magistrado que suscribe, y teniendo el mayor respeto al texto aprobado también con mi voto por la mayoría de este Tribunal, discrepa únicamente en la consideración que se hace respecto de la norma enjuiciada, asumiendo una crítica, aún potencial, de su calidad técnica.

En efecto, por dos veces aparece esta crítica en el fundamento jurídico 3, donde se señala que “aunque la opción elegida pueda ser eventualmente criticable desde el punto de la técnica jurídica…” y, más adelante, que “aun aceptando que una ley como la impugnada puede ser expresión de una deficiente técnica legislativa”.

En mi opinión, tal crítica no debería haber figurado en el texto de la Sentencia. En primer lugar porque, tal como recogemos en el texto aprobado, “el juicio de constitucionalidad que corresponde hacer a este Tribunal 'no lo es de la técnica legislativa' [SSTC 109/1987 de 29 de junio. FJ 3 c); y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], ni de 'perfección técnica de las leyes' (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), pues nuestro control 'nada tiene que ver con su depuración técnica' (SSTC 226/1993, de 8 de junio, FJ 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4)”. En consecuencia, si no nos corresponde un juicio sobre la técnica legislativa, sobra, a mi juicio, la expresada opinión crítica antes doblemente citada. Los retruécanos, generan una suerte de ambigüedad en la expresión que es inadecuada en nuestras Sentencias.

Pero además, en lo que implica la asunción de su potencialidad de mala técnica, creo que es en sí mismo rechazable. La complejidad política, social y económica de una sociedad desarrollada, tiene como natural correlación la existencia de un ordenamiento extenso y complejo. A su vez, los ritmos que gobiernan este tipo de sociedad dotan a muchas de sus normas de un contenido temporal, para adecuarse a las situaciones cambiantes. Por ello, las leyes transversales como la aquí enjuiciada son una respuesta parlamentaria a este tipo de realidad que es propia de nuestra época. Respuesta, que, además, dota de las garantías de la tramitación parlamentaria a los supuestos de cambio normativo, que de otro modo irían posiblemente por la técnica del decreto-ley. De aquí que la técnica de la transversalidad es la adecuada a la finalidad del legislador de abordar temporalmente la puesta al día de una serie heterogénea de leyes. Finalidad que, como es obvio, no corresponde enjuiciar, ni siquiera en términos de mera opinión a este Tribunal.

Madrid, a trece de septiembre de dos mil once.

SENTENCIA 137/2011, de 14 de septiembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 245, de 11 de octubre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:137

Recurso de inconstitucionalidad 5023-2000. Interpuesto por noventa y un Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados frente al artículo 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

Límites a los decretos-leyes, distribución de competencias en materia de urbanismo: inexistencia de situación de extraordinaria y urgente necesidad (STC 31/2011); nulidad de disposición estatal. Voto particular.

1. El Gobierno no ha aportado una justificación suficiente que permita apreciar la existencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad lo que ha de determinar la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 [FJ 8].

2. A la vista de los precedentes normativos, y en defecto de una expresa justificación por parte del Gobierno, no parece que la situación de rigidez del mercado inmobiliario pudiera presentar las notas de imprevisibilidad y excepcionalidad que definen la existencia de una necesidad extraordinaria y urgente que exija una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes [FJ 7].

3. Doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante, para la adopción de Decretos-leyes, de la extraordinaria y urgente necesidad (STC 31/2011) [FFJJ 4, 6, 7].

4. Que el precepto impugnado haya sido derogado no priva de objeto al proceso constitucional pues, según es criterio de este Tribunal, ello no impide controlar si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86.1 CE se realizó siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional (SSTC 189/2005, 31/2001) [FJ 2].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5023-2000, interpuesto por 91 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso contra el artículo 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido ponente el Presidente don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 21 de septiembre de 2000, don Roberto Granizo Palomeque, Procurador de los Tribunales y comisionado por 91 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

El artículo recurrido introduce, en sus tres apartados, las modificaciones que a continuación se precisan en varios artículos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (LRSV).

A) El apartado uno del art. 1 del Real Decreto-ley modifica la redacción del art. 9.2 de la Ley 6/1998, que queda así redactado: “Tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurra alguna de las circunstancias siguientes: … 2. Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales”.

En la redacción original del precepto se contenía un último inciso -eliminado por el precepto recurrido- del siguiente tenor: “así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano”. Resulta así que el artículo recurrido elimina uno de los criterios que, en el seno del art. 9.2 LRSV, en su redacción original, permitía identificar como suelos no urbanizables aquellos en los que, en todo caso, no concurrieran las circunstancias contempladas en el apartado primero del mismo artículo, que se mantiene, y según el cual debían clasificarse como suelo no urbanizable los terrenos “[q]ue deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público”.

B) El apartado dos del art. 1 del Real Decreto-ley modifica la redacción del art. 15 de la Ley 6/1998 -intitulado “Derechos de los propietarios de suelo urbanizable”- al añadir un nuevo apartado 2, quedando el hasta entonces párrafo único como apartado 1. Consecuentemente, el artículo quedó redactado como sigue:

“1. Los propietarios del suelo clasificado como urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de los terrenos de su propiedad conforme a la naturaleza rústica de los mismos. Además, tendrán derecho a promover su transformación instando de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo, de conformidad con lo que establezca la legislación urbanística.

2. La transformación del suelo urbanizable podrá ser también promovida por las Administraciones Públicas sean o no competentes para la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo.”

Resulta así que, según la redacción introducida por el artículo impugnado y sin entrar ahora en mayores disquisiciones, las Administraciones públicas “sean o no competentes para la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo” quedan expresamente legitimadas para promover su transformación.

C) Finalmente, el apartado tres del art. 1 del Real Decreto-ley modifica, por adición, el apartado 1 y añade un nuevo apartado 3 al art. 16 de la Ley 6/1998, dedicado, según su propio título, a establecer las “reglas básicas para el ejercicio del derecho” -del derecho a transformar el suelo urbanizable, hay que entender en conexión con el art. 15.

Fruto de estas modificaciones, el apartado primero del artículo 16.1 quedó, en definitiva, redactado como sigue: “El derecho a promover la transformación del suelo urbanizable, mediante la presentación ante el Ayuntamiento del correspondiente planeamiento de desarrollo para su tramitación y aprobación, se podrá ejercer desde el momento en que el planeamiento general delimite sus ámbitos o se hayan establecido las condiciones para su desarrollo o se proceda a su delimitación o a la definición de las condiciones para su desarrollo en virtud de un proyecto de delimitación o de planeamiento formulado por la iniciativa privada”; donde la novedad consiste en la introducción de los últimos dos supuestos de fijación del momento a quo para la posible presentación ante el Ayuntamiento del planeamiento de desarrollo por parte de los titulares del derecho a promover la transformación del suelo urbanizable, identificados -en los términos que han quedado fijados- por el art. 15, también reformado.

El apartado 3, introducido por el artículo objeto del presente recurso, cierra el art. 16 prescribiendo lo siguiente: “En todo caso, los instrumentos de planeamiento urbanístico de desarrollo que sean elaborados por las Administraciones públicas a las que no competa su aprobación, o por los particulares, quedarán aprobados definitivamente por el transcurso del plazo de seis meses, o del que, en su caso, se establezca como máximo por la legislación autonómica para su aprobación definitiva, contados desde su presentación, siempre que se hubiera efectuado el trámite de información pública, que podrá efectuarse por iniciativa de quien promueva el planeamiento”. Fija, en definitiva, el nuevo apartado 3, un plazo de seis meses -a expensas del que, en su caso, se establezca por la legislación autonómica-, contado desde la presentación del correspondiente planeamiento de desarrollo, para considerarlo aprobado definitivamente, siempre que se hubiera efectuado el trámite de información pública, lo que podrá haber sucedido -también como novedad- “por iniciativa de quien promueva el planeamiento”.

2. El escrito de demanda comienza con el análisis de los fundamentos jurídicos procesales, donde se anticipa la solicitud, luego llevada al suplico, de que el presente recurso de inconstitucionalidad se acumule al núm. 3144-1998, interpuesto contra diversos preceptos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones. Sucesivamente, el escrito entra a examinar los fundamentos de carácter material sobre los que se sostiene el reproche de inconstitucionalidad dirigido contra el precepto impugnado.

A) En primer lugar se denuncia que se ha producido una infracción del artículo 86.1 CE, tanto porque no concurre el presupuesto habilitante para el ejercicio de la potestad legislativa excepcional y provisional del Gobierno, como porque se han infringido los límites materiales de dicha potestad.

a) Falta del presupuesto habilitante.

Los Diputados recurrentes inician su alegato glosando la doctrina constitucional sentada en las SSTC 29/1982, de 31 de mayo; 6/1983, de 4 de febrero; 111/1983, de 2 de diciembre; 29/1986, de 20 de febrero; 60/1986, de 20 de mayo, y 182/1997, de 28 de octubre, sobre el sentido y alcance de la expresión “extraordinaria y urgente necesidad” contenida en el art. 86.1 CE y sobre el margen que le corresponde a este Tribunal para el control jurídico de su concurrencia en un caso concreto, limitado a detectar los casos en los que se haya dado uso “abusivo o arbitrario” a la facultad extraordinaria que el precepto de referencia reconoce al Gobierno. Y ello para concluir que la aplicación de esta doctrina al presente supuesto revela que la apreciación que, en sede política, se hace de la concurrencia de la situación extraordinaria y urgente es, a todas luces, abusiva y arbitraria.

Afirman, en primer lugar, los actores que la definición de la situación existente ofrecida por la exposición de motivos del Decreto-ley, al expresarse en unos “términos escuetos, vagos e inconcretos y limitados a un diagnóstico tópico (reiterado una y otra vez por el legislador) de unos pocos elementos, sin alusión a sus posibles causas” no cumpliría con la doble exigencia de ser explícita y razonada. Y ello por cuanto se limita a hacer referencia a una determinada evolución de la economía española y a la concurrencia de factores, vagamente aludidos y calificados nada menos que de impredecibles, que pueden incidir positivamente en esa evolución, subrayando que es necesario “proseguir” el proceso liberalizador abierto por las medidas liberalizadoras ya acordadas concentrándose en una serie de sectores en el marco de un conjunto amplio de medidas de “naturaleza estructural”, concretado, por lo que respecta al “sector inmobiliario”, en el reconocimiento de “rigideces en el mercado como consecuencia del fuerte crecimiento de la demanda” y en “la incidencia en los productos inmobiliarios del precio del suelo, condicionada ... por la escasez del suelo urbanizable”.

Siendo éstos los limitados términos de la exposición de motivos del Real Decreto-ley, nada en ella permitiría emitir un juicio sobre la relación y conexión de sentido entre tal diagnóstico y las medidas adoptadas, lo que bastaría para calificar de abusivo y arbitrario el recurso a la legislación extraordinaria. A ello se suma, además, que en este caso las exigencias de justificación quedan reforzadas, a la luz de la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 6, pues se trata de una “situación estructural” frente a la que se toman medidas asimismo estructurales o que, al decir de los actores, “afectan al entero ordenamiento general constitutivo del marco del ordenamiento sectorial más importante del ordenamiento de las Comunidades Autónomas y, por tanto, a los términos de la integración de éste y del general del Estado, lo que vale decir a la estructura del ordenamiento relevante en materia de ordenación territorial y urbanística”, lo que exigiría la demostración de la estricta necesidad o el carácter indispensable de tales medidas estructurales.

De forma añadida, la caracterización de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, lejos de retratar una nueva situación de carácter extraordinario y urgente, se limita a reiterar la apreciación que ya figuraba, cuatro años antes, en el Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, así como en la Ley 7/1997, de 14 de abril, por conversión de la anterior disposición legal provisional, y en la propia LRSV, aprobada por el procedimiento legislativo de urgencia, y cuyos arts. 9, 15 y 16 reciben nueva redacción por el artículo impugnado. La identidad de las definiciones se refleja en la inscripción de todas estas normas en el llamado proceso liberalizador y en la presencia de los mismos elementos determinantes - rigideces del mercado y escasez de suelo urbanizable con incidencia en el precio del suelo, que a su vez condiciona el precio de los productos inmobiliarios, siendo estos elementos calificados de “estructurales” demandantes de medidas de idéntico carácter.

El hecho de que el propio Real Decreto-ley 4/2000 califique la situación como “estructural” excluye, por definición, su carácter coyuntural o que resulte, tan siquiera, “sobrevenida y nueva”, de donde se infiere que no concurre la “extraordinaria y urgente necesidad” pues podía haber sido afrontada mediante el procedimiento legislativo ordinario y urgente, máxime teniendo en cuenta que el Gobierno goza de mayoría absoluta en el Parlamento.

Lo expuesto permite observar que la situación era conocida y estaba diagnosticada, en los mismos términos, al menos desde 1996, cuando para afrontarla se adoptó ya la correspondiente medida provisional, sin que su evolución ulterior haya sido sorprendente ni extraordinaria, menos aún impredecible. En todo caso, esa evolución ha acreditado el inadecuado tratamiento con medidas legislativas relativas a la clasificación del suelo de un problema que tiene su origen fundamental en otras causas, más concretamente en la inexistencia de suficiente actividad urbanizadora para producir la necesaria cantidad de suelo urbanizado y no sólo clasificado, habiendo quedado acreditado, según todos los datos oficiales y científicos existentes, que la cantidad de suelo urbanizable es más que suficiente para atender la demanda. A mayor abundamiento, la aprobación de la LRSV demuestra que el Gobierno ya consideró que esta situación podía y debía abordarse mediante la intervención de las Cortes Generales en el procedimiento legislativo ordinario por la vía de urgencia. Por ello mismo, no puede volver a calificarse de situación extraordinaria y urgente “transcurridos cuatro y dos años de dichas medidas, respectivamente, sin que nada sustancial o suficientemente relevante a estos efectos haya variado y en los que el Gobierno podría haber vuelto a adoptar su iniciativa legislativa normal de manera tempestiva; tanto más, una vez que se habían pronunciado ya las Cortes Generales en la materia”.

Consecuentemente, la apreciación de la concurrencia de una situación extraordinaria y urgente sólo puede haber traído causa de un implícito reconocimiento de la negligencia del Gobierno en la tempestiva adopción de las iniciativas pertinentes, lo que obliga a calificar la definición hecha por el Gobierno como “abusiva”; a la par que “arbitraria”, toda vez que la apreciación, en tales condiciones, del caso constitucional habilitante representa un cambio objetivamente injustificado de criterio respecto del mantenido en 1997. Todo lo cual conduciría a la conclusión de que la reiterada apreciación de la situación descrita no es sino un pretexto formal para otorgar cobertura a la simple voluntad del Gobierno de “continuar” su propia política por la vía constitucionalmente más expedita, prescindiendo del Parlamento y haciendo un uso instrumental del orden constitucional.

La anterior conclusión se vería refrendada con el hecho de que el contenido de la disposición gubernamental impugnada no guarda relación con la situación definida para motivar su aprobación. Efectivamente, en la consideración de los Diputados recurrentes, a pesar de que el diagnóstico establecido por la norma se refiere al incremento del precio de los productos inmobiliarios por rigideces, no identificadas, en el mercado, ninguna de las medidas adoptadas por el artículo recurrido se refiere propiamente al mercado inmobiliario o al comportamiento de los agentes que directamente inciden en la producción y tráfico de bienes en dicho mercado. De nada vale que exista suelo clasificado (como de hecho ya existe) si éste no se urbaniza y edifica a los efectos de ser colocado en el mercado como productos inmobiliarios utilizables. Es más, las medidas adoptadas resultarían contraproducentes, pues, al incidir sólo en la clasificación del suelo -reforma del art. 9.2 LRSV- y referirse a los propietarios del suelo -modificación del art. 16 LRSV- se apoyan en la posición de quienes, en cuanto simples detentadores de suelo sin urbanizar, aunque clasificado, tienden de suyo a apropiarse del plusvalor que representa la simple clasificación, reteniendo al máximo el suelo para obtener, en el momento de la decisión de venta, el precio más alto posible, encareciendo con ello el mercado. En este sentido, se hace notar que el real decreto-ley impugnado sólo se ocupa de las facultades de la propiedad del suelo, no de sus deberes, que también forman parte del contenido constitucionalmente declarado del derecho de propiedad (art. 33 CE).

Las medidas adoptadas no incidirían tanto en el mercado como en las potestades administrativas normativas, de clasificación del suelo y de planeamiento, que lo condicionan legítimamente, lo que hace que no resulten idóneas, desde el punto de vista de la relación medio a fin, para resolver ninguno de los elementos de la situación que se dice motivante. En punto a la potestad de clasificación, no incide tanto en ésta como en los criterios para su ejercicio y, aún así, para suprimir sólo uno de esos criterios (inadecuación para el desarrollo urbano), con una influencia final más que discutible en los términos y el resultado posibles de tal ejercicio. Mientras que, por lo que hace a la potestad de planeamiento, la medida decisiva que se toma se limita a establecer la aprobación del planeamiento de desarrollo por silencio positivo en el plazo de seis meses o el fijado por la normativa autonómica, previsión que ya figuraba, incluso en condiciones más flexibles y favorables para los titulares del derecho de promoción de la transformación del suelo, en la legislación vigente (por el juego combinado de los arts. 42.2 y 3 y 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y 41 del texto refundido de la Ley del suelo de 1976, vigente con carácter supletorio en todo el territorio nacional en virtud de la STC 61/1997; y todas las leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas). De donde se sigue, respecto a esta última medida, la inexistencia absoluta de la rigidez aducida y, por tanto, de la situación de extraordinaria y urgente necesidad de adopción de la medida legal.

Por tanto, las medidas impugnadas no sólo no se refieren al mercado y a sus agentes sino que ni siquiera tienen por objeto la liberalización de ese mercado mediante la supresión de intervenciones administrativas o, al menos, la disminución del grado de éstas. Y ello porque únicamente operan, en cuanto a la potestad de clasificación, una supuesta y discutible reducción del grado de discrecionalidad en la determinación de una de las clases de suelo y, en cuanto a la potestad de planeamiento y en lo sustancial, una “conversión” en Derecho estatal, de directa aplicación, definitorio del marco del Derecho autonómico urbanístico, del régimen de ejercicio ya existente. Lo que supone una alteración del ámbito respectivo del Derecho estatal-marco y del Derecho autonómico urbanístico, que se produce, no ya sin motivación, no demostrativa de su necesidad, sino ante la evidencia de su más que dudosa eficacia en un caso y de su innecesariedad -al menos con carácter perentorio- en el otro.

Quiere decirse que las medidas no guardan la relación debida con la economía y consisten más bien y fundamentalmente en medidas sectoriales sustantivas ordinarias “revestidas” como medidas económicas y urgentes para poder realizar expeditivamente el pertinente programa gubernamental. De ello sería prueba el soporte competencial aducido -que no se limita a la invocación del apartado 13 del art. 149.1 CE-, sino que suma la referencia, en “igualdad de condiciones”, a los apartados 1 y 18 del mismo artículo, como sucedió en “la operación legislativa ordinaria cumplida con la Ley 6/1998”. Lo que se ve reforzado por la inexistencia, en el seno del real decreto-ley, de medida alguna relativa a la edificación, fase final del proceso urbanizador en su conjunto y que habría sido objeto de una regulación legal cercana en el tiempo -concretada en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre- caracterizada por un riguroso sometimiento al control público.

Conforme a la doctrina sentada por este Tribunal -por todas, SSTC 61/1997, de 20 de marzo, y 21/1999, de 25 de febrero-, la competencia estatal relativa a la economía general (art. 149.1.13 CE) debe ser interpretada de manera muy estricta, incluyendo sólo los instrumentos que tengan por objeto, sean necesarios y produzcan efectivamente, de manera directa e inmediata, y no sólo indirecta o mediata, una real dirección de la economía general. Si esto es así para el ejercicio normal de la competencia, mucho más lo ha de ser para su actuación por la vía de una potestad legislativa excepcional y extraordinaria.

La ausencia de la precisa y exigible relación con la situación apreciada y de cualquier motivación es palmaria en la modificación del art. 15 LRSV, donde se equiparan “las competencias sectoriales de las Administraciones públicas no competentes para la tramitación y aprobación del planeamiento, es decir, no urbanísticas (de todas ellas, sin exclusión), nada menos que con el derecho subjetivo de promoción de la transformación del suelo identificado como elemento perteneciente a las condiciones básicas garantes de la igualdad en el ejercicio del derecho constitucional de propiedad a todos los efectos, incluido el de la producción del silencio positivo; naturalmente, con independencia de que las aludidas Administraciones actúen como simples propietarias del correspondiente suelo (pues si actuaran como tales no sería necesaria otra previsión que la que ya hacía la Ley 6/1998)”. Esta equiparación es absurda y desvirtúa el sistema de relaciones interadministrativas en el Estado autonómico, situándose más allá de la competencia legislativa del Estado en sentido estricto, incluso considerando únicamente los títulos competenciales aducidos expresamente para fundamentar el real decreto-ley.

Quedaría, en definitiva, con esta medida, claramente de manifiesto el verdadero carácter y alcance del real decreto-ley, que no es otro que el constituir una modificación ilegítima: i) de la competencia constitucionalmente atribuida a las Comunidades Autónomas para determinar el cómo y el dónde del desarrollo urbano; ii) de los espacios respectivos del Derecho estatal y del Derecho autonómico con relación a las materias urbanismo y procedimiento administrativo común, y iii) de la ordenación general del régimen jurídico de las Administraciones públicas en lo que atañe a sus relaciones con motivo del ejercicio de competencias (las sectoriales con repercusión territorial o física y la de ordenación urbanística mediante el planeamiento) y del procedimiento administrativo común en cuanto al plazo máximo (supletorio) para resolver, los procedimientos en los que el silencio positivo juega (todos en los que estén involucrados otras Administraciones públicas, aunque no actúen en calidad de propietarios del suelo) y la ley capaz de determinar el sentido positivo del silencio (ahora, en urbanismo, sólo la ley estatal, a pesar de tratarse de una materia de competencia autonómica).

A todo ello se suma, finalmente, la inidoneidad de las medidas adoptadas para tener eficacia inmediata y directa y para poder modificar la situación existente y diagnosticada. Todas ellas precisarían para su efectividad de la intermediación del ordenamiento autonómico, especialmente de los planes urbanísticos, sin que el Real Decreto-ley, a diferencia de la Ley 6/1998, incluya previsión alguna que regule su incidencia sobre situaciones de ordenación urbanística ya consolidadas o en trance de consolidarse, situaciones de especial complejidad dada la sucesión de modificaciones legislativas en los años 1996, 1997 y 1998. La reforma operada en el art. 9 sólo podrá tener aplicación en cuanto se produzca el proceso de innovación del planeamiento general, por lo que no tendrá efectividad durante todo el tiempo que se mantengan en vigor los planes generales ya existentes al momento de publicación del Real Decreto-ley 4/2000 o los que, hallándose en tramitación, sean aprobados con posterioridad, necesariamente tramitados -a falta de previsión expresa- en aplicación del procedimiento derogado. Las reformas de los arts. 15 y 16 LRSV, por su parte, carentes, asimismo, de retroactividad, únicamente serán de aplicación a los procedimientos iniciados a partir de la vigencia de este texto legislativo de urgencia, pero respecto del suelo clasificado -por lo antes dicho- conforme a los criterios sentados por la Ley 6/1998 y no por el Real Decreto-ley.

La limitada eficacia inmediata de las medidas introducidas por el Real Decreto-ley no justificaría, en ningún caso, el ejercicio de la potestad legislativa extraordinaria del Gobierno, puesto que la misma eficacia podría haberse conseguido por el sistema ordinario de toma de decisiones definido por la Constitución. Con todo, el parco efecto real contrasta vivamente con la afección a los principios constitucionales estructurales del Estado democrático y del Estado autonómico y, en definitiva, también del Estado de Derecho por la confusión e inseguridad normativas creadas. Al respecto se destaca que la reforma del art. 9 LRSV rectifica la voluntad parlamentaria recuperando una propuesta reguladora en su día presentada por el Gobierno y rechazada por las Cámaras con el fin de ampliar el ámbito decisional del ordenamiento urbanístico autonómico en punto a la clasificación del suelo urbanizable; otro tanto sucede con la modificación del art. 16, que retoma la propuesta presentada en 1997 en el proyecto de ley que daría lugar a la LRSV. Para los recurrentes, “hay aquí, por tanto, una desvirtuación notable, sino una verdadera defraudación objetiva de la participación popular vía representación y a través de la acción no sólo de la mayoría sino de las minorías en la toma de decisiones de autodisposición de la colectividad sobre sí misma, pero también de la de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad normativa del Estado central”.

La defraudación o desvirtuación de los principios estructurales del Estado constituido es clara. Si no hay situación nueva alguna sino persistencia de una perfectamente conocida; si las medidas provisionales son de orden estructural y de índole no económica, confesadamente continuistas de la política gubernamental de liberalización desarrollada desde 1996; si tales medidas tienen como efecto alterar los espacios decisorios del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo, y si dichas medidas se agotan en la rectificación de modificaciones introducidas por el Parlamento en la política gubernamental relativa al urbanismo, entonces el Real Decreto-ley no es otra cosa que la realización de una política gubernamental no dentro, sino a pesar del sistema constitucional de toma de decisiones y de distribución vertical y horizontal o territorial de poderes.

b) La infracción de los límites materiales establecidos en el art. 86.1 CE para los decretos- leyes.

Concretamente, denuncian los Diputados recurrentes que en esta ocasión se ignora la prohibición de afectar, mediante real decreto-ley, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución (cfr. SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, y 3/19988, de 21 de enero). Y ello en el bien entendido de que el real decreto-ley impugnado, apoyándose en el título competencial contenido en el art. 149.1.1 CE, habría venido a redefinir objetivamente el que la STC 61/1997, de 20 de marzo, calificó de “contenido básico” del derecho de propiedad del suelo. De modo que si, según la doctrina constitucional, “la propiedad privada se encuentra hoy fragmentada en múltiples tipos de propiedad, cada uno de ellos dotado de su propio estatuto jurídico” y “la legislación estatal establecida al amparo del artículo 149.1.1 CE es plena y de directa aplicación, integrando un marco- límite para la legislación urbanística autonómica llamada a establecer el correspondiente régimen de la propiedad del suelo”, resultaría claro que el contenido básico aquí alterado supone una afección al régimen general del derecho (mínimo uniforme garante de la igualdad de ese contenido en todo el territorio nacional) que garantiza la coherencia del estatuto concreto -autonómico- del tipo de propiedad concernido. En consecuencia, “la inclusión en el Real Decreto-ley de las modificaciones de la Ley 6/1998 operadas por su artículo implica una flagrante infracción del límite constitucional antes aludido”.

B) Los Diputados recurrentes exponen, de forma sucesiva, las razones por las que, a su juicio, el contenido dispositivo del art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 carece de cobertura competencial suficiente.

Insisten, en primer lugar, los recurrentes en que las medidas contenidas en el artículo objeto de impugnación no se refieren propiamente al mercado, ni tampoco implican una verdadera liberalización, puesto que no convierten -total o parcialmente- la potestad pública de ordenación del suelo en una facultad privada, ni modifican la línea divisoria entre facultades privadas y potestades públicas. No regulan aspecto alguno del mercado sino más bien de la regulación u ordenación público- administrativa en cuyo marco se desenvuelve el mercado, siendo así que su objetivo no es el mercado, sino su regulación, aunque de la alteración de sus condiciones se puedan derivar efectos indirectos para el mercado. No ponen en cuestión la regulación jurídico-pública del urbanismo o la intervención administrativa en la urbanización en términos de reserva al poder público de la decisión correspondiente, sino que se limitan a reglar los términos del ejercicio de dicha intervención a través de la potestad de planeamiento. Tan es así que incluso se aborda la actuación urbanizadora de las Administraciones no urbanísticas, extremo que nada tiene que ver con el mercado, ni con la liberalización o con la economía, entendida de la forma más amplia que se quiera.

En el orden constitucional la política económica general no puede formularse y desarrollarse al margen del sistema de distribución del poder a riesgo de anular el contenido de los diferentes títulos competenciales y campos de acción pública y de quebrar el fundamento mismo del principio estructural del Estado autonómico. La exigencia de respeto del contenido específico de los títulos competenciales en las restantes materias es, además, según tiene señalado la doctrina constitucional (STC 61/1997, en relación con la STC 21/1999, y las que citan), mucho mayor cuando se trata de uno, como el de la ordenación del territorio y el urbanismo, que, correspondiendo a las Comunidades Autónomas, tiene idéntica naturaleza horizontal o global, es decir, idéntica pretensión de transversalidad, que la ordenación de la economía porque está al servicio del valor del medio ambiente adecuado (art. 45 CE) en conexión con la aspiración superior a la calidad de vida recogida en el preámbulo de la Constitución. Doctrina constitucional que ha concluido que la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.13 CE ha de reconducirse a la utilización de los instrumentos que tengan una incidencia directa, inmediata y significativa en la dirección de la actividad económica, de modo que no puede extenderse a cualquier acción de naturaleza o efecto económico, debiendo excluirse su ejercicio para incidir continua y diariamente en el ámbito de competencias plenas de las Comunidades Autónomas, de suerte que su alcance debe ser interpretado de manera estricta cuando de su relación con la competencia autonómica sobre ordenación territorial y urbanística se trata. Por consiguiente, la política económica general no puede realizarse a pesar, sino en el contexto de la existencia de otras políticas y, singularmente, de la política de ordenación territorial y urbanística, con respeto a su contenido específico.

Por su contenido objetivo, las medidas impugnadas integran una regulación de elementos propios de la política pública urbanística, atinentes al cómo, cuándo y dónde deben surgir y desarrollarse los asentamientos urbanos, los cuales integran el ámbito nuclear de la competencia autonómica en la materia a la luz de la STC 61/1997, de 20 de marzo. En la medida en que determinan directa o indirectamente el destino urbanístico concreto de los terrenos en todos los términos municipales, prefigurando el modelo urbanístico a seguir, representan un exceso de la decisión estatal posible en materia de clasificación. Pero también fijan elementos decisivos del régimen de ejercicio de la potestad de planeamiento, concretamente los relativos al procedimiento a seguir al efecto en tanto que potestad formalizada (iniciación, plazo máximo para resolver, sentido de la resolución presunta), incidiendo en el contenido propio de la política urbanística autonómica, lo que se deriva del bloque de la constitucionalidad, integrado, junto con la Constitución, por la Ley 30/1992, que ha concretado las instituciones y técnicas que han de ser observadas en la ordenación de cualquier actividad administrativa en cualquier materia. Del procedimiento administrativo común deriva de suyo, negativamente, el espacio propio de la normativa procedimental sectorial, como pueda ser la urbanística, espacio que no puede ser alterado sin más, de manera diversa y puntual, sin la correspondiente modificación del procedimiento administrativo común. Y menos aún en el urbanístico, lo que comportaría un doble contrasentido constitucional: la infracción del tratamiento común de los ciudadanos, cualquiera que sea la Administración y la materia, “y la infracción añadida de realizarse la anterior sedicentemente para garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio de los derechos constitucionales”. Sin olvidar que la STC 61/1997 declaró inconstitucionales por razón competencial todos los preceptos del texto refundido de 1992 donde se regulaban las figuras de planeamiento y la ordenación concreta de los procedimientos para su aprobación.

El art. 1 del real decreto-ley controvertido, al radicalizar -en el sentido del proyecto de ley de 1997- el confesado propósito de reducir la discrecionalidad de la instancia autonómica en la configuración del régimen de ejercicio de la potestad de planteamiento, incluida la concreta clasificación del suelo, no deja espacio de decisión real alguno a las Comunidades Autónomas en punto a la clasificación del suelo, ni siquiera en la forma subordinada de adscripción de los terrenos reales a las clases legales y no deja espacio de decisión real mínimamente relevante en materia de régimen jurídico de ejercicio de la actividad formalizada y, por tanto, procedimentalizada de aprobación del planeamiento, de modo que se infringe, doblemente, el límite de los límites al ejercicio de las competencias legislativas estatales. Consecuentemente, a juicio de los Diputados recurrentes, las modificaciones introducidas por el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 en la Ley 6/1998 carecen de cualquier cobertura en los títulos competenciales invocados o en cualquier otro, agudizando - y confirmando plenamente- la falta de cobertura competencial que padecen los arts. 9, 15 y 16 LRSV, conforme se ha denunciado en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra este texto legal.

A lo anterior debe añadirse, sin embargo, en punto a la modificación introducida por el Real Decreto-ley en los arts. 15 y 16 de la Ley 6/1998, que con ella se introduce una regulación completamente nueva relativa al derecho de transformación del suelo de las Administraciones públicas no urbanísticas, en igualdad de condiciones que los propietarios de suelo, con la consecuencia de aplicarse a la iniciativa de aquélla -en ejercicio de sus competencias- los mismos efectos respecto de la tramitación del procedimiento de aprobación del planeamiento, plazo máximo para resolver y, sobre todo, sentido del silencio en ausencia de resolución expresa si se incumple ese plazo máximo. Esta regulación, en la medida en que se refiere a las Administraciones con competencias con repercusión territorial -en cuanto que “transformadoras” del suelo-, no es subsumible por su objeto en ninguno de los títulos competenciales estatales aducidos: no traduce medida de política económica alguna, no incorpora condición básica alguna para garantizar la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo, y no se refiere a la ordenación del procedimiento administrativo como organización de las actuaciones dirigidas a la adopción de actos con incidencia en la esfera de los ciudadanos.

Es más, aun en la hipótesis de que pudiera contemplarse la organización de las relaciones entre competencias administrativas de instancias autónomas entre sí como objeto del procedimiento administrativo, ello nunca podría hacerse, constitucionalmente hablando, en términos idénticos (como aquí se hace) a los del procedimiento administrativo referido a las relaciones entre la Administración y los ciudadanos titulares de derechos. Según ha sentado la doctrina constitucional (SSTC 139/1985, de 27 de febrero, y 64/1988, de 12 de abril), las Administraciones no son, en principio, titulares de derechos constitucionales, de modo que “la articulación entre competencias (potestades) y derechos privados debe ser y es necesariamente, pues, distinta a la articulación entre diversas competencias”, ya que en el primer caso está concernido el orden sustantivo constitucional, referido a los derechos y deberes de las personas y los ciudadanos y el Estado de Derecho y en el segundo lo está el orden constitucional organizativo y, en particular, el Estado autonómico.

C) Tal y como razonan a renglón seguido los Diputados recurrentes, la infracción del principio de Estado autonómico se habría producido igualmente a través de la infracción de la garantía institucional de la autonomía local.

Afirman los recurrentes que es doctrina constitucional consolidada, que no precisa de cita alguna, que en la estructura y funcionamiento del Estado constitucionalmente configurado está inserta la autonomía local como garantía institucional que no tiene sólo un sentido defensivo o protector, sino que se trata de un verdadero principio del orden constitucional relativo a la organización territorial del Estado establecida con carácter general por el art. 137 CE. Resulta así que este principio lo es también de distribución territorial del poder público en el seno del Estado, de modo que no puede ser desconocido por ningún legislador, a riesgo de incurrir en inconstitucionalidad. Aun siendo cierto que de dicho principio no puede inferirse la garantía de un contenido competencial concreto, ello no es óbice para reconocer que en él se integra la determinación cualitativa de la autonomía local como el derecho de los entes locales a intervenir “bajo la libre responsabilidad y con arreglo a opciones propias” en cuantos asuntos afecten a los intereses de las colectividades que institucionalizan, máxime una vez aprobada la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, incardinada en el bloque de la constitucionalidad, y en sintonía con lo previsto en el art. 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local.

Así, al igual que la competencia sobre ordenación territorial y urbanística refleja intereses nucleares del círculo de los constitucionalmente atribuidos a las Comunidades Autónomas, esta competencia expresa desde siempre intereses centrales del círculo de los constitucionalmente reconocidos a los entes locales y, en particular, a los municipios. Como tiene establecido la STC 40/1998, de 19 de febrero, la ordenación urbanística concreta es asunto esencialmente de la colectividad local y sólo en la medida en que desborde el ámbito propio de ésta se hacen presentes intereses de otras instancias. De modo que se desprende, por pura lógica, del propio bloque de la constitucionalidad [art. 25.2 d) de la Ley 7/1985] que los municipios deben tener atribuidas competencias propias en la materia, con lo que -a falta de mayores precisiones en dicho bloque- de lo que no cabe duda es de que deviene ilegítima la reducción de la competencia municipal en forma tal que su ejercicio no permita margen de opción alguna. La existencia de este espacio para la formulación y ejecución de una política propia, por reducida que sea, en el marco de la ley es, en efecto, una exigencia elemental de la autonomía y se manifiesta con especial intensidad, como se ha reconocido en la STC 233/1999, de 16 de diciembre, a propósito de su dimensión normativa.

De todo lo cual deducen los actores que el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, al reducir la discrecionalidad administrativa en materia de clasificación del suelo no urbanizable -y, por tanto, urbanizable- prácticamente a cero, no deja margen alguno al legislador autonómico en materia urbanística a la hora de configurar la competencia administrativa municipal de clasificación urbanística del suelo. Y no lo deja porque prefigura completamente el régimen de ejercicio de la competencia, con la consecuencia de excluir cualquier margen para una política urbanística local en cuanto al dónde y al cómo de su desarrollo urbano. Para los Diputados recurrentes, “al operar el Real Decreto-ley de esta forma no sólo está lesionando el ámbito decisional propio de las Comunidades Autónomas, sino infringiendo directamente el principio de la autonomía local como principio parte del sistema de distribución territorial de competencias y que le obliga, conforme al bloque de la constitucionalidad (art. 2.2 de la Ley 7/1985), a atribuir correctamente, en su esfera decisional propia, competencias a los municipios”.

D) El art. 1 del Real Decreto-ley, al imponer la determinación de los criterios de clasificación del suelo en términos reglados, supone, según argumentan los Diputados recurrentes, una infracción del bien y del principio constitucional de protección y mejora del medio ambiente adecuado. Argumentación que, según señalan, se sitúa en línea de continuidad con la expuesta en el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la LRSV, más concretamente, contra su art. 9.

El art. 45.1 CE expresa el principio de protección y mejora del medio ambiente en unos términos que, en virtud del art. 53 CE, obligan a su debido respeto por todas las políticas públicas, lo que conlleva la necesidad de que éstas interioricen sus exigencias propias. Entre éstas figuran la acción preventiva y la protección del medio ambiente, del que forma parte la utilización de los recursos naturales, que sólo pueden realizarse mediante la evaluación ex ante de los efectos, es decir, del impacto de cualquier transformación de dichos recursos y, por tanto, del medio ambiente. Ninguna duda cabe albergar de que, según se sigue del art. 47 CE, el suelo, como categoría, es un recurso natural, de modo que la regulación conforme al interés general de la que se habla en aquel precepto debe entenderse coherente con la utilización racional demandada por el art. 45 CE.

Siendo evidente que la mencionada evaluación medioambiental no puede determinar por sí sola la viabilidad de la transformación del suelo, pues ésta viene exigida por el sistema económico-social y el desarrollo económico es también un bien constitucionalmente protegido y del mismo rango que la preservación ambiental (art. 40 y concordantes de la Constitución), el medio ambiente adecuado debe ser, por tanto, el que resulta de la optimización conjunta de las exigencias de ambos bienes constitucionales. Pero esta optimización no es posible, por definición, de una sola vez, con carácter general e indefinido y para la totalidad del territorio nacional, pues por la misma naturaleza de las cosas debe hacerse en cada caso y cada vez, según se estableció en la STC 69/1982, de 23 de noviembre. En consecuencia, la determinación de los criterios de clasificación del suelo -vinculados al desarrollo urbano- en términos reglados, que hacen de la ulterior gestión pública una actividad reglada de mera subsunción de la realidad en los supuestos establecidos por dichos criterios, supone una infracción del orden constitucional analizado, al excluir la evaluación que arroje un resultado de inadecuación de unos terrenos para el desarrollo urbano y, por tanto, la necesidad de su preservación para la del medio ambiente adecuado.

E) Los actores sostienen, como último argumento, que se ha infringido flagrantemente el principio constitucional de seguridad jurídica, consagrado en el art. 9.3 CE.

En opinión de los Diputados recurrentes, el Real Decreto-ley 4/2000 habría desconocido la general exigencia dirigida al legislador -y redoblada en el caso del legislador excepcional ex art. 86.1 CE- de que ejercite su potestad normativa innovando el ordenamiento mediante normas que contribuyan a su correcta integración y a la previsibilidad y certeza de sus previsiones, habilitaciones, mandatos y prohibiciones (cfr. STC 46/1990). En primer lugar, porque -al suponer una innovación urgente del marco estatal del entero ordenamiento urbanístico y, por tanto, de todos y cada uno de los ordenamientos autonómicos y locales- incide en un conjunto normativo de gran complejidad e integrado por gran cantidad de normas de distinto origen, rango y época y que ha sido objeto, en los años recientes, de sucesivas reformas, lo que ha generado la acumulación de situaciones de transitoriedad entre las diferentes modificaciones, aún no concluidas. Reformas que han dado lugar a un proceso generalizado de producción legislativa en sede autonómica, con sus consecuencias específicas en el proceso de planeamiento urbanístico, todo lo cual pone de relieve la compleja integración de esta última innovación en el ordenamiento preexistente, que de suyo ya suscitaba enormes problemas interpretativos y aplicativos, sin que el Real Decreto-ley 4/2000 se haya preocupado de establecer previsión alguna que facilite su integración en tan complejo ordenamiento.

El real decreto-ley impugnado carece, por de pronto, de cualquier Derecho transitorio pese a operar sobre el Derecho transitorio de la LRSV y el de las leyes autonómicas recientes, lo que determina un panorama de notoria confusión y oscuridad. Se alude, al respecto, al silencio absoluto del Real Decreto-ley sobre la eficacia inmediata o no, en cuanto a la clasificación del suelo ya vigente, de la supresión del criterio de clasificación del suelo no urbanizable, y ello en claro contraste con el criterio de eficacia inmediata de los criterios de clasificación establecidos por las normas transitorias de la LRSV. Tampoco precisa el Real Decreto-ley, como sería obligado (STC 102/1995, de 26 de junio), el carácter de las innovaciones que se introducen por relación al título competencial predominante en el que en cada caso concreto descansen, tarea que se pospone al momento de interpretación y aplicación de las normas, lo que genera la lógica inseguridad.

La modificación operada por el Real Decreto-ley 4/2000 se produce, por otra parte, en términos tales que la regulación resultante es incoherente internamente, como vendría a hacerse especialmente evidente en el caso del art. 16 LRSV. La modificación del apartado primero agota todos los supuestos imaginables de ejercicio del derecho de promoción de la transformación del suelo y, sin embargo, el apartado segundo no se altera, siendo así que éste se refiere a los supuestos antes no previstos y que ahora sí lo están, para reconocer la capacidad del legislador autonómico para regularlos, incluso mediante la figura de la consulta. Para los Diputados recurrentes, “cabe hablar de verdadera contradicción entre este número 2 y el conjunto que forman ahora los números 1 y 3. Con las consecuencias en sede de la legislación autonómica, pero también interpretativa y aplicativa, que de tal constatación inevitablemente se siguen”. La prueba de la pérdida de objeto de este segundo apartado es el inciso “en todo caso” con el que se abre el tercero.

Destacan, finalmente, los actores que la modificación de la LRSV genera también problemas al introducir reglas nuevas cuyo alcance no queda en modo alguno claro. Así sucede con el inciso final del art. 16.3 LRSV, relativo a que el trámite de información pública del procedimiento de aprobación del planeamiento de desarrollo ha de “efectuarse por iniciativa de quien promueve el planeamiento”. No se sabe si ello significa que se habilita al interesado para que solicite de la Administración la promoción del trámite, lo que sería coherente con la atribución a la Administración responsable del procedimiento del dominio sobre todos los trámites, o que, con infracción del procedimiento administrativo común, se le faculta para que realice por sí mismo ese trámite. Concluyen, por ello, los Diputados recurrentes que “la situación de inseguridad jurídica en este punto es importante y de enorme gravedad”.

En mérito de todo lo expuesto se solicita que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del Real Decreto-ley 4/2000, de 3 de junio, en cuanto adopta medidas legislativas de liberalización en el sector inmobiliario (art. 1) mediante la modificación de la LRSV, así como, en todo caso, de la totalidad del contenido dispositivo de su artículo 1. Por otrosí se interesa la acumulación del presente recurso de inconstitucionalidad al número 3144-1998.

3. Mediante providencia de 17 de octubre de 2000 la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen pertinentes. Se acordó, asimismo, publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”, lo que se llevó a efecto en el núm. 264, de 3 de noviembre de 2000.

4. El día 27 de octubre de 2000 se registró en este Tribunal escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados de fecha 24 de octubre por el que pone de manifiesto que la Mesa de la Cámara había acordado, en la reunión de la misma fecha, no personarse ni formular alegaciones en el presente proceso constitucional, sin perjuicio de poner a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

Con fecha 31 de octubre de 2000 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Presidenta del Senado por el que se comunica el acuerdo adoptado por la Cámara interesando que se la tenga por personada en este proceso y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Mediante escrito que fue registrado en este Tribunal el 3 de noviembre de 2000, el Abogado del Estado formuló alegaciones que concluyen solicitando la total desestimación del recurso.

Comienza el Abogado del Estado exponiendo el objeto y alcance del artículo impugnado. Recuerda, a estos efectos, que los tres apartados del art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 dan nueva redacción o adicionan tres preceptos de la LRSV: el 9.2, el 15 y el 16. En concreto, 1) el apartado 1 suprime el último inciso de la regla 2 del art. 9 LRSV, que especificaba que el planeamiento general podría clasificar como suelo no urbanizable los terrenos que el planeamiento “considere inadecuados para un desarrollo urbano”, de modo que -a juicio del Abogado del Estado- mejora la coherencia interna de la LRSV al reducir la “libertad casi omnímoda” reconocida al planificador para clasificar suelo como “no urbanizable” en contra del carácter residual que, como novedad destacada en el seno de la LRSV, se vino a reconocer a tal clase de suelo; 2) con respecto al art. 15 LRSV, después de admitir que el sentido de su nuevo apartado 2 es dudoso, considera que es “más lógico y plausible” entender que cuando reconoce legitimación para promover la transformación del suelo urbanizable a las Administraciones públicas “sean o no competentes para la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo”, se está refiriendo, no a las Administraciones públicas propietarias de suelo -que estarían incluidas, como un propietario privado, en el, ahora, apartado 1-, sino a las Administraciones cuyas competencias y funciones les otorguen un interés en la transformación del suelo, y 3) finalmente, la novedad introducida en el art. 16 LRSV es doble. Consiste, de una parte, en la introducción de un nuevo inciso al apartado 1, en el sentido de añadir dos nuevos momentos a quo (proyecto de delimitación, planeamiento de iniciativa privada) a los ya preexistentes (planeamiento general que delimita ámbitos o “se hayan establecido las condiciones para su desarrollo”) en punto a la delimitación del alcance del derecho a la transformación del suelo urbanizable. Según el Abogado del Estado, de este modo se dota de mayor efectividad al derecho a la transformación del suelo urbanizable, pero, “como es evidente, la nueva redacción del art. 16.1 LRSV sólo facilita la presentación de instrumentos de planeamiento o delimitación elaborados por la iniciativa privada que, por supuesto, habrán de ser sometidos a la Administración competente para su aprobación”. El nuevo apartado 3 del art. 16 LRSV, por su parte, incorpora una “regla básica”, que rige en todo caso, sobre el plazo de silencio positivo para la aprobación definitiva de planes de desarrollo formados por particulares o las Administraciones que carezcan de competencia para su aprobación. Plazo que será de seis meses, salvo que el legislador autonómico establezca otro y que, como novedad, se contará desde la presentación del plan, advirtiéndose -también como novedad- que el obligado trámite de información pública podrá efectuarse “a iniciativa de quien promueva el planeamiento”.

Tras identificar los cinco motivos de inconstitucionalidad en los que los Diputados recurrentes basan su impugnación y de criticar los términos en que se expresa el suplico de su escrito, concluye el Abogado del Estado que “lo único claro de la súplica del recurso es que los recurrentes ciñen su petición a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000”. A partir de lo cual pasa a dar contestación a los argumentos de los actores, empezando por descartar que se haya producido una infracción del art. 86.1 CE por supuesta falta de concurrencia de presupuesto habilitante.

A) El Abogado del Estado, después de destacar que el Real Decreto-ley 4/2000 se integra en un conjunto más amplio de medidas liberalizadoras, conformado asimismo por los Reales Decretos-leyes 3/2000, 5/2000, 6/2000 y 7/2000, todos ellos de 23 de junio, advierte que la naturaleza y finalidad de las medidas incluidas en su art. 1 respecto al sector inmobiliario quedan aclaradas en los cuatro primeros párrafos de su exposición de motivos y, en particular, en el cuarto, en el que se hace mención a las rigideces advertidas en el mercado inmobiliario derivadas del incremento de la demanda y el consiguiente incremento del precio de los productos inmobiliarios, condicionado, a su vez, por la escasez de suelo urbanizado; situación frente a la que se pretende actuar eliminando las previsiones normativas que pueden limitar la oferta, con la intención de reducir el precio final de los bienes inmobiliarios. Recuerda, seguidamente, el representante del Gobierno los términos en que se desarrolló el debate de convalidación o derogación del Real Decreto-ley, en el que se acordó la convalidación y la sucesiva tramitación del texto como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, a los efectos de lo cual extracta algunos pasajes de la intervención del entonces Ministro de Fomento.

Sobre la base de estos antecedentes, y después de recordar el sentido y alcance de los Decretos- leyes y del limitado margen de control que sobre su aprobación, en términos de apreciación de la concurrencia del presupuesto habilitante, le corresponde ejercer al Tribunal Constitucional (cfr. STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3), el Abogado del Estado apunta que el art. 1 del Real Decreto- ley 4/2000 no puede considerarse aisladamente, sino como una pieza del conjunto de medidas liberalizadoras plasmadas en todos los reales decretos-leyes de 23 de junio de 2000, de lo que deduce que el examen de la conexión de sentido entre situación y medida a la que se refiere la doctrina constitucional debe abarcar todas estas normas, lo que no se hace en el escrito rector de este recurso. Ante el silencio guardado por los actores, no hay razón para dudar de que, tal y como se afirma en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 4/2000, efectivamente existía una situación económica que hacía necesaria la adopción de medidas urgentes para “evitar la aparición de desequilibrios macroeconómicos” o “efectos indeseables”; ni cabe poner en tela de juicio que hayan aparecido “elementos de comportamiento imprevisible” desfavorables para la evolución positiva de la economía española. Del hecho de que no se hubieran recurrido todos los reales decretos-leyes de referencia extrae el Abogado del Estado la conclusión de que existía una convicción compartida de que se estaba en presencia de un caso de extraordinaria y urgente necesidad que justificaba la adopción de las medidas incluidas en ellos, o al menos de algunas de dichas medidas. En todo caso, “con los elementos de juicio que se ofrecen en este proceso no cabe poner en tela de juicio la existencia de una situación general que demandaba una acción normativa liberalizadora de carácter urgente”. En apoyo de esta conclusión se citan las SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5, y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3.

Afirmada la situación general de extraordinaria y urgente necesidad, de lo único que cabría dudar, a juicio del representante del Gobierno, es de que concurra el requisito de la conexión de sentido, es decir, de que las modificaciones introducidas en la LRSV por el Real Decreto-ley 4/2000 sean una respuesta congruente o adecuada, y ello en el bien entendido de que el juicio que le compete hacer al respecto al Tribunal Constitucional debe contraerse a verificar la existencia o no de abuso o arbitrariedad, sin entrar a valorar el acierto o desacierto, incluso demostrable, de la medida (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 7), ni confundir tal análisis con un control de proporcionalidad, que abarca más elementos y reviste mayor intensidad y penetración. En este sentido, afirma el Abogado del Estado que la demanda pretende incitar al Tribunal Constitucional a efectuar un juicio de proporcionalidad similar al que cabría respecto de una disposición reglamentaria, impropio del examen de la concurrencia del presupuesto habilitante para el dictado de un real decreto-ley.

Sentado que la finalidad de las medidas incluidas en el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 consiste en la eliminación de las rigideces del mercado, propiciando un incremento del suelo urbanizable y urbanizado que tenga efectos positivos sobre el precio final de la vivienda y demás construcciones, insiste el Abogado del Estado en que el examen de la conexión de sentido no puede consistir en llegar a determinar si existe garantía absoluta de que la medida alcanzará su finalidad, y ni siquiera puede llegar a requerir la demostración de una probabilidad suficiente ex ante. Hacerlo así resultaría poco realista y conduciría al Gobierno a la inacción. El Tribunal Constitucional debe verificar sencillamente si resulta patente la falta de racionalidad de la relación entre la medida y el objetivo perseguido, sin interrogarse sobre su mayor o menor probabilidad de acierto ni entrar en discutibles consideraciones acerca de su bondad técnica.

Bajo tales parámetros, el representante del Gobierno descarta que las medidas objeto del artículo recurrido resulten arbitrarias o abusivas, en el sentido de manifiestamente desprovistas de racionalidad, por manifiestamente incongruentes o inadecuadas respecto del objetivo que pretenden alcanzar. 1) La modificación del art. 9.2 LRSV “es claramente adecuada a la finalidad de aumentar el suelo urbanizable y, mediante ello, abrir mayores posibilidades de transformarlo en suelo urbanizado”, en la medida en que restringe la libertad del planificador para clasificar discrecionalmente suelo como no urbanizable. 2) En el caso del art. 15 LRSV, “es claro que se orienta a ampliar o abrir mayores posibilidades de impulsar la urbanización”, por lo que persigue el incremento de la oferta de suelo urbanizado, “sea mayor o menor la real efectividad que vaya a tener”. 3) Y, finalmente, las novedades introducidas en el art. 16 LRSV también encierran el suficiente grado de congruencia y adecuación a la finalidad declarada: es evidente que la ampliación de los supuestos en que cabe ejercitar el derecho de transformación del suelo “favorece su urbanización” (ap. 1), como también puede concluirse que la fijación de un plazo para el silencio positivo resulta “beneficioso para acometer un proceso urbanizador, al dar mayor seguridad jurídica sobre la legitimación de las actuaciones de gestión urbanística”, a lo que añade que “otro tanto cabe decir de la medida consistente en facilitar el cumplimiento del trámite de información pública” (ap. 3).

Tales conclusiones se complementan con la afirmación de que los argumentos contenidos en la demanda no pueden compartirse, según sostiene el Abogado del Estado. En primer lugar, porque las críticas vertidas sobre el alcance de los argumentos expresados en la exposición de motivos del Real Decreto-ley recurrido implican exigir a este tipo de normas un requisito formal de motivación asimilable al que el art. 54 de la Ley 30/1992 exige para los actos administrativos, requisito que, sin embargo, la Constitución no prevé, pues basta con que su parte expositiva o el expediente para su elaboración ofrezcan elementos suficientes de juicio para entender que respetan el supuesto constitucional de hecho previsto para su emisión, siendo así que en el presente caso habría quedado demostrado que concurren elementos “más que suficientes” de juicio para entender que concurre el presupuesto constitucional habilitante.

Tampoco el carácter estructural del problema que se pretende atajar excluye de suyo que pueda convertirse en un caso de extraordinaria y urgente necesidad que habilite la aprobación de un Decreto- ley. “No hay” -afirma el Abogado del Estado- “el más mínimo fundamento en la CE para establecer una suerte de correlación coyuntura/Decreto-ley frente a estructura/ley ordinaria”. La urgencia puede consistir, como se indica en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 4/2000, en incidir “de forma inmediata” en el comportamiento de los agentes económicos. Se intenta corregir un problema estructural mediante normas de inmediata eficacia que incidan desde el momento de su aplicación sobre los agentes económicos, sin que quepa dudar de esa inmediatez. 1) La reforma del art. 9.2 LRSV incide inmediatamente sobre el ejercicio de la potestad de planificación, lo que supone -incluso en la interpretación menos generosa sobre su alcance inmediato, reducida a los procesos de planificación iniciados después del 24 de junio de 2000- que el precepto tendría incidencia inmediata en el comportamiento de los agentes económicos, que saben que pro futuro no existe la posibilidad de libre clasificación de suelo como no urbanizable (en comparación con la STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 6). 2) El nuevo art. 15.2 LRSV confiere legitimación a las Administraciones no competentes en materia urbanística para promover la transformación del suelo desde la fecha misma de entrada en vigor del Real Decreto-ley 4/2000. 3) En términos similares, desde ese día, en aplicación del art. 16 reformado, tanto esas Administraciones como los particulares quedan facultados para presentar proyectos de delimitación o las propuestas de planeamiento que permitan luego presentar el correspondiente planeamiento de desarrollo que permita ejecutar la urbanización y, finalmente, desde esa fecha podrán presentar instrumentos de planeamiento de desarrollo que resultarán definitivamente aprobados por silencio desde su fecha de presentación en el plazo de seis meses y el promotor del plan podrá ejercer su derecho de iniciativa en materia de información pública, siendo incluso superior la incidencia del nuevo art. 16.3 LRSV “si se interpretara que el nuevo plazo de silencio se aplica incluso a los procedimientos pendientes a la entrada en vigor del RDL”. A estos efectos se hace notar que en la nueva redacción del precepto los seis meses “cubren las tres fases de aprobación inicial, provisional y definitiva y deben contarse desde la presentación del instrumento”.

Con trascripción literal de la STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5, concluye el Abogado del Estado que “no puede negarse la concurrencia del presupuesto habilitante exigido por el art. 86.1 CE para dictar el art. 1 del RDL 4/2000”.

B) El Abogado del Estado rechaza, de forma sucesiva, que el artículo impugnado haya infringido el art. 86.1 CE por vulneración de los límites materiales del real decreto-ley.

Después de advertir que la demanda “se limita a afirmar apodícticamente que el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 afecta al derecho constitucional de propiedad”, el Abogado del Estado glosa la doctrina constitucional sentada en las SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8; 60/1986, de 20 de mayo, FJ 4, y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 8, para concluir que “es claro que el artículo recordado no va 'en contra' del contenido o elementos esenciales del derecho de propiedad urbana puesto que, con las innovaciones que contiene, se facilita la clasificación del suelo como urbanizable o se facilita la transformación de este suelo”, dotándose, además, de mayor seguridad jurídica y facilidad de ejercicio a una facultad de los propietarios del suelo urbanizable -la de urbanizar-, que puede, a su vez, ser deber y fuente de deberes.

Tampoco puede sostenerse, a juicio del Abogado del Estado, que una reforma de la LRSV limitada a tres puntos precisos entrañe la creación de un “régimen general” para la propiedad urbana. En su criterio, “las novedades del art. 1 RDL 4/2000 no pasan de ser tres retoques, que dejan intacta la regulación del derecho de propiedad del suelo contenida básicamente en la LRSV”. Finalmente, añade que, si en virtud de la cláusula de función social del art. 33.2 CE y del principio rector contenido en el art. 47 CE, el contenido de la propiedad del suelo queda definido en normas meramente reglamentarias, como son los instrumentos de planeamiento urbanístico, no puede exacerbarse el “rigor protector” respecto de la posible incidencia de los decretos-leyes en este ámbito.

C) Defiende a continuación el representante del Gobierno la competencia estatal para dictar el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 con apoyo en los títulos invocados en su disposición final segunda, títulos que vienen a coincidir (con excepción del plasmado en el art. 149.1.23 CE) con los invocados en la disposición final única de la LRSV. De ahí que advierta que algunos de los argumentos aquí manejados son reiterativos de los ya expuestos en los recursos de inconstitucionalidad núm. 3004-1998 y acumulados.

A la vista de la cobertura competencial expresamente invocada por el real decreto-ley objeto de impugnación, advierte el Abogado del Estado que su razonamiento ha de ceñirse a demostrar que el contenido del artículo citado tiene carácter de “base” (reglas 13 y 18 del art. 149.1) o de “condición básica” a los efectos del art. 149.1.1 CE, y ello centrándose en el concreto contenido del artículo recurrido.

a) Afirma, en primer lugar, el Abogado del Estado que la modificación del art. 9.2 LRSV se ampara en los números 1 y 13 del art. 149.1 CE.

Por lo que se refiere al primer título invocado, el Abogado del Estado parte del dato de que la clasificación del suelo contenida en la LRSV se ofrece, según su art. 7, “a los efectos de esta Ley”, lo que supondría que tal clasificación es el basamento elegido por el legislador estatal para establecer los derechos y deberes de los propietarios y el régimen de valoraciones, siendo así que reposa en la distinción entre el suelo “ya transformado”, el que puede ser “objeto de transformación” y el “incompatible con su transformación”. De ahí que la exposición de motivos de la LRSV, en su apartado 2, afirme que las competencias estatales comprenden “inequívocamente la determinación de las distintas clases de suelo como presupuesto mismo de la definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana”.

Bajo este planteamiento, afirma el Abogado del Estado que la competencia estatal para las grandes clasificaciones de suelo, presupuesto del establecimiento de las condiciones básicas del art. 149.1.1 CE, no puede agotarse en la mera enunciación de las clases de suelo como puros nomina iuris vacíos de todo contenido sin poder concretar, siquiera mínimamente, el contenido de cada una de las clases de suelo, es decir, dar un mínimo definitorio para cada una de ellas, como vienen a hacer los arts. 8 a 11 LRSV. Si se toma, además, en cuenta la cláusula de equivalencia contenida en el art. 7, que supone la no imposición de las designaciones formales, resultará evidente que lo que el legislador estatal persigue es “uniformidad en la cosa”, una homogeneidad mínima en la definición de las tres grandes clases de suelo transformado, en transformación e incompatible con la transformación. Con apoyo en la STC 61/1997 [FF JJ 7 b) in fine, 8 y 15 a)], defiende el Abogado del Estado que si el legislador nacional tiene competencia, con arreglo al art. 149.1.1 CE, para establecer el mínimo definitorio de esas grandes clases de suelo, la tiene también para alterarlo parcialmente en una de ellas cuando, mediante esta operación, pretenda preservar mejor el carácter subsidiario del suelo urbanizable genérico y dotar de mayor coherencia interna a la LRSV.

Por otro lado, la modificación se ampararía también en el art. 149.1.13 CE pues se ha concebido como una medida que facilita la disponibilidad de suelo urbanizable para su transformación y, por tanto, tiende a incrementar la oferta de suelo urbanizable. Su carácter estructural no impide que pueda ser considerada, simultáneamente, como una medida de ordenación económica con efectos más o menos inmediatos en el corto y medio plazo sobre la oferta de suelo que puede ser transformado.

b) La innovación introducida en el art. 15.2 LRSV se ampara, a juicio del Abogado del Estado, tanto en el art. 149.1.18 CE como en el art. 149.1.13 CE, no siendo incardinable en el art. 149.1.1 CE habida cuenta de que las Administraciones no ostentan la condición de ciudadanos y, por otra parte, no es verosímil que sean contempladas en el precepto en su condición de propietarias.

Respecto del primer título invocado, el Abogado del Estado trae a colación lo afirmado en la STC 61/1997, FJ 26 a) -que advierte que la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas “no tiene por qué agotarse necesariamente en la fijación de unas bases expresadas de una vez por todas en una sola ley, sino que admite, sin desbordar por ello el concepto de lo básico, la determinación de bases relativas a un sector específico, como es el urbanismo”- para advertir, a la luz del contenido concreto del precepto, que la determinación de quiénes están o no legitimados para promover la transformación del suelo urbanizable constituye una base del régimen jurídico-administrativo del urbanismo. Y ello en el bien entendido de que tal legitimación supone, tal y como revelan las modificaciones del art. 16 LRSV, el derecho a elaborar y presentar los instrumentos de desarrollo precisos para emprender la transformación (art. 16.3) y, tal vez, el derecho a elaborar y presentar proyectos de delimitación o propuestas de planeamiento que permitan luego formular el instrumento de desarrollo (art. 16.1).

Pero, a juicio del Abogado del Estado, el precepto también podría apoyarse en el art. 149.1.13 CE, en la medida en que contiene un mandato implícito a las Administraciones públicas para que promuevan la transformación del suelo urbanizable, paliando así las rigideces del mercado inmobiliario y luchando contra los obstáculos que la escasez de oferta de suelo urbanizado opone al derecho a la vivienda (art. 47 CE).

c) Según defiende el representante del Gobierno, las novedades del art. 16 LRSV pueden ampararse en los tres títulos invocados.

Las dos primeras innovaciones incorporadas por el artículo -ampliar la lista de supuestos en que cabe ejercer el derecho de transformación del suelo urbanizable mediante la presentación del oportuno planeamiento de desarrollo y la fijación de un plazo para su aprobación definitiva- permiten hacer efectivo el derecho a urbanizar o a transformar el suelo urbanizable, siendo su regulación “conexa al derecho a urbanizar”, en los términos de la STC 61/1997, FJ 25 a). De ello deduce el Abogado del Estado la cobertura del art. 1491.1.1 CE, a lo que suma la posibilidad de invocar la regla 18 del mismo artículo pues no podría negarse la condición de “base del régimen jurídico-administrativo urbanístico” a la determinación uniforme de los supuestos en los que es posible formular instrumentos planificadores de desarrollo que gobiernen el proceso de urbanización, ni a la exigencia de un plazo para la aprobación definitiva de estos instrumentos de desarrollo. La anterior conclusión no se ve contradicha por que se reconozca a los legisladores autonómicos la facultad de establecer un plazo de silencio positivo, sin que ello suponga la creación de un inconstitucional Derecho supletorio. Lo básico en el nuevo art. 16.3 LRSV es la decisión misma de que la aprobación definitiva esté sujeta a un plazo de silencio positivo en torno a los seis meses, no ya desde la aprobación inicial sino desde la presentación del instrumento de desarrollo. Por ello, no sería constitucionalmente admisible la decisión del legislador autonómico de fijar un plazo de silencio positivo irrazonablemente divergente “en más” del de seis meses. Por otro lado, la doctrina de la STC 61/1997 prohíbe al Estado dictar normas supletorias sin respaldo competencial [FJ 12 c)], pero ello no es obstáculo para que dicte normas supletorias allí donde disponga de competencia, como aquí la tiene. Además, una correcta identificación de lo básico con la existencia de un plazo y la fijación de un criterio orientativo para su establecimiento permite disipar cualquier duda que pudiera albergarse sobre la posibilidad de aprobación de normas subsidiarias -mejor que supletorias- desde un título competencial para la definición de lo básico.

Además, las dos innovaciones que se examinan tienen un aspecto o dimensión de medidas que pretenden lograr el incremento de la oferta de suelo urbanizado, por lo que se pueden incardinar en el art. 149.1.13 CE.

En lo que hace al nuevo inciso final del art. 16.3 LRSV, referido al trámite de información pública, el Abogado del Estado entiende que, en aplicación de la doctrina establecida en la STC 61/1997, FJ 25 c), encontraría cobertura en el art. 149.1.18 CE, por cuanto aquélla constituye, en último término, un modo de participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de un instrumento de planeamiento. Algo que se muestra más apremiante en supuestos, como es el caso, en que los instrumentos de planeamiento son formulados por particulares o por Administraciones que no son las competentes para su aprobación, constituyendo, evidentemente, base del régimen jurídico de las Administraciones públicas la garantía de que sin información pública no habrá aprobación, por silencio, del planeamiento de desarrollo. De otra parte, el derecho de iniciativa conferido al promotor en relación con este trámite podría considerarse también como una medida favorecedora de la desaparición de rigideces del mercado inmobiliario y favorecedora del incremento de la oferta de suelo urbanizado, lo que nos reconduciría al art. 149.1.13 CE.

Concluye, a estos efectos, el representante del Gobierno que el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 contiene medidas urgentes dirigidas a corregir las rigideces en el mercado inmobiliario, logrando un aumento de la oferta del suelo urbanizado, descartando que contengan elementos propios de política urbanística o que determinen el destino urbanístico de los terrenos en concreto o restrinjan indebidamente la potestad de planeamiento. Las innovaciones introducidas por el artículo recurrido son, a su juicio, compatibles con muy diferentes políticas urbanísticas y, desde luego, no predeterminan el destino de ningún terreno en concreto. La acumulación de conceptos jurídicos indeterminados en las dos reglas del art. 9 LRSV permite un extenso margen de apreciación en el ejercicio de la facultad de clasificar inherente a las potestades planificadoras urbanísticas de carácter general, mientras que las novedades de los arts. 15 y 16 parten justamente del contenido discrecionalmente dado al planeamiento general, remitiéndose incluso al legislador autonómico la posibilidad de fijar un plazo diferente para el silencio positivo.

Cierra el Abogado del Estado su argumento señalando que no se indica en el recurso ningún precepto o principio constitucional jurisprudencialmente reconocido que impida articular las relaciones entre Administraciones públicas mediante el expediente de legitimar a una para incoar un expediente cuya resolución corresponda a otra diferente. De hecho, esta solución es más respetuosa con la libertad de decisión de la Administración competente que otras técnicas de relación imaginables (informe preceptivo o favorable, veto, necesidad de otra resolución concordante, sometimiento a aprobación, etc.).

D) Finalmente, rechaza el Abogado del Estado que se hayan infringido los principios constitucionales del Estado autonómico, la protección del medio ambiente y la seguridad jurídica.

a) Sobre la denuncia de violación del principio de Estado autonómico “a través de la garantía institucional de la autonomía local”, el Abogado del Estado apunta que “no queda muy claro qué quiere decir la demanda con esta fórmula”. Asimismo, advierte acerca del carácter notablemente confuso del concepto “bloque de la constitucionalidad”, lo que se presta a todo tipo de abusos argumentativos, e incluso puede resultar lesivo para la supremacía de la Constitución, lo que se revelaría de forma especialmente clara cuando se intenta argumentar que ciertas leyes ordinarias se ven adornadas de una especial fuerza o plusvalor frente a otras leyes ordinarias estatales u otras normas estatales con fuerza formal de ley. Así se intenta en la demanda con el tratamiento de la autonomía local, destacándose que la pretensión de incluir en el bloque a la Ley 7/1985 resulta especialmente desafortunada a la vista de la suerte que corriera su art. 5 y del razonamiento contenido en la STC 214/1989, FJ 5.

Hechas estas precisiones, insiste el representante del Gobierno en que es difícil percibir en la alegación de los actores qué infracción constitucional se pretende denunciar. El que el urbanismo sea, sin duda, “asunto esencialmente de la colectividad local”, no impide a los legisladores estatal y autonómico dictar normas que, desde diversas perspectivas, incidan sobre este asunto “esencialmente local”; algo que, por lo demás, sucede en todas las materias sobre las que ostentan competencias las entidades locales desde el momento en que éstas carecen de potestad legislativa.

Rebate, finalmente, el Abogado del Estado la alegación de que el artículo recurrido no deje margen alguno al legislador autonómico en materia urbanística a la hora de la configuración de la competencia administrativa municipal de clasificación del suelo. A su juicio, la modificación del art. 9.2 LRSV -plagada de conceptos jurídicos indeterminados- deja un amplio margen en el que los poderes locales pueden tomar sus opciones de ordenación urbanística general al clasificar el suelo, como se lo deja también al legislador autonómico.

b) En relación con la supuesta infracción del 45.1 CE, alegación que se proyectaría exclusivamente frente a la nueva redacción del art. 9.2 LRSV, recuerda el Abogado del Estado que aquel precepto no exige que la ley deba hacer posible la ponderación caso por caso entre medio ambiente y otros bienes o intereses jurídicos, lo que supondría deferir esa ponderación a la Administración, como tampoco impide la reducción de la discrecionalidad del planificador en punto a la clasificación urbanística del suelo. La diversidad de factores que permiten clasificar un suelo como no urbanizable, más aún si se ponderan varios, impide predecir en abstracto qué parte de un término municipal se incluirá en esta clase de suelo. A mayor abundamiento, entre los valores incluidos en el art. 9.2 LRSV siguen figurando los ambientales, por lo que no puede sostenerse que el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 quebrante el art. 45.1 CE.

c) Por último, descarta el Abogado del Estado la vulneración de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

En cuanto al reproche relativo a la ausencia de un régimen transitorio, hace notar que se trata, en todo caso, de una omisión que no afecta al núcleo de la regulación, apuntando la clara desproporción entre esa omisión y la pretensión de declaración de inconstitucionalidad y nulidad del precepto concretamente impugnado. Por otra parte, recuerda que este Tribunal Constitucional no es juez de la perfección o corrección técnica de las leyes sino de su constitucionalidad (SSTC 165/1996, de 28 de noviembre, FJ 4; 225/1998, de 23 de noviembre, FJ 2, y 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 3), no debiendo confundirse imperfección técnica y violación del principio de seguridad jurídica. Aparte de recordar que la omisión de un régimen transitorio sólo podría lesionar la seguridad jurídica preservada en el art. 9.3 CE en el extremo caso de que esta omisión supusiera una desorientación absoluta e insuperable para el intérprete en la determinación de los supuestos de aplicación de la nueva ley, señala el Abogado del Estado -sin perjuicio de reconocer que no es función propia de este Tribunal el pronunciarse acerca de los problemas aplicativos o interpretativos de los preceptos recurridos- que la ausencia de disposiciones transitorias en el Real Decreto-ley 4/2000 no genera dificultades para el intérprete pues basta con aplicar directamente, o por analogía, lo establecido en las disposiciones transitorias de la LRSV.

Examina seguidamente el representante del Gobierno los dos concretos supuestos de falta de claridad normativa denunciados por los recurrentes. El primero se refiere a la expresión “en todo caso” con la que se abre el art. 16.2 LRSV, precepto que no ha sido modificado por el Real Decreto-ley 4/2000, por lo que es obvio que las dudas de interpretación que pueda generar no justificarían la “declaración de inconstitucionalidad y nulidad del primero”. Además, bajo ese manto pueden quedar comprendidos tanto los supuestos en que la transformación del suelo urbanizable se emprende no ejerciendo un derecho sino cumpliendo un deber de urbanizar impuesto en el caso concreto, como aquellos otros supuestos de la legislación urbanística aplicable en que el establecimiento de condiciones de desarrollo no se produzca en instrumentos de planeamiento o proyectos de delimitación sino, por ejemplo, directamente en la ley. El segundo caso de pretendida falta de claridad es el inciso final del art. 16.3 LRSV, según el cual la información pública “podrá efectuarse por iniciativa de quien promueva el planeamiento”, regla en absoluto confusa pues otorga al promotor del planeamiento un derecho de iniciativa en la realización de la información pública, para dar mayor celeridad al procedimiento de aprobación. La pluralidad de opciones de desarrollo que la previsión admite es la lógica consecuencia de su carácter básico y del respeto al “principio del Estado autonómico”, al que los recurrentes se refieren en otro lugar.

Concluye sus alegaciones el Abogado del Estado solicitando la íntegra desestimación del presente recurso de inconstitucionalidad. Por otrosí expresa su oposición a la acumulación de este recurso a los ya acumulados 3044-1998, 3144-1998 y 3182-1998 porque no existe el grado de conexión preciso para ello toda vez que aquí se denuncia, muy destacadamente, la supuesta existencia de diversas infracciones del art. 86.1 CE, denuncia que no existe en los otros procesos, cuyo objeto es la LRSV.

6. Por providencia de 13 de septiembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso constitucional debemos resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 91 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso contra el artículo 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes. El citado artículo, que modifica determinados artículos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (LRSV), establece los criterios para la clasificación del suelo no urbanizable (art. 9.2) y fija las condiciones de ejercicio del derecho a promover la transformación del suelo urbanizable (arts. 15.2 y 16.1 y 3).

En su recurso los Diputados recurrentes denuncian la vulneración de varios preceptos constitucionales. En primer lugar, consideran que tales extremos no pueden ser regulados por decreto-ley. Formalmente porque en el presente caso no concurre el presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” exigido por el art. 86.1 CE. Y materialmente porque la regulación impugnada, al penetrar en el contenido básico del derecho de propiedad, ignora la prohibición de afectar a los derechos, deberes y libertades regulados en el título I de la Constitución que establece el citado art. 86.1 CE. En segundo lugar, denuncian que esa regulación excede de las competencias estatales, toda vez que ni el art. 149.1.1 CE ni el artículo 149.1.13 CE o, en fin, el art. 149.1.18 CE invocados le proporcionan la necesaria cobertura competencial, además de vulnerar también la garantía institucional de la autonomía local (art. 137 CE). Y finalmente, en tercer lugar, los Diputados recurrentes imputan al precepto impugnado la infracción del bien y principio constitucionales de protección y mejora del medio ambiente adecuado (art. 45 CE), así como del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Todas estas vulneraciones constitucionales son rechazadas por el Abogado del Estado, que solicita la total desestimación del recurso.

2. En nuestra respuesta a los citados vicios de inconstitucionalidad debemos comenzar con la denunciada vulneración del art. 86.1 CE pues, según es consolidada doctrina constitucional (SSTC 11/2002, de 17 de febrero, FJ 2; 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 4; y 31/2011, de 17 de marzo, FJ 2), su examen ha de ser prioritario en el orden de nuestro enjuiciamiento toda vez que esa tacha incide directamente sobre la validez del precepto impugnado, en función de su propia forma de aprobación, de modo que, en el caso de ser estimada, resultaría innecesario el análisis de las restantes alegaciones.

No obstante, previamente a dicho examen conviene precisar que el hecho de que el precepto impugnado haya sido luego parcialmente modificado por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, aprobada como consecuencia de la tramitación como proyecto de ley del propio Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, una vez fue convalidado por el Congreso de los Diputados, y, en todo caso, haya sido derogado por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, no priva de objeto al presente proceso constitucional pues, según es criterio de este Tribunal, repetidamente afirmado (entre otras, SSTC 189/2005, de 7 de julio, y 31/2001, de 17 de marzo), la derogación del citado art. 1 no impide controlar si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86.1 CE se realizó siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional, pues al hacerlo se trata de velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes, dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo.

3. Sentado lo anterior y según se ha dejado anotado, los Diputados recurrentes consideran que el art. 1 del real decreto-ley impugnado habría vulnerado el art. 86.1 CE tanto por no estar justificada su aprobación en función de una extraordinaria y urgente necesidad como por haber infringido los límites materiales impuestos por el precepto constitucional para el ejercicio por el Gobierno de la potestad legislativa extraordinaria.

Desde el primer punto de vista, los actores consideran que el real decreto-ley impugnado no cumple con los requisitos del art. 86.1 CE por una triple razón que apunta, de forma sintética, al carácter estructural y sostenido de la situación que se pretende atajar; a la falta de correspondencia entre esta situación y las medidas adoptadas, por no referirse, propiamente, al mercado, y, finalmente, a la falta de eficacia inmediata y directa de estas medidas, por cuanto precisarían de la intermediación del ordenamiento autonómico. A ello suman, desde la perspectiva de los límites materiales del decreto-ley, la apreciación de que el Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, ignora la prohibición de afectar, mediante este tipo de norma extraordinaria, los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución y, en particular, el derecho de propiedad del suelo cuyo contenido básico compete fijar al Estado al amparo del artículo 149.1.1 CE.

Frente a estas consideraciones el Abogado del Estado parte de la afirmación de que el Real Decreto-ley cuyo artículo 1 es impugnado debe ser tomado en consideración como una pieza más de un conjunto de cinco reales decretos-leyes aprobados en la misma fecha con un objetivo liberalizador común, de modo que la falta de argumentación de los actores al respecto y el hecho mismo de que no recurrieran todos los reales decretos-leyes de referencia bastaría para concluir que existía una convicción compartida de que se estaba en presencia de una situación general de extraordinaria y urgente necesidad que demandaba una acción normativa liberalizadora. A ello suma la consideración de que, a la vista de la finalidad de las medidas incluidas en el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, en el presente caso concurre la conexión de sentido, en términos de razonabilidad y falta de arbitrariedad, sin que quepa oponer los argumentos de los Diputados recurrentes, por cuanto la exposición de motivos del Real Decreto-ley ofrecería elementos de juicio “más que suficientes” para entender que concurre el presupuesto constitucional habilitante, no pudiendo excluirse que un decreto-ley pueda estar justificado para reaccionar frente a situaciones estructurales, máxime cuando las medidas adoptadas - dada su eficacia inmediata- inciden desde el momento de su aplicación en el comportamiento de los agentes económicos. El representante del Estado rechaza, finalmente, que el artículo impugnado haya infringido los límites materiales que al real decreto-ley impone el art. 86.1 CE, por entender que -al incorporar tres simples retoques en la LRSV- no va en contra el contenido o elementos esenciales del derecho de propiedad urbana fijado, en términos básicos, en dicha ley, y diferido en su configuración última a lo que establezcan los planes, de rango meramente reglamentario.

4. Así planteado el debate sobre la concurrencia en el presente caso de los requisitos establecidos por el art. 86.1 CE para legitimar la aprobación por el Gobierno de reales decretos-leyes, debemos centrarnos, en primer lugar, en si concurre o no en el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, el presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad establecido por aquel precepto constitucional.

De acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, sintetizada, entre otras, en las SSTC 182/1997, de 28 de octubre (FJ 3); 68/2007, de 28 de marzo (FJ 6), y 31/2011, de 17 de marzo (FJ 3), el art. 86 CE habilita, desde luego, al Gobierno para dictar, mediante real decreto-ley, normas con fuerza de ley, pero en la medida en que ello supone una sustitución del Parlamento por el Gobierno, constituye una excepción al procedimiento legislativo ordinario y a la participación de las minorías que éste dispensa, y como tal sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de todos los presupuestos circunstanciales y materiales enunciados en dicho precepto que lo legitime. Entre los que se incluyen, en lo que aquí importa, la necesaria conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante, esto es, una situación “de extraordinaria y urgente necesidad”.

Es evidente que el concepto “extraordinaria y urgente necesidad” que se contiene en la Constitución no es, en modo alguno, una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes. Y en este sentido, sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, es función propia de este Tribunal el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución, de forma que este Tribunal podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de “extraordinaria y urgente necesidad” y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un real decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución.

En este sentido, hemos declarado que nuestra Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del decreto-ley que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo de una forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, de modo que la utilización de este instrumento normativo se estima legítima “en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta” (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5). En otras palabras, el fin que justifica la legislación de urgencia no es otro que subvenir a “situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes” (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

También hemos afirmado que el ejercicio de la potestad de control que compete a este Tribunal implica que la definición por los órganos políticos de una situación de “extraordinaria y urgente necesidad” sea explícita y razonada y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan, de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar. Ello no quiere decir que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya siempre de contenerse en el propio decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma, debiendo siempre tener presentes las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación del decreto-ley.

El control que compete al Tribunal Constitucional en este punto es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario (art. 86.2 CE). Desde el primer momento hemos afirmado que “el peso que en la apreciación de lo que haya de considerase como caso de extraordinaria y urgente necesidad es forzoso reconocer al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado, no puede ser obstáculo para extender también el examen sobre la competencia habilitante al conocimiento del Tribunal Constitucional, en cuanto sea necesario para garantizar un uso del decreto-ley adecuado a la Constitución” (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3). Pues no conviene olvidar que la Constitución reconoce a las Cortes Generales como “las depositarias de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario”, ya que son ellas las que representan al pueblo español (art. 66.1 CE). El Gobierno ejerce la iniciativa legislativa, de conformidad con el art. 87.1 CE, por lo que la potestad que ostenta para dictar reales decretos-leyes, en virtud del art. 86.1 CE, se configura “como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes y en consecuencia está sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos que lo legitiman” (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 1; doctrina que reitera la STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3).

5. De conformidad con la doctrina constitucional expuesta hemos de examinar a continuación si en relación con el precepto impugnado del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, concurre el presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad exigido por el art. 86.1 CE. Y para controlar la concurrencia o no de este presupuesto habilitante dos son los extremos que han de ser tomados en consideración: de una parte, la concurrencia misma de tal extraordinaria y urgente necesidad para la aprobación de la medida legislativa provisional y extraordinaria y, de forma sucesiva en el orden lógico, la existencia de una conexión de sentido, en términos de adecuación y congruencia, entre la situación urgente y extraordinaria y las concretas medidas adoptadas por el Real Decreto-ley para reaccionar frente a la misma.

En la exposición de motivos del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización del sector inmobiliario y de transportes se comienza por advertir, con carácter general, que “la evolución positiva de la economía española, en la que han tenido especial incidencia las medidas liberalizadoras acordadas por el Gobierno hace necesario seguir avanzando en el proceso de liberalización para mantener el ritmo del crecimiento económico”, para añadir a continuación que la interdependencia de las economías, “al introducir ciertos elementos de comportamiento imprevisible que pueden repercutir desfavorablemente en la evolución positiva producida hasta ahora en la economía española, obliga también a adoptar ciertas medidas que eviten efectos indeseables”.

Tras estas consideraciones generales, se afirma que el Real Decreto-ley se inserta “en el marco de un conjunto de medidas de naturaleza estructural que con carácter de urgencia adopta el Gobierno, a fin de evitar desequilibrios macroeconómicos que amenacen la estabilidad y el proceso expansivo de nuestra economía”, que en este caso se centran en sectores básicos de la competencia del Ministerio de Fomento, siendo “[S]u objetivo fundamental … incidir de forma inmediata en el comportamiento de los distintos agentes económicos para estimular la competencia, conseguir una mejor asignación de los recursos y, en definitiva, influir positivamente sobre el nivel de los precios”.

Por lo que se refiere a las concretas medidas que se recogen en su art. 1, referidas al sector inmobiliario, que constituye el objeto de impugnación en el presente recurso de inconstitucionalidad, se aduce en la exposición de motivos que con ellas se “pretenden corregir las rigideces advertidas en el mercado como consecuencia del fuerte crecimiento de la demanda y la incidencia en los productos inmobiliarios del precio del suelo, condicionada a su vez por la escasez del suelo urbanizable”. “En consecuencia -continúa la exposición de motivos- la reforma que se introduce habrá de incrementar la oferta del suelo al eliminar aquellas previsiones normativas en vigor que por su falta de flexibilidad pudieran limitarla, trasladando este efecto positivo al precio final de los bienes inmobiliarios”.

Concluye la exposición de motivos con un párrafo común para todo el Real Decreto-ley, en el que se sostiene que “[e]n la adopción de estas medidas, que como se ha indicado se integran en el conjunto más amplio de las que adopta el Gobierno, concurre, por naturaleza y finalidad de las mismas, la circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución para la utilización del Real Decreto-ley, requisito imprescindible como ha recordado por otra parte la jurisprudencia constitucional”.

En el trámite de convalidación del Real Decreto-ley en el Congreso de los Diputados, el Ministro de Fomento intervino en la presentación del texto (Cortes Generales. “Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.” Pleno y Diputación Permanente. VII Legislatura. Año 2000, núm. 20, Sesión plenaria de 29 de junio de 2000, págs. 872-884). En su intervención reiteró las apreciaciones contenidas en la exposición de motivos acerca del carácter estructural del conjunto de las medidas adoptadas por el Gobierno, sobre su objetivo fundamental y también sobre la finalidad de las medidas adoptadas en el sector inmobiliario con las que se pretende corregir las rigideces del mercado derivadas del incremento de la demanda, así como el efecto que la escasez de suelo urbanizable tiene en el precio de los productos inmobiliarios. A continuación, el Ministro de Fomento describe las medidas adoptadas, señalando al respecto que con las modificaciones que se introducen en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones se pretende, “de una parte, reducir los elementos de discrecionalidad de las Administraciones públicas para reforzar la seguridad jurídica y agilizar el procedimiento de calificación del suelo en sus diferentes finalidades, y, de otra, aumentar la capacidad de actuación de los particulares y de otras administraciones públicas para instar la transformación del suelo en urbanizable. Asimismo, a fin de evitar que la falta de previsión en los propios planes o la falta de regulación urbanística por las comunidades autónomas pueda bloquear la posibilidad de transformación de los suelos urbanizables genéricos, se habilita a la iniciativa privada para que pueda proponer la presentación de un proyecto de delimitación o una propuesta de planeamiento, dando al mismo tiempo carácter positivo al silencio de la Administración, de modo que se eviten las paralizaciones innecesarias que prolongan desproporcionadamente las actuaciones urbanísticas, siguiendo en esto la línea general que en materia de procedimiento administrativo común se ha establecido para las administraciones públicas”. Concluye el Ministro de Fomento su intervención, en términos coincidentes con la exposición de motivos del Real Decreto-ley, afirmando que “la reforma que se introduce, en consecuencia, habrá de incrementar la oferta del suelo, al eliminar aquellas previsiones normativas en vigor que por su falta de flexibilidad pudieran limitarla, trasladando este efecto positivo al precio final de los bienes inmobiliarios”.

6. En la exposición de motivos del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, se ofrece una justificación general, referida a las razones de la aprobación de la norma, y otra específica, en relación con las distintas medidas adoptadas en los sectores concernidos. Por lo que atañe a aquella justificación general -incidir en el comportamiento de los agentes económicos para estimular la competencia, conseguir una mejor asignación de recursos e influir positivamente en el nivel de los precios, a fin de anticiparse a los condicionante negativos que podría perjudicar la evolución positiva de la economía española-, ya hemos tenido ocasión de señalar que aunque el decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito para el tratamiento de “coyunturas económicas problemáticas”, “la necesidad de consolidar el crecimiento de la actividad económica permite también al Gobierno el recurso al decreto-ley como instrumento normativo adecuado para adoptar medidas de política económica general fundamentadas en garantizar la permanencia en el tiempo de una preexistente fase de expansión económica, lo que habrá de valorarse en atención a las circunstancias que concurran en cada caso concreto”. En suma, como entonces concluimos, “hablando en términos generales, también en estos casos puede concurrir el presupuesto habilitante” (STC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4).

Ahora bien, debemos tener presente que la vulneración del presupuesto de hecho habilitante del real decreto-ley se imputa en este caso no al conjunto de la norma, sino exclusivamente a su art. 1. Es por ello por lo que nuestro análisis se centrará básicamente en el preciso artículo objeto de impugnación, aunque se inserte en el conjunto de las disposiciones contenidas en el Real Decreto-ley, sin que se llegue a extender, como pretende el Abogado del Estado, al conjunto de los reales decretos-leyes aprobados en la misma fecha, dado que este artículo, y sólo él, contiene las previsiones reformadoras de los distintos artículos de la LRSV sobre las que giran las argumentaciones de la demanda (STC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4).

7. Según resulta de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, y de la intervención del Ministro de Fomento en el trámite de convalidación, en la que reprodujo aquella exposición de motivos, con las medidas incluidas en el artículo impugnado se pretende hacer frente a una situación de rigidez del mercado inmobiliario, determinada por el fuerte crecimiento de la demanda y la escasez de suelo urbanizable lo que condiciona el precio de los productos inmobiliarios, cuya reducción se pretende conseguir aumentando la oferta del suelo. En definitiva, se diagnostica una situación de rigidez en el mercado inmobiliario condicionante de los altos precios de los productos inmobiliarios, que vendría a su vez condicionada por el aumento de la demanda y la escasez de suelo urbanizable. Y dicha situación se trata de corregir, con el objetivo de reducir el precio de los productos inmobiliarios, mediante las medidas incluidas en el precepto recurrido que tienen por objeto aumentar la oferta de suelo eliminando aquellas previsiones normativas que puedan limitarla.

Como se advierte en la propia exposición de motivos se trata de afrontar una situación de carácter estructural y no coyuntural, circunstancia que por sí misma no es suficiente para estimar que en este caso no se haya hecho un uso constitucionalmente adecuado de la figura del decreto-ley, puesto que, aun configurándose como un instrumento normativo constitucionalmente apropiado ante problemas o situaciones coyunturales, no cabe excluir en principio y con carácter general su uso ante problemas o situaciones estructurales. En cualquier caso y aun cuando hemos descartado también que la utilización por el Gobierno de su potestad legislativa extraordinaria deba circunscribirse a situaciones de fuerza mayor o de emergencia, es lo cierto que hemos exigido la concurrencia de ciertas notas de excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad que determinen la necesidad de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes, bien sea por el procedimiento ordinario o por el de urgencia (por todas, STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 10).

Pues bien, en este caso, el Gobierno, al que le corresponde acreditar la concurrencia del presupuesto habilitante del decreto-ley, nada ha dicho en la exposición de motivos, ni nada dijo tampoco el Ministro de Fomento en el trámite de convalidación parlamentaria del Real Decreto-ley, sobre la necesidad y urgencia de corregir la situación diagnosticada del mercado inmobiliario precisamente mediante las medidas incluidas en el artículo 1. Ni menos aún, nada ha alegado sobre la necesidad de una acción normativa inmediata, como la llevada a cabo a través del precepto impugnado, en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes, bien sea por el procedimiento ordinario o por el de urgencia, sin que tampoco en momento alguno se haya justificado, ni a ellos se haya aludido siquiera, cuáles podrían ser los perjuicios u obstáculos que para la consecución de los objetivos perseguidos se seguirían de la tramitación de la modificación normativa que lleva a cabo el precepto recurrido por el procedimiento legislativo parlamentario.

En esta línea de razonamiento no puede dejar de señalarse que la situación de rigidez del mercado inmobiliario que se pretende afrontar en el precepto recurrido ya había sido apreciada y puesta de manifiesto con anterioridad en otros instrumentos normativos que precedieron al Real Decreto-ley. En efecto, ya en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales se hizo referencia “a la situación del mercado del suelo y la vivienda” y a la necesidad de aprobar “unas primeras medidas que ayudarán a incrementar la oferta de suelo con la finalidad de abaratar el suelo disponible”, persiguiendo como objetivo público las modificaciones que entonces se efectuaron en la legislación urbanística, “garantizar con mayor facilidad el acceso a la vivienda”. En los mismos términos se pronunció el legislador en la exposición de motivos de la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales, resultado de la tramitación de aquel real decreto-ley como proyecto de ley (art. 86.3 CE). A la situación de rigidez del mercado inmobiliario a la que alude el Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, y al objetivo de aumentar la oferta de suelo para reducir el precio de los productos inmobiliarios se refirió también la exposición de motivos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen de suelo y valoraciones, en la que el legislador advirtió de la limitada “oferta de suelo”, del “encarecimiento del producto final”, de la necesidad de buscar “una mayor flexibilidad que … elimine los factores de rigidez que se han ido acumulando” y señaló como objetivo de la ley “facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurran razones para su preservación, pueda considerase como susceptible de ser urbanizado”. Así pues, a la vista de los inmediatos precedentes normativos, sobre los que nada procede decir ahora, que han antecedido en materia inmobiliaria al Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, y en defecto de una expresa justificación por parte del Gobierno, no parece que la situación de rigidez del mercado inmobiliario que se invoca en la exposición de motivos del citado real decreto-ley pudiera presentar las notas de imprevisibilidad y excepcionalidad que definen la existencia de una necesidad extraordinaria y urgente que exija una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes.

Es cierto, como hemos recordado en la STC 68/2007, de 28 de marzo de 2007, que este Tribunal ha señalado que la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues “lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurran” (STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6). Sin embargo, como se ha advertido, en el presente caso nada hay que indique que la regulación introducida trate de dar respuesta a una situación de naturaleza excepcional o constituya una necesidad urgente, hasta el punto de que su efectividad no pueda demorarse durante el tiempo necesario para permitir su tramitación por el procedimiento legislativo ordinario sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida, bien por el tiempo a invertir o por la necesidad de inmediatez de la medida. Antes bien, por las razones dichas, si algo despunta en la regulación controvertida es que la misma se inserta en el esfuerzo continuado e iniciado en 1996 en el ámbito de la legislación urbanística por incrementar el suelo disponible y, al cabo, por abaratar el precio de la vivienda. Pero tal esfuerzo y objetivo, que son por cierto los mismos a los que responde la Ley 10/2003, de 20 de mayo, que recuperó además sustancialmente la redacción originaria del art. 9.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, no es, como también se ha observado, coyuntural sino estructural y, en consecuencia, en defecto de la existencia de una situación especialmente cualificada por las notas de gravedad, imprevisibilidad o relevancia, no alcanza por sí misma a satisfacer el cumplimiento de los estrictos límites a los que la Constitución ha sometido el ejercicio del poder legislativo del Gobierno. Lo contrario permitiría excluir per se del procedimiento legislativo, pudiendo recurrirse entonces siempre a la legislación de urgencia, toda medida que supusiera o, en última instancia, persiguiera una reducción del nivel de los precios de los productos, lo que obviamente no se corresponde con nuestro modelo constitucional de fuentes.

Desde esta perspectiva, en modo alguno resulta ocioso recordar una vez más que este Tribunal ya tuvo ocasión de declarar en una de sus primeras Sentencias sobre el decreto-ley que esta figura está contemplada en la Constitución “como un instrumento del que es posible hacer uso para ordenar situaciones que, por razones difíciles de prever, reclaman una acción normativa inmediata” o que por su “compleja concurrencia, no pueda acudirse a la medida legislativa ordinaria, sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida, bien por el tiempo a invertir en el procedimiento legislativo o por la necesidad de la inmediatividad de la medida” (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 4). En este caso, como se ha señalado, el Gobierno no ha ofrecido, ni en la exposición de motivos del Real Decreto-ley ni en el trámite de convalidación, explicación o justificación alguna sobre ninguno de tales extremos, esto es, la gravedad, imprevisibilidad o excepcionalidad de la situación diagnosticada del sector inmobiliario ni sobre la posible quiebra de la efectividad de las medidas con las que se pretende afrontar dicha situación en el supuesto de que se hubiera acudido al procedimiento legislativo.

Como también, en fin, importa notar que la concurrencia del presupuesto habilitante tampoco puede entenderse justificada con el recurso que se hace en el último párrafo de la exposición de motivos del Real Decreto-ley, y que el Ministro de Fomento reiteró en el trámite de convalidación, a la genérica y abstracta fórmula de que “[e]n la adopción de estas medias …, concurren, por naturaleza y finalidad de las mismas, la circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución para la utilización del Real Decreto-ley”. Ya hemos tenido ocasión de señalar, y ahora hemos de reiterar, que esta fórmula estereotipada “tampoco satisface la exigencia de una fundamentación explicita y razonada de los motivos que llevan al Gobierno al optar por el uso de esta fuente del Derecho” (STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 6).

8. En suma, a la vista de las circunstancias concurrentes y de las razones expuestas, hemos de concluir que en este caso el Gobierno no ha aportado una justificación suficiente que permita apreciar la existencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad requerido por el art. 86.1 CE para el uso de la legislación de urgencia en relación con el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, lo que ha de determinar la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de dicho artículo por vulneración del citado precepto constitucional.

La estimación de este primer motivo del recurso de inconstitucionalidad convierte en innecesario, como antes hemos señalado, el enjuiciamiento del resto de los motivos impugnatorios.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, por vulneración del art. 86.1 CE.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a catorce de septiembre de dos mil once.

Voto particular que formulan los Magistrados don Javier Delgado Barrio y don Manuel Aragón Reyes respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5023- 2000.

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, expresamos nuestra discrepancia con el fallo y la fundamentación jurídica de la Sentencia, que ha estimado el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por considerar vulnerado el art. 86.1 CE.

A nuestro parecer, en virtud de los argumentos que defendimos en la deliberación del Pleno y que resumidamente exponemos a continuación, el recurso de inconstitucionalidad debió de ser desestimado. En efecto, entendemos que concurre el presupuesto habilitante que establece el art. 86.1CE para la viabilidad de los decretos-leyes, de suerte que, dado que evidentemente no se han vulnerado los límites materiales que les afectan, debió desestimarse este motivo de impugnación del Real Decreto-ley 4/2000 y haberse entrado en el examen de los restantes motivos del recurso. Y puesto que, por un lado, no compartimos la doctrina de la STC 61/1997, de 20 de marzo, y por ello consideramos que las normas urbanísticas incluidas en el decreto-ley impugnado quedaban claramente dentro del ámbito de la competencia estatal y, por otro, no apreciamos vulneración alguna de los demás preceptos constitucionales de naturaleza no competencial invocados en el recurso, hemos de llegar a la conclusión de que éste debería haber dado lugar a un fallo desestimatorio.

Pero, incluso aun cuando compartiésemos la doctrina de la STC 61/1997, el recurso también debería haber sido desestimado, salvo en el punto concreto que después se indicará.

1. En la Sentencia de la que discrepamos se concluye que el Gobierno no ha aportado una justificación suficiente que permita apreciar en el caso del art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, la existencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad requerido por el art. 86.1 CE para acudir a la figura del decreto-ley, lo que determina la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del citado precepto, por vulneración del citado precepto constitucional.

Para llegar a esta conclusión se parte en la Sentencia del error de desligar artificiosamente el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, que introduce (modificando determinados preceptos de la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones de 1998, en adelante LRSV) determinadas medidas liberalizadoras en el sector inmobiliario, del resto de medidas liberalizadoras contenidas en dicho decreto-ley y en los otros cuatros decretos-leyes aprobados en la misma fecha, lo que, a nuestro juicio, supone desconocer el alcance del control que corresponde a este Tribunal en cuanto a la verificación del juicio político que ha conducido al Gobierno a apreciar la concurrencia de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que determinan la necesidad de acudir al instrumento normativo del decreto-ley.

De acuerdo con nuestra doctrina al respecto, la apreciación de la concurrencia de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno en primer término y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario, no siendo posible un control por parte de este Tribunal de esa valoración que permita una revisión de fondo del juicio político, más allá de la constatación de que no se trata de una decisión abusiva o arbitraria (por todas, SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; 137/2003, de 3 de julio, FJ 3; y 189/2005, de 7 de julio, FJ 3).

A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar el decreto-ley y que son, básicamente, “los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma” (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3), debiendo siempre tenerse presentes “las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los Decretos- leyes enjuiciados” (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

Pues bien, entendemos que tanto de la exposición de motivos de la norma cuestionada como de la intervención del Ministro de Fomento en el ulterior debate parlamentario de convalidación, cabe concluir, sin entrar en un juicio político que este Tribunal tiene vedado, que se ha cumplido por el Gobierno la exigencia de explicitar y razonar de forma suficiente la existencia de una situación de “extraordinaria y urgente necesidad” que justifica la necesidad de dictar el Real Decreto-ley 4/2000; y, asimismo, que resulta igualmente acreditada la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y las medidas que en el decreto-ley se adoptan, de manera que estas últimas guardan una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4).

En efecto, como no puede por menos que reconocerse en la Sentencia de la que discrepamos-no en este concreto punto-el Gobierno ofrece, de forma explícita y razonada, una doble justificación, general y específica, para la adopción de las medidas recién descritas. Desde un punto de vista general, que explicaría la aprobación de todo el Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio(y, en definitiva, del resto de decretos-leyes aprobados en la misma fecha), se apela a la necesidad de influir de forma inmediata en el comportamiento de los agentes económicos para reducir los precios, y ello con el fin de anticiparse a los potenciales condicionantes negativos que podrían perjudicar la evolución positiva de la economía española en un contexto de interdependencia de las economías. Lo que se concreta, en lo que se refiere al sector inmobiliario, en la necesidad-y aquí surge la justificación específica- de “corregir las rigideces advertidas en el mercado como consecuencia del fuerte crecimiento de la demanda y la incidencia en los productos inmobiliarios del precio del suelo, condicionada a su vez por la escasez de suelo urbanizable”, situación de rigidez que condiciona los altos precios de los precios inmobiliarios y que se trata de corregir, para reducir esos precios, mediante las medidas contempladas en el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, que tienen por finalidad aumentar la oferta de suelo urbanizable eliminando aquellas previsiones normativas que puedan limitarla.

2. Así las cosas, consideramos que tampoco concurren razones para dudar de la existencia de la necesaria conexión exigida por nuestra doctrina entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad definida y las medidas que el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 adopta para afrontarla, pues si el aumento del precio de los productos inmobiliarios se considera, en parte, condicionado por la escasez de suelo urbanizable, no cabe duda de que resulta congruente con el diagnóstico la medida contenida en el apartado uno del precepto impugnado, cuyo objeto es eliminar el último inciso del art. 9.2 LRSV para -en palabras del Ministro de Fomento durante el debate parlamentario de convalidación- “reducir los elementos de discrecionalidad de las Administraciones públicas” en cuanto a la clasificación como no urbanizables de los terrenos, limitando esta clasificación a aquéllos en los que verdaderamente concurra algún elemento que justifique su exclusión del proceso urbanizador. De forma añadida, en el entendimiento de que el aumento de la oferta de suelo urbanizable no bastará, por sí misma, para lograr la bajada de los precios de los productos inmobiliarios si no se facilita la efectiva urbanización de aquél, las novedades introducidas en los arts. 15 y 16 LRSV por los apartados dos y tres del precepto recurrido resultan igualmente congruentes, pues amplían -en el primer caso- la legitimación para instar la transformación del suelo urbanizable, reconociendo a las Administraciones públicas sectorialmente competentes junto con los propietarios la facultad de presentar una propuesta de planeamiento de desarrollo a tal fin, e introducen -en el segundo- novedades en el procedimiento para la aprobación de tales instrumentos de planificación, tanto por ampliación de los supuestos para su presentación, como por identificación de un plazo cumplido el cual se considerarán aprobados por silencio, como, finalmente, por el reconocimiento al propio promotor de la facultad de llevar a cabo el imprescindible trámite de información pública.

Que el diagnóstico sobre la situación del mercado inmobiliario fuera o no correcto, y que tales medidas pudieran ser las más adecuadas para hacer frente a la situación diagnosticada es cuestión reservada al juicio político o de oportunidad, en el que este Tribunal no puede entrar, sin perjuicio de constatar que el recurso del Gobierno al decreto-ley para adoptar las medidas contenidas en el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 no constituye un decisión abusiva ni arbitraria.

3. Del mismo modo entendemos que no es óbice para considerar cumplido en el presente caso el requisito del presupuesto habilitante el hecho de que la situación de rigidez del mercado inmobiliario ya hubiera sido apreciada y puesta de manifiesto con anterioridad en otros instrumentos normativos que precedieron al Real Decreto-ley 4/2000, como se razona en la Sentencia de la que discrepo (FJ 7) para sostener que esa situación no presenta “las notas de imprevisibilidad y excepcionalidad que definen la existencia de una necesidad extraordinaria y urgente” que justifica el uso del decreto-ley.

Por lo que se refiere a la pretendida exigencia de la “imprevisibilidad”, y al margen de que nada impide, claro está, que una determinada situación extraordinaria que se hubiera producido en el pasado pueda volver a presentarse, demandando de nuevo-incluso con mayor motivo- una respuesta urgente mediante las medidas que se aprecien como necesarias, es necesario tener en cuenta, como se hace en la propia Sentencia de la que discrepamos-que incurre así en una cierta contradicción interna- que nuestra doctrina viene señalando que es perfectamente posible la apreciación de una situación de extraordinaria y urgente necesidad con independencia de su imprevisibilidad, pues lo determinante es que efectivamente concurran las circunstancias que justifican el recurso al decreto-ley (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6; y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8, por todas), que es justamente lo que, en nuestra opinión, cabe entender acreditado en el presente caso. En consecuencia, que la situación de rigidez que condiciona los altos precios del mercado inmobiliario, según el diagnóstico del Real Decreto-ley 4/2000, y que se pretende corregir aumentando la oferta de suelo urbanizable, para reducir esos precios, pudiera calificarse como previsible, no es obstáculo para entender que se trata de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que legitima la adopción de medidas urgentes para hacer frente a la misma, como las contenidas en art. 1 del citado Real Decreto-ley 4/2000.

En todo caso interesa destacar que, como acertadamente ha observado en sus alegaciones el Abogado del Estado, no existe el más mínimo fundamento en la Constitución para sostener una suerte de correlación obligada entre coyuntura/decreto-ley frente a estructura/ley ordinaria. Por tanto, el posible carácter estructural del problema de la rigidez del mercado inmobiliario que se pretende atajar no excluye de suyo que dicho problema pueda convertirse un momento dado en un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad (p. ej., debido a la actuación de los agentes económicos), que justifique la aprobación de un decreto-ley.

Por otro lado, creemos asimismo necesario introducir algunas precisiones en cuanto al razonamiento de la Sentencia de la que discrepamos según el cual el uso del decreto-ley requiere la concurrencia de la nota de “excepcionalidad”. Cierto es que en alguno de los pronunciamientos de este Tribunal sobre el presupuesto habilitante del decreto-ley se hace referencia, a nuestro juicio incorrecta o al menos inexacta, a esa pretendida “excepcionalidad”. Sin embargo, nos parece importante señalar que la figura del decreto-ley (art. 86 CE) no constituye norma de excepción, pues para ello existe previsión constitucional expresa (art. 116 CE). El decreto-ley es una disposición legislativa provisional extraordinaria (no ordinaria) que puede dictar el Gobierno en los casos y con los límites establecidos en el art. 86.1 CE, esto es, se trata de una excepción (prevista en la Constitución) a la atribución a las Cortes Generales de la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 CE). De ahí que los decretos-leyes deban ser sometidos al Congreso de los Diputados para su convalidación o derogación en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación (art. 86.2 CE), pudiendo también las Cortes Generales optar por tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia (art. 86.3 CE). Sólo en el sentido expuesto cabe entender el carácter excepcional del decreto-ley.

4. Por todo lo expuesto, consideramos que debió concluirse que el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 no ha excedido los límites impuestos por el art. 86.1 CE en lo que se refiere al requisito del previo presupuesto habilitante, rechazando este primer motivo de impugnación de los Diputados recurrentes, y entrando a analizar, en consecuencia, el segundo motivo de impugnación, en el que sostienen que el precepto impugnado infringe los límites materiales establecidos por el art. 86.1 CE para los decretos-leyes, por cuanto el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 habría venido a redefinir el contenido básico del derecho de propiedad (del suelo) y, al hacerlo, habría vulnerado el art. 86.1 CE, que prohíbe afectar, mediante decreto-ley, los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución.

Este segundo motivo de impugnación habría debido también ser rechazado, descartando que el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, en los concretos términos en que ha modificado la redacción de los arts. 9.2, 15 y 16 LRSV, vulnere el art. 86.1 CE por “afectar” al derecho a la propiedad del suelo tal y como ha sido constitucionalmente configurado, pues las disposiciones recurridas no proceden, desde luego, a una regulación general del derecho a la propiedad del suelo, ni establecen una regulación de sus elementos esenciales. Esto resulta evidente en lo que se refiere al art. 15 LRSV, que ni siquiera se refiere a los propietarios del suelo, y al art. 16 LRSV, que se limita a establecer reglas procedimentales para el ejercicio del derecho a la transformación del suelo. Pero lo es también en relación con el art. 9.2 LRSV, cuyo contenido se reduce-como afirma el Abogado del Estado-a un mero retoque en la delimitación de una de las categorías del suelo identificadas por la LRSV a sus efectos, sin replantearse con ello, en absoluto, la propia configuración de la propiedad urbana.

5. Una vez descartado que tampoco desde un punto de vista material el art. 1 del Real Decreto- ley 4/2000 haya vulnerado el art. 86.1 CE, era procedente entrar a examinar las alegaciones de los Diputados recurrentes acerca de la pretendida falta de cobertura competencial a favor del Estado para su aprobación, toda vez que la derogación del precepto impugnado no supone la desaparición de la controversia competencial, por lo que resulta obligado que este Tribunal se pronuncie sobre la titularidad de la competencia reivindicada.

En este sentido, los Diputados recurrentes niegan, en síntesis, que los títulos invocados por el propio Real Decreto-ley 4/2000 (arts. 149.1.1, 13 y 18 CE) puedan justificar unas medidas que implican la regulación por el Estado de elementos propios de la política pública urbanística, en clara invasión de la competencia autonómica en la materia a la luz de la STC 61/1997, de 20 de marzo.

Pues bien, entendemos que no cabe compartir este juicio, que parte de un planteamiento (que también está en la base de la criticable STC 61/1997, de 20 de marzo) que no es el que inspira el sistema constitucional de reparto de competencias.

En efecto, conviene advertir que el art. 149.1 CE no es la relación exhaustiva (y por ello cerrada) de las competencias del Estado, sino sólo el catálogo de materias que son de su competencia exclusiva. Y el art. 149.3 CE, primer inciso, precisando lo establecido en el art. 147.2 d) CE, prevé que “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus Estatutos”, de manera que “la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos corresponderá al Estado” (art. 149.3, segundo inciso, CE), conforme ya declaramos en la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4, y tuvimos ocasión de recordar en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 7. En este sentido es pertinente señalar que, como dijimos en la citada STC 76/1983, FJ 4, “las Cortes Generales, como titulares 'de la potestad legislativa del Estado' (art. 66.2 CE), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello”, esto claro está, sin perjuicio de que “esta potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución, y, en todo caso, lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de éste, salvo en el caso en que la propia Constitución les atribuya alguna función constituyente”.

Valga recordar asimismo que nuestra Constitución no contiene un sistema de doble lista, una de competencias del Estado y otra de competencias de las Comunidades Autónomas, como una lectura superficial de los arts. 148 y 149 CE pudiera sugerir, sino que se trata de un mecanismo bastante más complejo. En efecto, de un lado aparece, en el art. 149.1 CE, una lista de competencias que pertenecen en exclusiva al Estado (y que, por ello, no pueden ser atribuidas a las Comunidades Autónomas) y, de otro, tenemos la lista, en el art. 148, de materias en las que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, no siempre con carácter exclusivo, y en todo caso sin detrimento de las competencias estatales exclusivas. A ello hay que añadir la cláusula residual del art. 149.3 CE, conforme a la cual “[l] as materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado” (lo que implica, como ya dijimos, recordando la STC 76/1983, FJ 4, que las Cortes Generales, como titulares de la potestad legislativa del Estado ex art. 66.2 CE, pueden legislar sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, esto es, que el Estado posee competencia universal, por así decirlo), prevaleciendo las normas del Estado “en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas” (cláusula de prevalencia del Derecho estatal). Y cerrándose el art. 149.3 con la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal (“[e]l Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas”), sobre la que más adelante tendremos ocasión de volver.

Este sistema constitucional de distribución de competencias es plenamente coherente con la unidad del ordenamiento global, del Derecho de España, debiendo advertirse que incluso en los Estados federales en los que el texto constitucional configura la cláusula residual a favor de los Estados miembros, de lo que parecería resultar que las competencias de la Federación serían de estricta atribución, acontece que la interpretación constitucional se ha visto obligada a atemperar ese sentido originario de la cláusula residual de la Norma fundamental, como ha sucedido paradigmáticamente en el caso de los Estados Unidos de América con la jurisprudencia elaborada por el Tribunal Supremo sobre los poderes implícitos y sobre la interpretación extensiva de la llamada “cláusula de comercio”. De donde resulta que, en la práctica, las competencias del Estado federal no son de estricta atribución, pese al tenor literal del texto constitucional, y ello no por mero arbitrio o capricho, claro está, sino por la necesidad ineludible de integrar los Derechos de los Estados miembros y del Estado federal en un ordenamiento coherente.

En resumen, de nuestro sistema constitucional resulta inequívocamente que la competencia del Estado es, como ya quedó señalado, universal (y además, exclusiva en el caso de las materias enunciadas por el art. 149.1 CE en sus distintos apartados), siendo las competencias de las Comunidades Autónomas competencias de atribución, esto es, las Comunidades Autónomas tendrán solo las competencias que les atribuyan sus Estatutos. En este sentido, y como también afirmamos en la citada STC 247/2007, FJ 7, hay que considerar que las competencias del Estado se proyectan en dos ámbitos diferentes: de un lado, las competencias sobre las materias que tiene estrictamente reservadas por el art. 149.1 CE (esto es, las competencias exclusivas); y, de otro, las competencias sobre las restantes materias, con la peculiaridad de que, concretándose en estas últimas el ámbito posible de asunción competencial por parte de las Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos en ejercicio del principio dispositivo que la Constitución les reconoce, el Estado continúa conservando la competencia sobre aquellas materias que, siendo susceptibles de atribución estatutaria a las Comunidades Autónomas, no hayan sido efectivamente atribuidas a éstas por los respectivos Estatutos (art. 149.3 CE).

Por otra parte, como afirmamos en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 57, “los Estatutos son las normas constitucionalmente habilitadas para la asignación de competencias a las respectivas Comunidades Autónomas en el marco de la Constitución. Lo que supone, no sólo que no puedan atribuir otras competencias que no sean las que la Constitución permite que sean objeto de atribución estatutaria, sino, ante todo, que la competencia en sí solo pueda implicar las potestades que la Constitución determine. El Estatuto puede atribuir una competencia legislativa sobre determinada materia, pero qué haya de entenderse por 'competencia' y qué potestades comprenda la legislativa frente a la competencia de ejecución son presupuestos de la definición misma del sistema en el que el ordenamiento consiste y, por tanto, reservados a la Norma primera que lo constituye. No es otro, al cabo, el sentido profundo de la diferencia entre el poder constituyente y el constituido ya advertido en la STC 76/1983, de 5 de agosto. La descentralización del ordenamiento encuentra un límite de principio en la necesidad de que las competencias cuya titularidad corresponde al Estado central, que pueden no ser finalmente las mismas en relación con cada una de las Comunidades Autónomas -en razón de las distintas atribuciones competenciales verificadas en los diferentes Estatutos de Autonomía-, consistan en facultades idénticas y se proyecten sobre las mismas realidades materiales allí donde efectivamente correspondan al Estado si no se quiere que éste termine reducido a la impotencia ante la necesidad de arbitrar respecto de cada Comunidad Autónoma, no sólo competencias distintas, sino también diversas maneras de ser competente”.

Asimismo ha de tenerse en cuenta que la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman a través de sus respectivos Estatutos competencias en el marco de lo previsto en el art. 148 CE no significa el desapoderamiento del Estado ni siquiera en el supuesto de que esas competencias autonómicas se califiquen como “exclusivas”. En efecto, lo dispuesto en el art. 148 CE no supone que las competencias listadas en este precepto correspondan ex Constitutione a las Comunidades Autónomas, esto es, que puedan atribuírseles por sus respectivos Estatutos de Autonomía en exclusividad o, dicho de otro modo, que se trate de competencias “propias” de las Comunidades Autónomas, sino que lo que sucede es que en esas materias enunciadas en el art. 148 CE es propio, constitucionalmente, que las Comunidades Autónomas puedan asumir algunas competencias, que no todas las competencias de cada materia. Así resulta inequívocamente de la misma dicción del art. 148.1 CE: “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias…”. En suma, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias mediante sus Estatutos en las materias listadas en el art. 148 CE, sin merma de las competencias exclusivas del Estado.

Por otra parte, como este Tribunal tuvo ocasión de precisar en la citada STC 31/2010, del propio art. 149.1 CE resulta la obviedad de que las potestades normativas sobre una misma materia pueden atribuirse a distintos titulares, de manera que la exclusividad de una competencia no es siempre coextensa con una materia, predicándose en ocasiones de la concreta potestad o función que sobre la totalidad o parte de una materia se atribuye a un titular determinado, de tal modo que la calificación en un Estatuto de Autonomía de una competencia como exclusiva de la Comunidad Autónoma no impide la aplicación del Derecho del Estado emanado en virtud de sus competencias concurrentes. Del mismo modo que la atribución por un Estatuto de competencias materiales a la Comunidad Autónoma que se proyectan “en todo caso” sobre las submaterias correspondientes sólo puede entenderse en sentido meramente descriptivo o indicativo de que dichas submaterias forman parte del contenido de la realidad material de que se trate, pero sin que las competencias del Estado, tanto si son concurrentes como si son compartidas con las de la Comunidad Autónoma, resulten impedidas o limitadas en su ejercicio por esa atribución estatutaria “en todo caso” de competencias específicas a la Comunidad Autónoma correspondiente (STC 31/2010, FJ 59).

Y asimismo resulta del art. 149.1 CE que la atribución por un Estatuto a la Comunidad Autónoma de que se trate de competencias exclusivas sobre una materia no puede afectar a las competencias (o potestades o funciones dentro de las mismas) sobre las materias o submaterias reservadas al Estado (ya hemos dicho que la exclusividad de una competencia no es siempre coextensa con una materia), que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias “exclusivas” autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto de Autonomía incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales. Por su parte, la atribución estatutaria de competencias a la Comunidad Autónoma compartidas con el Estado según el criterio bases/desarrollo no impide que las bases estatales configuren con plena libertad las distintas materias y submaterias de un mismo sector material, de suerte que, cuando así sea, la exclusividad respecto de tales materias y submaterias que pudiera proclamar un Estatuto de Autonomía lo será impropiamente, sin cercenar ni menoscabar la proyección de la competencia exclusiva estatal sobre las bases de dichas materias o submaterias. Del mismo modo que la atribución estatutaria la Comunidad Autónoma de que se trate de competencias de ejecución tampoco puede impedir el completo despliegue de las competencias normativas (legislativas y reglamentarias) del Estado (STC 31/2010, FJ 64). En suma, el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias por la atribución de una competencia, aunque lo sea con el carácter de exclusiva, a una Comunidad Autónoma.

6. Si se parte de este correcto entendimiento del modelo constitucional de reparto de competencias no puede sostenerse que lo dispuesto en el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, en los concretos términos en que ha modificado la redacción de los arts. 9.2, 15 y 16 LRSV, resulte inconstitucional por carecer el Estado de competencia para su aprobación o por invadir la competencia asumida estatutariamente por las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo ex art. 148.1.3 CE.

Sin perjuicio de señalar que la resolución del presente recurso de inconstitucionalidad brindaba a este Tribunal una excelente oportunidad para reconsiderar la doctrina sentada en la STC 61/1997, de 20 de marzo, así como en la STC 164/2001, de 11 de julio, que la reitera -doctrina que no tenemos reparo en considerar como desafortunada en muchos puntos-, creemos que incluso partiendo de lo allí razonado (con la salvedad que más adelante se dirá) cabe concluir que el Estado es competente para aprobar las medidas normativas contenidas en el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, sin que, por tanto, quepa apreciar invasión de la competencia autonómica en materia urbanística.

No podemos, sin embargo, dejar pasar esta ocasión sin dejar constancia de nuestra discrepancia con algunos de los puntos más desacertados, en nuestra opinión, de la STC 61/1997, de 20 de marzo. Nos referimos, en primer lugar, a la doctrina sobre la supletoriedad del Derecho del Estado, iniciada en la STC 118/1996, de 27 de junio, y culminada en la STC 61/1997, de 20 de marzo, doctrina que viene a vaciar de contenido o al menos a desnaturalizar la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE (“[e]l Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas”). En efecto, esta doctrina sostiene que el Estado ha de poder invocar algún título específico que le habilite en concreto para establecer la regulación de que se trate, sin que, pueda invocar como tal la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE, que no constituye una cláusula atributiva de competencias al Estado, sino que se trata de una regla dirigida al aplicador del Derecho, por lo que la supletoriedad del Derecho estatal ha de ser inferida por el aplicador del Derecho autonómico mediante el uso de las reglas de interpretación pertinentes; y tampoco puede el Estado dictar normas de derecho supletorio en las materias en las que ostenta competencias compartidas, pues ello constituye una vulneración del orden constitucional de competencias, por no ser atributiva de competencias la cláusula del art. 149.3 CE.

Esta interpretación de la cláusula de la supletoriedad descansa en un entendimiento incorrecto de nuestro modelo constitucional de Estado de las Autonomías, pues pretende considerarlo como un modelo federal (o incluso confederal), obviando que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado (art. 1.2 CE), siendo las Cortes Generales quienes representan al pueblo español (art. 66.1 CE), y quedando reconocido y garantizado el derecho a la autonomía de las Comunidades Autónomas dentro de la indisoluble unidad de la Nación española, que constituye el fundamento de la Constitución (art. 2 CE). El pueblo español es el “único titular de la soberanía nacional que está en el origen de la Constitución y de cuantas normas derivan de ella su validez” (STC 31/2010, FJ 9).

En consecuencia, no existe más que un ordenamiento jurídico (arts. 1.1 y 9.1 CE), el ordenamiento del Estado español globalmente considerado, al que se infraordenan los ordenamientos de las Comunidades Autónomas, como ordenamientos dentro del Estado.

Por eso hemos afirmado que “los Estatutos de Autonomía son normas subordinadas a la Constitución, como corresponde a disposiciones normativas que no son expresión de un poder soberano, sino de una autonomía fundamentada en la Constitución, y por ella garantizada, para el ejercicio de la potestad legislativa en el marco de la Constitución misma (así desde el principio, STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). Como norma suprema del ordenamiento, la Constitución no admite igual ni superior, sino sólo normas que le están jerárquicamente sometidas en todos los órdenes” (STC 31/2010, FJ 3), para más adelante recordar “la obviedad de que el ordenamiento español se reduce a unidad en la Constitución. Desde ella, y en su marco, los Estatutos de Autonomía confieren al ordenamiento una diversidad que la Constitución permite, y que se verifica en el nivel legislativo, confiriendo a la autonomía de las Comunidades Autónomas el insoslayable carácter político que le es propio (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, por todas). La primera función constitucional de los Estatutos de Autonomía radica, por tanto, en la diversificación del ordenamiento mediante la creación de sistemas normativos autónomos, todos ellos subordinados jerárquicamente a la Constitución y ordenados entre sí con arreglo al criterio de competencia. Respecto de tales sistemas normativos autónomos el Estatuto es norma institucional básica (art. 147.1 CE). Y es también -en unión de las normas específicamente dictadas para delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 28.1 LOTC)- norma de garantía de la indemnidad del sistema autónomo, toda vez que el Estatuto es condición de la constitucionalidad de todas las normas del Ordenamiento en su conjunto, también de las que comparten su forma y rango. Tal condición, sin embargo, sólo le alcanza por remisión de la única norma que en puridad determina la constitucionalidad de cualquier norma, esto es, obviamente, la Constitución misma.” (STC 31/2010, FJ 4).

Del mismo modo que resulta obvio que todo “Estatuto de Autonomía, fundamentado en la Constitución Española, hace suyo, por lógica derivación, el fundamento propio que la Constitución proclama para sí, esto es, “la indisoluble unidad de la Nación española” (art. 2 CE), al tiempo que reconoce al pueblo español como titular de la soberanía nacional (art. 1.2 CE) cuya voluntad se formaliza en los preceptos positivos emanados del poder constituyente” (STC 31/2010, FJ 8).

Así pues, y en ello coincidimos con el Voto particular formulado por el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga a la STC 61/1997, la supletoriedad del Derecho estatales una “función referida al conjunto del ordenamiento jurídico” (STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 7), no a una concreta norma jurídica estatal, es decir, se refiere a la relación entre ordenamientos jurídicos, el estatal y el autonómico, y se cumple sin necesidad de habilitación de competencia de tipo alguno, por ser la consecuencia derivada del ejercicio por parte del Estado de sus potestades para la inserción de sus preceptos en el seno de un ordenamiento que despliega respecto de cada ordenamiento autonómico (infraordinado al estatal) esa función de suplencia a la que se refiere el art. 149.3 CE, cuando existen lagunas en esos ordenamientos. Por lo demás, consideramos que el Estado debe tener la potestad de dictar normas de carácter supletorio del Derecho autonómico cuando sea necesario para asegurar la igualdad básica de los españoles en el ejercicio de sus derechos; o cuando sea necesario para reaccionar frente a la inactividad autonómica, en el supuesto de que se trate de una materia compartida, porque de otro modo se estaría reconociendo a las Comunidades Autónomas un poder para neutralizar la competencia estatal por la vía de no ejercer la competencia para el desarrollo y ejecución de la ordenación básica establecida por el Estado; y, finalmente, cuando sea necesario para garantizar el cumplimiento de nuestros compromisos con la Unión Europea, ante eventuales supuestos de pasividad normativa de las Comunidades Autónomas en cuanto a la ejecución o aplicación en su territorio del Derecho comunitario europeo(STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 3).

7. Además de lo que queda indicado, consideramos asimismo necesario dejar constancia de nuestro desacuerdo con la STC 61/1997, de 20 de marzo, en lo que atañe a la respuesta que en la misma se da a la cuestión general de las competencias del Estado en materia urbanística.

De entrada, no compartimos la afirmación de la STC 61/1997, FJ 6, según la cual “en el reparto competencial efectuado por la CE es a las Comunidades Autónomas a las que ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo”. Que las Comunidades Autónomas puedan asumir mediante sus Estatutos competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3 CE) no significa que esto deba entenderse en el sentido de que puedan asumir en exclusividad todas las competencias sobre la materia urbanística, pues ello, como antes indique no se deriva en modo alguno del art. 148.1 CE (tanto de su tenor literal como de su correcta interpretación), amén de que (como la propia STC 61/1997 no deja al fin de reconocer), la competencia autonómica en materia de urbanismo lo será sin perjuicio de las competencias exclusivas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuestión sobre la que más adelante tendremos ocasión de volver.

Pero es que, a lo anterior, se añade que la STC 61/1997 ha llevado a cabo una drástica reducción de los títulos competenciales en virtud de los cuales el Estado puede intervenir en materia urbanística, que en la práctica viene a reducir al título del art. 149.1.1 CE (regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales), en su proyección con la propiedad del suelo, y ello aún con no pocas reticencias y cautelas (STC 61/1997, FFJJ 7 a 10), descartando sin una fundamentación convincente las sólidas razones ofrecidas en aquel asunto por la Abogacía del Estado para defender la competencia del Estado para legislar en materia de urbanismo como lo hizo en la Ley 8/1990, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo y en el texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, también al amparo de otros títulos, en referencia concretamente al art. 149.1.8 CE (legislación civil), en relación con el art. 33 (derecho de propiedad), al art. 149.1.13 CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y al art. 149.1.18 CE (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, procedimiento administrativo común, expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas).

En definitiva, pues, y sobre la premisa de nuestra discrepancia con la doctrina sentada en la STC 61/1997, resulta claro que han de aplicarse en esta materia, rectamente entendidos, los títulos constitucionales que acabamos de indicar y que otorgan cumplida cobertura competencial al Estado para dictas las normas urbanísticas incluidas en el decreto-ley recurrido, lo que implica la íntegra desestimación del motivo del recurso que atañe a la competencia estatal.

8. Con independencia de lo expuesto, ha de señalarse que incluso sin necesidad de overruling respecto de la STC 61/1997, es decir, aceptando su doctrina, cabía en el presente caso llegar a la conclusión de que el precepto impugnado no infringe el orden constitucional de competencias, con la salvedad -en esta hipótesis de aplicación de la doctrina de la citada Sentencia- que después indicaremos.

En efecto, como se afirmó en la propia STC 61/1997, la competencia atribuida por los Estatutos a las Comunidades Autónomas en materia urbanística-con la calificación de exclusiva- conforme a lo dispuesto en el art. 148.1.3 CE “no les autoriza a desconocer la competencia que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 CE, tal como ha precisado la STC 56/1986, de 13 de mayo, FJ 3, referida al urbanismo, y la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1b), relativa a ordenación del territorio. Procede, pues, afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material” (STC 61/1997, FJ 5). Ello supone que “la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística”[STC 61/1997, FJ 6 b)].

De este modo, la ausencia de mención de la materia urbanística en la lista del art. 149.1 CE no impide que la competencia autonómica exclusiva sobre esa materia pueda resultar afectada por la concurrencia de otras competencias estatales exclusivas. Cabalmente esto es lo que sucede, a nuestro parecer, en el caso del precepto impugnado, conforme seguidamente se razona.

a) El apartado uno del art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 modifica la redacción inicial del art. 9.2 LRSV suprimiendo su último inciso, que establecía que podrían clasificarse como suelo no urbanizable los terrenos que se reputaran “inadecuados para el desarrollo urbano”. Con ello se reduce la extensa discrecionalidad del planificador urbanístico en la delimitación del suelo urbanizable y no urbanizable común, persiguiendo favorecer el incremento de la oferta de terrenos susceptibles de transformación urbanística y, en último término, abaratar el suelo y la vivienda. En definitiva, se trata de una norma que establece un criterio general con el que se incide de forma significativa en la política del suelo para alcanzar los objetivos de política económica sectorial fijados por la propia Constitución en su art. 47, y que responde a una finalidad de dirección de la actividad económica general que encuentra amparo en el art. 149.1.13 CE (invocado en la propia exposición de motivos del Real Decreto- ley 4/2000 como título competencial), tal y como éste ha sido interpretado por este Tribunal (entre otras, SSTC 152/1988, FJ 2; 186/1988, FJ 2; 76/1991, FJ 4; y 213/1994, FJ 4).

Es cierto que hemos dicho que es preciso realizar una interpretación flexible del art. 149.1.13 CE, pues una lectura excesivamente amplia del mismo podría constreñir o incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las Comunidades Autónomas (STC 29/1986, FJ 4), pero este problema no se advierte en la modificación introducida en el art. 9.2 LRSV, pues en realidad este precepto no desciende siquiera al establecimiento de bases, sino que se mueve en el ámbito más limitado de la regulación propia o característica de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad urbana.

Además, la modificación del art. 9.2 LRSV encuentra claro encaje en la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE. En virtud de este título competencial, el Estado no puede agotar la regulación de los derechos, pero sí delimitar el contenido primario del derecho constitucional en cuestión, esto es, las posiciones jurídicas fundamentales que sean necesarias o imprescindibles para garantizar la igualdad, y ello incluye no sólo las facultades primarias, los deberes fundamentales y los límites esenciales del derecho, sino también ciertos elementos previos. Pues bien, es doctrina constitucional que la clasificación del suelo es un presupuesto que cae dentro de la esfera competencial del Estado, en la medida en que la misma es premisa necesaria para la determinación de los distintos estatutos básicos de la propiedad urbana (STC 61/1997, FJ 8 y 14; STC 164/2001, FJ 12), pudiendo, además, establecer el Estado no sólo las categorías abstractas de clasificación, sino también los criterios mínimos o elementales que han de guiar la división del suelo conforme a las categorías clasificadoras (STC 164/2001, FJ 12 y 14).

El Estado está legitimado para plasmar, a través de la regulación de las condiciones básicas, una determinada concepción del derecho en sus líneas fundamentales (STC 61/1997, FJ 10) y, precisamente, lo que se pretendía con las modificaciones introducidas en el año 2000 en la LRSV era operar un cambio, un giro, en la concepción imperante del derecho de propiedad urbana, con la finalidad de satisfacer el objetivo económico del abaratamiento del suelo y del precio final de los bienes inmobiliarios.

Ello se ha hecho con pleno respeto al límite establecido en la STC 61/1997 al ejercicio de esta competencia, conforme al cual el Estado no puede, a través de las condiciones básicas, imponer un determinado modelo territorial y urbanístico a las Comunidades Autónomas, que son titulares de competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo (STC 61/1997, FJ 9). La regulación de la clasificación del suelo resultante de la pequeña modificación introducida por el Real Decreto-ley sigue dejando a las Comunidades Autónomas un amplio margen para establecer su propio modelo.

Conviene recordar que, tal y como dijimos en la STC 164/2001, la clasificación tripartita establecida en la legislación estatal no impide que las Comunidades Autónomas establezcan, a efectos de planificación y gestión, otras clasificaciones de suelo distintas y superpuestas (FJ 12) y que, además, los criterios establecidos para la clasificación del suelo urbano y del suelo no urbanizable no son criterios cerrados que dejen sin espacio para el ejercicio de las competencias autonómicas. Existe margen para que las Comunidades Autónomas precisen cuándo un suelo es urbano por haber sido “ya transformado”, por estar “consolidado por la edificación” o haber sido urbanizado “en ejecución del planeamiento” (STC 164/2001, FJ 13). Y la clasificación del suelo no urbanizable depende de criterios en cuya elaboración ha de participar el legislador autonómico y el planificador territorial o urbanístico (STC 164/2001, FJ 14).

Se respeta, pues, un amplio espacio decisorio autonómico en relación con la clasificación del suelo, aunque, indudablemente, su ejercicio se encuentre condicionado por la concepción del derecho a la propiedad urbana por la que ha optado el legislador estatal en el legítimo ejercicio de sus competencias ex art. 149.1.1 CE.

b) La modificación que introduce el Real Decreto-ley 4/2000 en el art. 15 LRSV encuentra también amparo en las competencias estatales. La novedad radica en el apartado 2 que se añade a este precepto y que dispone que la transformación del suelo urbanizable podrá ser también promovida por las Administraciones públicas sean o no competentes para la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo. Es indudable que esta regulación no está haciendo referencia a las Administraciones que tengan la condición de titulares dominicales del suelo urbanizable que se pretende transformar, pues tal supuesto queda englobado en el primer apartado del precepto que regula el derecho de los propietarios de este tipo de suelo a promover su transformación urbanística. La interpretación más razonable, y que posteriormente consagró el propio legislador estatal mediante la reforma de la LRSV operada por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, es entender que se está haciendo referencia a Administraciones que, no siendo titulares dominicales del suelo en cuestión, tienen, en función de las competencias sectoriales que les corresponden, un interés en promover la transformación del mismo.

Se trata de una medida que persigue, en coherencia con los objetivos económicos a los que responde el Real Decreto-ley 4/2000, mermar las dificultades existentes para lograr la transformación de suelo urbanizable necesario, y que, por tanto, se incardina en el art. 149.1.13 CE. Pudiera parecer a priori que este precepto no puede encontrar amparo en el art. 149.1.1 CE cuya esfera se refiere a los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos y no de las Administraciones públicas, encontrando un encaje más adecuado en el art. 149.1.18 CE, puesto que, como recuerda el Abogado del Estado en la STC 61/1997, FJ 26 a), hemos dicho que la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, “admite, sin desbordar por ello el concepto de lo básico, la determinación de bases relativas a un sector específico, como es el urbanismo”. Ahora bien, lo cierto es que la previsión de que las Administraciones públicas con competencias sectoriales relevantes puedan promover la transformación del suelo urbanizable, no sólo opera como una base del régimen jurídico de las Administraciones públicas, o como una medida eficaz para la consecución de un objetivo económico general, sino también como un límite esencial -dentro de la concepción de la propiedad urbana a la que responde el Real Decreto-ley- del propio derecho de los propietarios del suelo clasificado como urbanizable, y encuentra, por ello, también amparo en el art. 149.1.1 CE.

c) El número tres del artículo 1 del Real Decreto-ley añade “un nuevo apartado 1 y un nuevo apartado 3 al artículo 16” que plantean problemas de constitucionalidad distintos.

a') El apartado 1 del art. 16 LRSV, antes de la reforma, disponía que “el derecho a promover la transformación del suelo urbanizable, mediante la presentación ante el Ayuntamiento del correspondiente planeamiento de desarrollo para su tramitación y aprobación, se podrá ejercer desde el momento en que el planeamiento delimite sus ámbitos o se hayan establecido las condiciones para su desarrollo”. La modificación introducida por el Real Decreto-ley añade a continuación de la redacción que se acaba de transcribir “o se proceda a su delimitación o a la definición de las condiciones para su desarrollo en virtud de un proyecto de delimitación o de planeamiento formulado por la iniciativa privada”.

En la STC 164/2001 (FJ 27), en la línea de la STC 61/1997, declaramos inconstitucional la redacción originaria del art. 16.1 por entender que esta regulación excedía del ámbito de las condiciones básicas para asegurar la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, puesto que no se limitaba a regular las líneas fundamentales del mismo, sino que se adentraba en una regulación detallada del derecho que sólo compete a las Comunidades Autónomas. Más concretamente, se consideró inconstitucional que el precepto estableciera el órgano administrativo concreto (el Ayuntamiento) ante el que debía presentarse el planeamiento de desarrollo y también que se fijara el momento concreto en que surge el derecho (cuando el planeamiento señale ámbitos de desarrollo o cuando de otra forma se definan las “condiciones para su desarrollo”).

Así las cosas, sobre la premisa de la aceptación de la doctrina de la STC 61/1997 habría que declarar la falta de competencia estatal, dada la estrecha conexión del inciso introducido por el Real Decreto-ley 4/2000 con la redacción inicial del art. 16.1 LRSV. No obstante, y dado que, como hemos dicho, no compartimos la doctrina de la STC 61/1997, nuestra opinión en este punto concreto es que, con expreso apartamiento de dicha doctrina, este Tribunal debiera de haber reconocido la competencia del Estado y, en consecuencia, desestimar también el recurso en este extremo.

b') El nuevo apartado 3 añadido al art. 16 LRSV incluye la regla del silencio positivo para los instrumentos de planeamiento urbanístico de desarrollo que sean elaborados por las Administraciones públicas a las que no competa su aprobación o por los particulares, estableciendo a esos efectos un plazo supletorio de seis meses -contados desde su presentación- que puede ser desplazado por el periodo de tiempo que fije como máximo la legislación autonómica. El precepto dispone también que deberá efectuarse el trámite de información pública, que podrá, no obstante, hacerse por iniciativa de quien promueva el planeamiento.

Esta regla del silencio positivo sirve de mecanismo de cierre de las líneas esenciales de la concepción de la propiedad urbana por la que opta el legislador en atención a los legítimos objetivos de dirección de la economía general y, al mismo tiempo, aborda lo que puede considerarse una posición jurídica fundamental que integra el derecho a promover la transformación del suelo urbanizable, pues establece un límite a la intervención administrativa en el mismo, configura una garantía frente a la inactividad de la Administración y, en último término, asegura la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio del derecho. Encuentra, pues, amparo en los títulos competenciales que corresponden al Estado en virtud de los arts. 149.1.1 y 13 CE.

Ahora bien, en la medida en que la regla se refiere también a los procedimientos iniciados a instancias de las Administraciones con competencias sectoriales completa el régimen jurídico básico singular de las mismas en el ámbito urbanístico, bajo la cobertura del art. 149.1.18 CE, ya que este título permite al Estado abordar no sólo la regulación abstracta de la institución del procedimiento, sino también establecer especialidades en función del sector [STC 61/1997, FJ 25 c)], siempre que con ello no se invadan las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas predeterminando su política sectorial. Y, por otra parte, en la medida en que regula un aspecto del límite fijado a la intervención administrativa en el derecho de transformación y asegura la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio del derecho, se enmarca también en el 149.1.1 CE.

Finalmente, en cuanto a la necesidad de que el instrumento de planeamiento presentado se someta al trámite de información pública, que puede efectuarse por iniciativa de quien promueva el planeamiento, cabe señalar que la previsión del trámite de información pública encuentra cobertura en la competencia estatal para dictar normas de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), entre las que, como dijimos en la STC 61/1997, FJ 25 c), se encuentran las garantías o derechos procedimentales que hayan de respetarse para la formulación de disposiciones administrativas que afectan a los ciudadanos. Y la regulación de una facultad de iniciativa a favor de quien promueva el planeamiento para efectuar el trámite de información pública constituye una regulación especial del procedimiento administrativo en el ámbito del urbanismo que además de enmarcarse en el art. 149.1.18 CE, puede regularse por el Estado ex art. 149.1.1 CE en cuanto garantía conexa al derecho de propiedad (art. 33 CE) en su vertiente de derecho a urbanizar [STC 61/1997, FJ 25 a)]. Más aún, resulta manifiesto que se trata también de una medida favorecedora de la flexibilización y agilización del proceso de transformación urbanística de terrenos y, en definitiva, de la urbanización del suelo, que es adecuada para la consecución de los objetivos de dirección de la economía a la que responde la regulación y que se inscribe en la competencia estatal del art. 149.1.13 CE.

9. En conclusión, de haberse entrado en la Sentencia de la que discrepamos a examinar las alegaciones de los Diputados recurrentes sobre la pretendida falta de competencia estatal para aprobar las medidas contenidas en el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, y dado que nuestra posición principal es el apartamiento de la doctrina de la STC 61/1997, habría sido procedente desestimar este motivo de impugnación, declarando que el Estado es competente para establecer las modificaciones de los arts. 9.2, 15.2 y 16.1 y 3 LRSV en el sentido que lo hace el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, por lo que no existe infracción del orden constitucional de competencias.

10. Llegados a este punto, habría sido necesario entrar a analizar los restantes reproches de inconstitucionalidad que los Diputados recurrentes dirigen al Real Decreto-ley 4/2000, esto es, las pretendidas infracciones de la garantía institucional de la autonomía local (art. 137 CE), del principio constitucional de protección y mejora del medio ambiente adecuado (art. 45 CE) y del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que habrían debido correr igual suerte desestimatoria que los anteriores motivos de impugnación, atendiendo a los acertados argumentos expuestos por la Abogacía del Estado en su escrito de alegaciones para rebatirlos, procediendo concluir nuestra Sentencia, en consecuencia, con un fallo desestimatorio del presente recurso de inconstitucionalidad, y declarándose que la competencia controvertida pertenece al Estado.

Y en este sentido emitimos nuestro Voto particular.

Madrid, a catorce de septiembre de dos mil once.

SENTENCIA 138/2011, de 14 de septiembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 245, de 11 de octubre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:138

Recurso de inconstitucionalidad 845-2003. Interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero.

Competencias sobre cajas de ahorro y ordenación general de la economía: alcance de la competencia autonómica en materia de organización interna de las cajas de ahorro fundadas por la Iglesia Católica (STC 118/2011).

1. Reitera la doctrina sobre competencia autonómica en materia de organización interna de las cajas de ahorro fundadas por la Iglesia Católica de la STC 118/2011 [FFJJ 2 a 4].

2. El objeto de la controversia sobre el art. 8.17 de la Ley 44/2002, que se ciñe a discutir el carácter básico que el precepto otorga a cuatro preceptos de la LORCA, ya ha sido resuelto, precisando la delimitación competencial en esta materia, por la STC 118/2011 [FJ 3].

3. El Estado no puede ampararse, por principio, en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los convenios y tratados internacionales (SSTC 125/1984, 118/2011) [FJ 4].

4. Las Comunidades Autónomas son competentes, en los términos recogidos en sus Estatutos de Autonomía, en materia de organización interna de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica, competencia que es la misma que tienen respecto de las demás cajas de ahorros, y siempre sometida, claro está, a lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre dicha materia [FJ 4].

5. La función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demanda alguna de las partes, una decisión jurisdiccional que declare su definición constitucional o estatutaria (SSTC 182/1988, 134/2011) [FJ 2].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 845-2003, interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados contra el art. 8, apartados decimoquinto y decimoséptimo, de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Presidente don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 14 de febrero de 2003, más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados promueven recurso de inconstitucionalidad contra el art. 8, apartado decimoséptimo, de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, que declara básicos el art. 2, apartado 3, los arts. 9, 15 y 17 y la disposición adicional segunda de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros (en adelante, LORCA), y contra el art. 8, apartado decimoquinto, de la misma Ley 44/2002, por el que se modifica la disposición adicional segunda de la LORCA.

2. En el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, una vez indicada la concurrencia de los requisitos formales relativos al planteamiento en plazo del recurso y a la legitimación de los recurrentes, se formulan los siguientes reproches de inconstitucionalidad a la ley recurrida.

En primer lugar, el art. 8, apartado decimoséptimo se impugna por conferir el carácter básico a los arts. 2, apartado tercero, 9, 15 y 17 de la LORCA. Los recurrentes discrepan de su calificación de básicos, y discuten por tanto su constitucionalidad. El argumento central de la demanda es que la regulación dictada en materia de cajas de ahorro no encuentra amparo en el art. 149.1, apartados 11 y 13 de la Constitución, de forma que no puede considerarse básica para aquellas Comunidades Autónomas con competencias en materia de cajas de ahorro. Para defender su posición se basan los recurrentes en la jurisprudencia establecida por este Tribunal en sus SSTC 48/1988 y 49/1988, ambas de 22 de marzo, en las cuales se manifiesta el alcance de las bases sobre ordenación del crédito en relación con los dos aspectos esenciales comprendidos en la regulación de las cajas de ahorros: el organizativo y el crediticio.

En segundo lugar, se impugna el art. 8, apartado decimoquinto, de la misma Ley 44/2002, que modifica la disposición adicional segunda de la LORCA. En particular se impugna el segundo párrafo de dicha disposición adicional, que establece que “en todo caso, considerando el ámbito del Acuerdo internacional de 3 de enero de 1979 sobre asuntos jurídicos y los principios que recoge el artículo quinto del mismo, y sin perjuicio de las relaciones que correspondan con las Comunidades Autónomas respecto a las actividades desarrolladas en sus territorios, la aprobación de Estatutos, de los Reglamentos que regulen la designación de miembros de los órganos de Gobierno y del presupuesto anual de la Obra Social de las Cajas de Ahorros cuya entidad fundadora directa según los citados estatutos sea la Iglesia Católica o las Entidades de Derecho Público de la misma, serán competencia del Ministerio de Economía, cuando así lo acredite la Caja interesada ante el referido Ministerio”. A juicio de los recurrentes, esta disposición vulnera las competencias autonómicas de ejecución en materia de cajas de ahorros, ya que no contiene una regulación básica, sino que se limita a atribuir al Ministerio de Economía la competencia para dictar determinados actos, de pura ejecución, declarando básica dicha atribución. En conexión con lo anterior, se impugna el art. 8, apartado decimoséptimo en tanto declara norma básica la citada disposición adicional segunda de la LORCA.

3. Mediante providencia de la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional de 25 de marzo de 2003 se acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad así como dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes. Finalmente se acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

4. El día 3 de abril de 2003 se registró en el Tribunal Constitucional un escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados en el que comunicaba que dicha Cámara no se personaría en el proceso ni formularía alegaciones.

5. El día 4 de abril de 2004 se registró en el Tribunal Constitucional un escrito del Presidente del Senado en el que daba por personada a dicha Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones el día 10 de abril afirmando que es improcedente la estimación del recurso planteado. En su escrito se reproducen parcialmente las alegaciones presentadas, por el mismo Abogado y en la misma fecha, en el recurso de inconstitucionalidad 488-2003, que hemos resuelto mediante la STC 118/2011, de 5 de julio. En síntesis, se delimita en el escrito la competencia estatal para establecer normas básicas en materia de cajas de ahorros, competencia que encontraría su apoyo en la doctrina constitucional de las citadas SSTC 48/1988 y 49/1988, decisiones de las que se desprende que en la configuración de los órganos de participación han de considerarse básicas las normas que prevean en sus líneas fundamentales la creación de órganos unipersonales y colegiados, así como el modo de integración de estos últimos y sus atribuciones esenciales. Dicha conformación -se afirma en el escrito- debe ser respetada por las Comunidades Autónomas si bien solamente pueden incluirse en el marco estatal básico aquellas normas que resulten justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo participativo diseñado por el legislador estatal basado en el principio democrático y en el carácter representativo de las cajas de ahorros así como en la profesionalización de sus órganos. Con ese punto de partida señala que las normas reguladoras de los órganos rectores de las cajas de ahorros que han sido impugnadas se ajustan a los límites competenciales reservados por la Constitución al Estado.

7. Por providencia de 13 de septiembre de 2011, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de este recurso coincide parcialmente con el resuelto en nuestra STC 118/2011, de 5 de julio, que resolvía el recurso de inconstitucionalidad núm. 488-2003, interpuesto por el Parlamento de Andalucía y en el que se discutía la constitucionalidad del art. 8, apartados primero, segundo, cuarto, quinto, sexto, noveno, décimo, decimoprimero, decimosegundo, decimocuarto, decimoquinto y decimoséptimo, las disposiciones transitorias décima y undécima y la disposición final primera de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero. El fundamento del recurso reposaba en la alegación de que los preceptos impugnados excederían de la competencia básica estatal ex art. 149.1.11 y 13 CE, invadiendo el ámbito que en la materia tiene reservado la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En el caso que nos ocupa, los recurrentes circunscriben el objeto de la impugnación al art. 8, apartados decimoquinto y decimoséptimo de la Ley 44/2002. El fundamento del recurso descansa también en que la regulación dictada por el Estado en materia de cajas de ahorros no encuentra amparo en el art. 149.1, apartados 11 y 13, no pudiendo considerarse básica para aquellas Comunidades Autónomas con competencias en materia de cajas de ahorros. Se trata de cuestiones que ya han sido ya resueltas en la citada STC 118/2011.

2. Con carácter previo a cualquier otra consideración, es preciso poner de manifiesto, según quedó expuesto en el fundamento jurídico 2 de la misma Sentencia 118/2011, que si bien durante la pendencia del presente recurso algunos de los preceptos impugnados han sufrido modificaciones, “tratándose de un recurso de inconstitucionalidad donde lo que se traba es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas …, este Tribunal sólo está llamado a pronunciarse sobre la titularidad de una competencia en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva, [por lo que debe] inevitablemente resolver los términos de un conflicto mientras la esfera respectiva de competencias no resulte pacífica y aunque la disposición sobre la que se trabó el conflicto resulte luego derogada o modificada. En definitiva, la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional que declare, constatando si se verificó o no la extralimitación competencias denunciada, su definición constitucional o estatutaria” (doctrina igualmente recogida en las SSTC 182/1988, de 13 de octubre, FJ 1; 248/1988, de 20 de diciembre, FJ 2; 167/1993, de 27 de mayo, FJ 2; 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 1; 165/1994, de 26 de mayo, FJ 2; 109/2003, de 5 de junio, FJ 2 y 134/2011, de 20 de julio, FJ 2).

3. Planteado el recurso de inconstitucionalidad en los términos expuestos hay que señalar que la cuestión que se suscita, una vez examinada, debe reputarse parcialmente resuelta por la doctrina que este Tribunal ha establecido en la citada STC 118/2011, en cuyo fundamento jurídico 3 precisamos la delimitación competencial en esta materia. En particular, ha sido ya resuelta la impugnación del art. 8, decimoquinto y decimoséptimo de la Ley 44/2002, que son objeto de impugnación en este recurso por similares motivos.

Entrando en el objeto de impugnación de este recurso, procede hacer referencia en primer lugar al art. 8, apartado decimoséptimo, que se impugna porque confiere carácter básico a los arts. 2, apartado tercero, 9, 15 y 17 de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros (LORCA), preceptos que constituyen el objeto de la controversia.

a) En relación con la regulación contenida en el art. 2, apartado tercero, de la LORCA, reformado por el art. 8, apartado segundo, de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, que a juicio de los recurrentes excede de la competencia básica estatal, resulta aplicable lo ya afirmado en la STC 118/2011 (FJ 5), en el sentido de que “el precepto no recorta indebidamente la competencia autonómica en la medida en que existe un margen para que el legislador autonómico introduzca sus propias opciones de concreción de los diversos porcentajes de representación, respetando siempre el techo máximo de presencia pública. Con ello se garantiza la finalidad democratizadora de la Ley y se asegura la independencia en la actuación de los miembros de los órganos de gobierno de la caja de ahorros, más allá de la fluctuación de la oportunidad política necesaria para una gestión que ha de responder a criterios técnicos y financieros en atención a su carácter de entidades de crédito dedicadas '... a una actividad de especial delicadeza y riesgo no sólo para quienes la realizan sino también para quienes operan con ellas y para la estabilidad económica en general' (STC 10/2005, de 20 de enero, FJ 6 citando la STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 12). Por todo ello debe concluirse que la limitación examinada no vulnera las competencias autonómicas”.

b) El art. 9 LORCA, reformado mediante el art. 8, apartado quinto, de la Ley 44/2002, se impugna porque las bases estatales sólo deben garantizar que los cargos sean sometidos a un proceso de elección, pero la regulación de este extremo corresponde a las Comunidades Autónomas. Resulta aquí de aplicación la respuesta dada a la misma cuestión en la STC 118/2011, en cuyo FJ 6, ya establecimos que “resultan conformes con el orden constitucional de competencias las previsiones relativas a la fijación de un período de nombramiento de los consejeros generales que no pueda ser inferior a cuatro años ni superior a seis puesto que las mismas se relacionan directamente con el propósito democratizador que inspira la LORCA, teniendo, por tanto, naturaleza básica. No sucede lo mismo con las restantes determinaciones impugnadas del art. 9.1 LORCA relativas a la limitación de las posibilidades de reelección y a la eventual duración del mandato. En tales casos el carácter democrático y representativo de los cargos que ha de ser garantizado por las bases estatales sólo exige que periódicamente sean sometidos a un proceso de elección. Por ello, la regulación relativa a la reelección por un solo período así como los criterios de cómputo del período de reelección y la fijación en doce años de la duración máxima del mandato no pueden ser considerados básicos. En consecuencia, son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias los incisos 'por otro período igual' y 'el cómputo del período de reelección será aplicado aún cuando entre el cese y el nuevo nombramiento hayan transcurrido varios años' del primer párrafo así como la totalidad del párrafo segundo del art. 9.1 LORCA en la redacción que al mismo ha dado el art. 8.5 de la Ley 44/2002”. La impugnación, por lo tanto, ha sido de una parte ya resuelta, en tanto que desestimada, y de otra parte ha perdido su objeto puesto que no cabe pronunciarse acerca de la constitucionalidad de estos incisos, recurridos por idénticos motivos y que han sido ya expulsados del ordenamiento.

c) El art. 15 LORCA, en la redacción dada por el apartado 9 del art. 8, se impugna porque establece que los vocales del consejo de administración deberán ser menores de setenta años en el momento de la toma de posesión, salvo que la legislación de desarrollo establezca un límite de edad distinto. Este límite, a juicio de los recurrentes, puede calificarse como básico. Hemos desestimado la impugnación de este precepto en el fundamento jurídico 8 de la citada STC 118/2011, donde entendimos que “tal como está redactado el precepto, ha de concluirse que no tiene la condición de norma básica, y en consecuencia, cae por sí sólo el motivo de impugnación del que ha sido objeto”.

d) El art. 17 LORCA, redactado por el apartado 10 del art. 8 de la Ley 44/2002, se impugna por considerarse que no tiene carácter básico la duración del cargo de vocal del consejo de administración y la limitación de la posibilidad de reelección. En relación con este precepto, cuya regulación es análoga a la contenida en el art. 9 LORCA, resolvimos en la STC 118/2011 (FJ 6) que “ha de reputarse básica la regulación referida al período de nombramiento de los vocales del consejo de administración pero no aquella que regulan las condiciones en las que puede producirse su reelección y limita temporalmente el mandato. Por ello, resultan ser contrarios al orden constitucional de distribución de competencias los párrafos segundo; tercero, en cuanto hace referencia a que la duración del mandato no puede superar los doce años, y cuarto del art. 17.1 LORCA en la redacción dada a los mismos por el art. 8.10 de la Ley 44/2002”. Por ello, y al igual que hemos expuesto en el anterior apartado b), la impugnación ha sido de una parte ya resuelta, en tanto que desestimada, y de otra parte ha perdido su objeto puesto que no cabe pronunciarse acerca de la constitucionalidad de estos incisos, recurridos por idénticos motivos y que han sido ya expulsados del ordenamiento.

Debe por tanto concluirse, en cuanto a la impugnación del art. 8, apartado decimoséptimo, que como ya se afirmaba en el fundamento jurídico 11 de la citada STC 118/2011, la controversia ha sido ya resuelta, toda vez que su objeto se ciñe a discutir el carácter básico que el precepto otorga a los citados cuatro preceptos de la LORCA. En consecuencia, el reproche que se formula a este precepto ha sido ya respondido con ocasión del enjuiciamiento de cada uno de los que han sido impugnados en este recurso.

4. Procede que enjuiciemos ahora el art. 8, apartado decimoquinto, que da nueva redacción a la disposición adicional segunda de la LORCA en los términos siguientes: “En el caso de Cajas de Ahorros cuyos Estatutos recojan como Entidad fundadora a la Iglesia Católica, el nombramiento, idoneidad y duración del mandato de los representantes de los distintos grupos en los órganos de gobierno se regirá por los Estatutos vigentes a 1 de noviembre de 2002, debiendo respetar el principio de representatividad de todos los grupos. En todo caso, considerando el ámbito del Acuerdo internacional de 3 de enero de 1979 sobre asuntos jurídicos y los principios que recoge el artículo quinto del mismo, y sin perjuicio de las relaciones que correspondan con las Comunidades Autónomas respecto a las actividades desarrolladas en sus territorios, la aprobación de Estatutos, de los Reglamentos que regulen la designación de miembros de los órganos de Gobierno y del presupuesto anual de la Obra social de las Cajas de Ahorros cuya entidad fundadora directa según los citados estatutos sea la Iglesia Católica o las Entidades de Derecho Público de la misma, serán competencia del Ministerio de Economía, cuando así lo acredite la Caja interesada ante el referido Ministerio.”

Este precepto se impugna por los mismos motivos que sustentaban su impugnación en el recurso resuelto mediante la STC 118/2011, por lo que procede también trasladar aquí los razonamientos allí empleados. En esencia se discute la competencia estatal para establecer un régimen diferenciado respecto de las cajas de ahorros que hayan sido fundadas por la Iglesia Católica. Al respecto debe llevarse a cabo una remisión a lo afirmado en la STC 118/2011, en cuyo fundamento jurídico 10 ya reiteramos que “el Estado no puede ampararse, por principio, en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales pues es notorio -así lo venimos advirtiendo desde la STC 125/1984- que la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (en la misma línea SSTC 153/1989, 54/1990, 76/1991 y 100/1991)”. Asimismo, y según advertimos en la citada Sentencia (FJ 10) si bien no es posible la declaración de inconstitucionalidad del precepto impugnado, toda vez que éste ha sido ya derogado, sí procede declarar que “la Comunidad Autónoma de Andalucía es la competente en materia de organización interna de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica que tengan su domicilio en Andalucía, competencia que es la misma que tiene respecto de las demás cajas de ahorros, y siempre sometida, claro está, a lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre dicha materia”.

Pues bien, a partir de aquella declaración, incorporada al fallo de nuestra STC 118/2011, procede ahora otorgarle a la misma carácter general, teniendo en cuenta, tal y como se expuso en la misma Sentencia y fundamento jurídico, que son las reglas internas de delimitación competencial las que en todo caso han de fundamentar la respuesta a las controversias planteadas en torno a las atribuciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de suerte que la ejecución de los tratados internacionales corresponderá a quien, conforme a dichas reglas, ostente la competencia material deviniendo entonces lo decisivo para su inclusión en la competencia autonómica la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria (STC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2, in fine).

En consecuencia, las Comunidades Autónomas son competentes, en los términos recogidos en sus Estatutos de Autonomía, en materia de organización interna de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica, competencia que es la misma que tienen respecto de las demás cajas de ahorros, y siempre sometida, claro está, a lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre dicha materia.

FALLO

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

Ha decidido

1. Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que las Comunidades Autónomas son competentes, en los términos recogidos en sus Estatutos de Autonomía, en materia de organización interna de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica, siempre con sumisión a lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre la materia.

2. Declarar la pérdida parcial de objeto del recurso en relación con el art. 8, apartado decimoséptimo, de la Ley 44/2002, que confiere carácter básico a los arts. 9 y 17 de la LORCA.

3. Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a catorce de septiembre de dos mil once.

SENTENCIA 139/2011, de 14 de septiembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 245, de 11 de octubre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:139

Recurso de inconstitucionalidad 893-2003. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero.

Distribución de competencias en materia de cajas de ahorro: STC 118/2011 (organización interna de las cajas de ahorro; redefinición de lo básico por el legislador estatal).

1. Reitera la doctrina sobre competencia autonómica en materia de organización interna de las cajas de ahorro fundadas por la Iglesia Católica de la STC 118/2011 [FFJJ 2 a 4].

2. Los preceptos recurridos, que reforman el régimen de gobierno de las cajas de ahorro, ya han sido enjuiciados, precisando su delimitación competencial, en la STC 118/2011 [FJ 3].

3. La regla de supletoriedad del Derecho estatal del art. 149.3 de la Constitución no constituye una cláusula universal atributiva de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado (SSTC 15/1989, 147/1991) [FJ 4].

4. Doctrina sobre la regla de supletoriedad del Derecho estatal del art. 149.3 CE (STC 147/1991) [FJ 4].

5. La norma estatal controvertida se proyecta sobre una norma básica ya vigente y la desprovee de su carácter básico anterior, por lo que no incurre en inconstitucionalidad al no introducir regulación material alguna [FJ 4].

6. La función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demanda alguna de las partes, una decisión jurisdiccional que declare su definición constitucional o estatutaria (SSTC 182/1988, 134/2011) [FJ 2].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 893-2003, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, contra el art. 8, apartados segundo, tercero, quinto, décimo, decimoquinto, decimoséptimo y disposición final primera de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Senado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 17 de febrero de 2003, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, promueve recurso de inconstitucionalidad contra el art. 8, apartados segundo, tercero, quinto, décimo, decimoquinto, decimoséptimo y disposición final primera de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero que modifican, respectivamente, los arts. 2, apartados 1 y 3; 4; 9.1; 17.1; disposición adicional segunda y apartado tres de la disposición final cuarta de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros (en adelante, LORCA).

2. En el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, una vez indicada la concurrencia de los requisitos formales relativos al planteamiento en plazo del recurso y a la legitimación de los recurrentes, se formulan distintos reproches de inconstitucionalidad a la ley recurrida sobre la base común de que dichos preceptos son contrarios al bloque de la constitucionalidad, y en particular al art. 149.1, apartados 11 y 13 CE, y al art. 18.1.13 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

En primer lugar, el art. 8, apartado segundo, que modifica el art. 2 LORCA, se impugna por considerarse que el Estado se ha extralimitado en el ejercicio de su competencia para regular las bases. Se argumenta así que aquél ha infringido las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de cajas de ahorro, sin tener en cuenta la doctrina establecida en las SSTC 48/1988 y 49/1988, en lo relativo a la fijación de porcentajes rígidos para los diferentes intereses que se encuentran representados en los órganos rectores de las cajas de ahorro, pues lo básico ha de extenderse a los criterios generales que impiden que algunos de dichos intereses alcancen un dominio decisivo, pero no a su determinación precisa. Esto es lo que ocurriría, a juicio de los demandantes, con la nueva redacción dada por el art. 8.2 de la Ley 44/2002, al art. 2.3 LORCA, en cuanto que, por un lado, subsume dentro de una misma categoría a aquellos grupos representantes de las Administraciones públicas y entidades y corporaciones de Derecho público, limitando el derecho de voto de todos ellos en su conjunto a un máximo del 50 por 100 en cada uno de los órganos y, por otro, establece una serie de porcentajes que constriñen las facultades autonómicas de configuración de los órganos de gobierno de las cajas de ahorro.

En segundo lugar, el art. 8, apartado tercero, que da una nueva redacción al art. 4 LORCA, se impugna porque constituye una norma supletoria, en materia de competencia propia de las Comunidades Autónomas y concretamente de Andalucía. Se argumenta que su calificación como no básico, dada por el apartado 17 del art. 8, hace incurrir al precepto en una tacha de inconstitucionalidad que derivaría de la aplicación de la doctrina sentada en la STC 61/1997, FJ 2, con arreglo a la cual deben considerarse viciadas de incompetencia “las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear Derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de éstas”.

En tercer lugar, a los apartados quinto y décimo del art. 8 se les reprocha que ignoren el fallo de la STC 49/1988 en materias relativas a reelección, renovación, requisitos de provisión y edad de jubilación de los miembros de los órganos rectores de las cajas de ahorro. Así, los apartados 5 y 10 establecen, tanto para los consejeros generales como para los vocales del consejo de administración, una duración mínima del mandato que se sitúa en una horquilla de entre cuatro años como mínimo y seis como máximo estableciendo ambos preceptos la posibilidad de una sola reelección e impidiendo que el mandato supere los doce años, limitaciones máximas que se estiman contrarias a la competencia autonómica.

En cuarto lugar, el art. 8, apartado decimoséptimo y la disposición final primera de la Ley 44/2002 se impugnan por conferir carácter básico a los arts. 2, apartado tercero, y 9, 15 y 17 LORCA. El recurrente discrepa de su calificación de básicos, y discute su constitucionalidad porque entiende que la regulación dictada en materia de cajas de ahorro no encuentra amparo en el art. 149.1, apartados 11 y 13 CE, de forma que no puede considerarse básica para aquellas Comunidades Autónomas con competencias en materia de cajas de ahorro. Para defender su posición se basa en la jurisprudencia vertida por este Tribunal en sus Sentencias 48/1988 y 49/1988, en las cuales se manifiesta el alcance de las bases sobre ordenación del crédito en relación con los dos aspectos esenciales comprendidos en la regulación de las cajas de ahorro: el organizativo y el crediticio.

3. Mediante providencia de la Sección Tercera del Tribunal Constitucional de 25 de marzo de 2003 se acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad así como dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes. Finalmente se acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” número 83, de 7 de abril de 2003.

4. El día 3 de abril de 2003 se registró en el Tribunal Constitucional un escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados en el que comunicaba que dicha Cámara no se personaría en el proceso ni formularía alegaciones.

5. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones el día 10 de abril estimando improcedente la estimación del recurso planteado. En su escrito se reproducen parcialmente las alegaciones presentadas por el mismo Abogado del Estado y en misma fecha, en el recurso de inconstitucionalidad 488-2003. En síntesis, se delimita en el escrito la competencia estatal para establecer normas básicas en materia de cajas de ahorro, competencia que encontraría su apoyo en la doctrina constitucional de las SSTC 48/1988 y 49/1988, decisiones de las que se desprende que en la configuración de los órganos de participación han de considerarse básicas las normas que prevean en sus líneas fundamentales la creación de órganos unipersonales y colegiados, así como el modo de integración de estos últimos y sus atribuciones esenciales. Dicha conformación -se afirma en el escrito- debe ser respetada por las Comunidades Autónomas si bien solamente pueden incluirse en el marco estatal básico aquellas normas que resulten justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo participativo diseñado por el legislador estatal basado en el principio democrático y en el carácter representativo de las cajas de ahorro así como en la profesionalización de sus órganos. Con ese punto de partida señala que las normas reguladoras de los órganos rectores de las cajas de ahorro que han sido impugnadas se ajustan a los límites competenciales reservados por la Constitución al Estado.

6. El día 15 de abril se registró en el Tribunal Constitucional un escrito del Presidente del Senado dando por personada a dicha Cámara en el procedimiento y formulando alegaciones en relación con la demanda. En su escrito se solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, sobre la base de que las disposiciones impugnadas no conculcan la distribución de competencias sobre la materia. Respecto del art. 2 de la ley 31/1985, la representación procesal del Senado afirma que el mismo merece juicio positivo de conformidad con la Constitución, desde el momento en que el principio democrático habilita al “legislador estatal a prevenir dominios decisivos en la Asamblea siempre que deje un margen significativo para las diversas opciones autonómicas”, lo cual, según esta parte sucede en el presente supuesto. Por lo que hace a la impugnación de los arts. 8.3 y 8.17 de la Ley 44/2002, se estima la constitucionalidad de ambos, al afirmar que el Estado tiene competencia para dictarlos apoyándose en la potestad legislativa que le otorga el art. 149.1, apartados 11 y 13 de la Constitución. En materia de período de nombramiento de los consejeros generales, modificado por el art. 8.5 de la Ley 44/2002, el Senado evoca las SSTC 48/1998 y 49/1998, para recordar que las mismas admitían la posibilidad de que una norma con carácter básico tendiese a reforzar el principio democrático en los órganos en cuestión mediante técnicas como las introducidas por la disposición impugnada, de modo que no cabría reproche de constitucionalidad contra las mismas. Respecto de la impugnación del art. 8.10 de la Ley 44/2002 el Senado la rechaza también, afirmando que la jurisprudencia constitucional admite normas básicas que tiendan a homogeneizar e igualar unos requisitos de acceso y permanencia en el cargo que afectan a los usuarios depositantes. La tacha de inconstitucionalidad que los recurrentes imputan a la disposición adicional segunda LORCA también es descartada por la representación procesal del Senado, argumentando que tal precepto encuentra amparo en el Acuerdo internacional entre el Estado Español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979, sobre asuntos jurídicos, disposición que vincula al Estado justificando el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de ejecución de la misma ex art. 149.1.3 CE. Por último, y respecto de la impugnación de la disposición final primera de la Ley 44/2002, el Senado se remite a sus propias consideraciones previas sobre el carácter básico de la ley.

7. Mediante escrito registrado el 27 de junio de 2007, la Letrada de la Junta de Andalucía, debidamente autorizada en virtud del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de junio de 2007, solicitó, al amparo de lo establecido en el art. 86 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, tener por desistido al Consejo del Gobierno de la Junta de Andalucía en el recurso de inconstitucionalidad núm. 893-2003. Mediante ATC 384/2007, de 9 de octubre, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó tener por desistida parcialmente a la Letrada de la Junta de Andalucía del presente recurso de inconstitucionalidad por lo que se refiere al apartado decimoquinto del art. 8 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, manteniéndose el recurso en el resto de impugnaciones.

8. Por providencia de fecha 13 de septiembre de 2011, se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 14 de septiembre de 2011.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de este recurso coincide parcialmente con el resuelto en nuestra Sentencia 118/2011, de 5 de julio, que resolvía el recurso de inconstitucionalidad núm. 488-2003, interpuesto por el Parlamento de Andalucía y en el que se discutía la constitucionalidad del artículo 8, apartados primero, segundo, cuarto, quinto, sexto, noveno, décimo, decimoprimero, decimosegundo, decimocuarto, decimoquinto y decimoséptimo, las disposiciones transitorias décima y undécima y la disposición final primera de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero. El fundamento del recurso reposaba en la alegación de que los preceptos impugnados excederían de la competencia básica estatal ex art. 149.1.11 y 13 CE, invadiendo el ámbito que en la materia tiene reservado la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En el caso que nos ocupa, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía circunscribe el objeto al art. 8, apartados segundo, tercero, quinto, décimo, decimoquinto, decimoséptimo y disposición final primera de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero. No obstante, mediante ATC 384/2007, de 9 de octubre de 2007 se acordó tener por desistida parcialmente a la Letrada de la Junta de Andalucía del presente recurso de inconstitucionalidad por lo que se refiere al apartado decimoquinto del art. 8 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, manteniéndose el recurso en el resto de impugnaciones.

El fundamento de presente recurso, de forma similar al resuelto en la STC 118/2011, reposa en la alegación de que los preceptos impugnados excederían de la competencia básica estatal ex arts. 149.1.11 y 13 CE, invadiendo el ámbito que en la materia tiene reservado la Comunidad Autónoma de Andalucía.

2. Con carácter previo a cualquier otra consideración, es preciso poner de manifiesto, según quedó expuesto en el fundamento jurídico 2 de la misma Sentencia 118/2011, que si bien durante la pendencia del presente recurso algunos de los preceptos impugnados han sufrido modificaciones, “tratándose de un recurso de inconstitucionalidad donde lo que se traba es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas de modo que este Tribunal sólo está llamado a pronunciarse sobre la titularidad de una competencia en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva, debiendo inevitablemente resolver los términos de un conflicto mientras la esfera respectiva de competencias no resulte pacífica y aunque la disposición sobre la que se trabó el conflicto resulte luego derogada o modificada. En definitiva, la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional que declare, constatando si se verificó o no la extralimitación competencias denunciada, su definición constitucional o estatutaria”, según doctrina reiterada de este Tribunal (SSTC 182/1988, de 13 de octubre, FJ 1 y 134/2011, de 20 de julio, FJ 2, entre otras muchas).

3. Planteado el recurso de inconstitucionalidad en los términos expuestos hay que señalar que la cuestión que se suscita, una vez examinada, debe reputarse parcialmente resuelta por la doctrina que este Tribunal ha establecido en la citada STC 118/2011, en cuyo fundamento jurídico 3 precisamos la delimitación competencial en esta materia. En particular, ha sido ya resuelta la impugnación del art. 8, apartados segundo, quinto, décimo y decimoséptimo de la Ley 44/2002, que son objeto de impugnación en este recurso por similares motivos.

a) En relación con el primero de los preceptos impugnados, el apartado segundo del art. 8 de la Ley 44/2002, que da nueva redacción al art. 2.3 de la Ley de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros (LORCA), ya se ha desestimado su impugnación en la citada STC 118/2011, FJ 5, donde afirmábamos que el mismo “no recorta indebidamente la competencia autonómica en la medida en que existe un margen para que el legislador autonómico introduzca sus propias opciones de concreción de los diversos porcentajes de representación, respetando siempre el techo máximo de presencia pública. Con ello se garantiza la finalidad democratizadora de la Ley y se asegura la independencia en la actuación de los miembros de los órganos de gobierno de la caja de ahorros, más allá de la fluctuación de la oportunidad política necesaria para una gestión que ha de responder a criterios técnicos y financieros en atención a su carácter de entidades de crédito dedicadas 'a una actividad de especial delicadeza y riesgo no sólo para quienes la realizan sino también para quienes operan con ellas y para la estabilidad económica en general' (STC 10/2005, FJ 6, citando la STC 49/1988, FJ 12). Por todo ello debe concluirse que la limitación examinada no vulnera las competencias autonómicas”.

b) Por lo que respecta al art. 8, apartado quinto, de la Ley 44/2002, que reforma el art. 9 LORCA, señalamos en la STC 118/2011, FJ 6, que “son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias los incisos 'por otro período igual' y 'el cómputo del período de reelección será aplicado aun cuando entre el cese y el nuevo nombramiento hayan transcurrido varios años', del primer párrafo así como la totalidad del párrafo segundo del art. 9.1 LORCA en la redacción que al mismo ha dado el art. 8.5 de la Ley 44/2002”. La impugnación, por lo tanto, ha perdido su objeto puesto que no cabe pronunciarse acerca de la constitucionalidad de estos incisos, recurridos por idénticos motivos y que han sido ya expulsados del ordenamiento.

c) Igualmente ha quedado resuelta en la citada Sentencia (FJ 6) la impugnación del apartado décimo del art. 8 de la Ley 44/2002, que da nueva redacción al art. 17 LORCA en relación con el cual afirmamos que “ha de reputarse básica la regulación referida al período de nombramiento de los vocales del consejo de administración pero no aquella que regulan las condiciones en las que puede producirse su reelección y limita temporalmente el mandato. Por ello, resultan ser contrarios al orden constitucional de distribución de competencias los párrafos segundo; tercero, en cuanto hace referencia a que la duración del mandato no puede superar los doce años, y cuarto del art. 17.1 LORCA en la redacción dada a los mismos por el art. 8.10 de la Ley 44/2002”.

d) No procede entrar en el análisis del apartado decimoquinto del art. 8, puesto que ha sido objeto de desistimiento. En todo caso, también esta cuestión ha sido objeto de examen en la citada STC 118/2011, en cuyo fundamento jurídico 10 nos pronunciamos en contra de la constitucionalidad del precepto, señalando que “aunque la modificación sufrida por el texto impugnado hace imposible la declaración de inconstitucionalidad del viejo texto, ya derogado, es preciso declarar que la Comunidad Autónoma de Andalucía es la competente en materia de organización interna de las cajas de ahorro fundadas por la Iglesia Católica que tengan su domicilio en Andalucía, competencia que es la misma que tiene respecto de las demás cajas de ahorros, y siempre sometida, claro está, a lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre dicha materia. Así se dispondrá en el fallo”.

e) En cuanto a la impugnación del apartado decimoséptimo del art. 8, la misma ha sido ya resuelta, toda vez que su objeto se ciñe a discutir el carácter básico que la disposición otorga a los arts. 2 apartado tercero, 9, 15 y 17 LORCA. En consecuencia, el reproche que se formula a este precepto ha sido ya respondido con ocasión del enjuiciamiento de cada uno de los que han sido impugnados en este recurso (STC 118/2011, FJ 11).

f) En relación con la impugnación de la disposición final primera de la Ley 44/2002, ésta debe rechazarse puesto que hemos reconocido el carácter básico de los preceptos a los que se refiere en el fundamento jurídico 11 de la STC 118/2011 donde hemos afirmado que al ostentar el Estado “competencias en relación con las cajas de ahorros, conforme a los arts. 149.1.11 y 13 CE, ningún reproche puede dirigirse a la referida disposición por el hecho de que afirme el carácter básico de la totalidad de la Ley 44/2002, al amparo de ambos títulos competenciales estatales, sin perjuicio, claro está, de la concreta valoración que, desde la perspectiva de su proclamado carácter básico, hayan merecido los preceptos de la Ley 44/2002 impugnados en el presente proceso constitucional”.

g) Finalmente, y de acuerdo con el canon de constitucionalidad establecido por la STC 118/2011, han sido expulsados del ordenamiento, por vulnerar las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía: por un lado, los incisos “por otro período igual” y “el cómputo del período de reelección será aplicado aun cuando entre el cese y el nuevo nombramiento hayan transcurrido varios años” del primer párrafo así como el párrafo segundo del art. 9.1 LORCA, en la redacción que a dicho precepto ha dado el art. 8.5 de la Ley 44/2002. Por otro lado, también han sido declarados inconstitucionales y nulos los párrafos segundo, tercero y cuarto del art. 17.1 LORCA, en la redacción dada a los mismos por el art. 8.10 de la Ley 44/2002. Ha quedado resuelta por tanto la controversia de constitucionalidad de los apartados quinto y décimo del art. 8, por lo que no procede pronunciarse de nuevo.

h) De la misma manera, fue ya desestimada la impugnación de los apartados segundo, decimoséptimo y disposición final primera de la Ley 44/2002.

4. Procede ahora pronunciarse acerca de la constitucionalidad del art. 8, apartado tercero, de la Ley 44/2002, que da nueva redacción al art. 4 LORCA, en relación con el art. 8 decimoséptimo, que da nueva redacción al apartado 3 de la disposición final cuarta de la LORCA, incluyendo como no básico dicho art. 4.

A juicio del recurrente, la inconstitucionalidad del precepto deriva de ser una norma supletoria, siendo así que el Estado sólo puede incidir en el régimen de las cajas de ahorro mediante el ejercicio de las competencias que resultan de la aplicación de lo dispuesto en el art. 149.1, apartados 11 y 13 CE, luego es claro, se afirma en la demanda, que “en materia de cajas de ahorro, no pueden ser dictadas normas que no tengan el carácter de básicas, como ocurre en el caso presente, con la nueva redacción dada al art. 4 LORCA”. Citan en defensa de su tesis la jurisprudencia vertida en las SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 8 y 61/1997, de 20 de marzo, FJ 12.

En cuanto a la tacha, expresamente formulada por el recurrente, de que la norma sería inconstitucional al establecer una norma de aplicación supletoria, debemos comenzar recordando nuestra doctrina contenida en la STC 147/1991, de 4 de julio, reiterada después, entre otras, en las citadas SSTC 118/1996 y 61/1997. En el fundamento jurídico 7 de la STC 147/1991 afirmábamos que “la regla de supletoriedad del Derecho estatal del art. 149.3 de la Constitución no constituye una cláusula universal atributiva de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado (SSTC 15/1989 y 103/1989), porque obviamente no es una norma competencial sino ordenadora de la aplicación de las normas en el Estado compuesto configurado por la Constitución, más bien, precisamos ahora, una cláusula de cierre que tiene por objeto realizar el principio de plenitud del ordenamiento jurídico, suministrando al aplicador del Derecho una regla con la que pueda superar las lagunas de que adolezca el régimen jurídico de determinadas materias, y 2º), que la normación estatal aprobada con la finalidad de servir de Derecho supletorio estaría viciada de inconstitucionalidad, por incompetencia, si pretendiera para sí una aplicación incondicionada en el respectivo territorio autonómico (SSTC 85/1983 y 103/1989). Para armonizar de manera congruente esas distintas declaraciones doctrinales, integrándolas en un sistema conceptual dotado del grado de coherencia lógica que le es exigible, debemos, de un lado, distinguir entre competencias exclusivas y competencias compartidas y, de otro, reducir el concepto de supletoriedad a sus correctos términos de función, cuya operatividad corresponde determinarse a partir de la norma reguladora del ámbito material en el que se va a aplicar el Derecho supletorio y no desde éste, es decir, como función referida al conjunto del ordenamiento jurídico, cuyo valor supletorio debe obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica, y no ser impuesta directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de título competencial específico que justifique dicha reglamentación, puesto que esa carencia, según ha establecido la doctrina referida, no puede ser suplida con la conversión de la regla de supletoriedad en cláusula universal atributiva de competencia”.

Pues bien, reiterando esta doctrina, en el caso que nos ocupa no puede decirse que el legislador estatal haya impuesto específicamente y con ese exclusivo propósito normas directamente supletorias que procedan a regular de modo inmediato un sector en el que sólo puede dictar normas básicas, como ocurre en la materia de cajas de ahorro. Por el contrario, la norma estatal controvertida se proyecta sobre una norma básica ya vigente y la desprovee de su carácter básico anterior. Por tanto el artículo 8, apartado tercero, no incurre en inconstitucionalidad, ni tampoco, por el mismo motivo, lo hace el apartado decimoséptimo del mismo artículo al no introducir regulación material alguna.

FALLO

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

Ha decidido

1. Declarar la pérdida de objeto del recurso en relación con los apartados quinto y décimo del art. 8 de la Ley 44/2002.

2. Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a catorce de septiembre de dos mil once.

SENTENCIA 140/2011, de 14 de septiembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 245, de 11 de octubre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:140

Recurso de inconstitucionalidad 2045-2005. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de las Illes Balears en relación con diversos preceptos de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales.

Competencias sobre ordenación general de la economía y comercio interior: validez de las disposiciones legales estatales que establecen un régimen de libertad de horarios para los comercios ubicados en zonas de gran afluencia turística (STC 88/2010) y definen las tiendas de conveniencia.

1. Resulta legítimo que el Estado establezca un régimen homogéneo de libertad de horarios para todo el territorio nacional en los establecimientos de venta de pastelería, pan, platos preparados, prensa, combustibles y carburantes y tiendas de conveniencia, por la naturaleza de los productos que expenden, que presentan una demanda que es susceptible de proyectarse durante amplios horarios, por lo que no cabe intervención normativa de las Comunidades Autónomas [FJ 4].

2. La regulación estatal no supone un desplazamiento absoluto de la competencia autonómica, pues es a la propia Comunidad Autónoma a la que corresponde precisar las zonas en las que, por ser calificadas de gran afluencia turística, es aplicable la libertad horaria (STC 88/2010) [FJ 3].

3. Doctrina sobre la regulación de los horarios comerciales (STC 88/2010) [FFJJ 2, 3].

4. La infracción competencial denunciada carece del sustento necesario para ser atendida ya que el artículo impugnado tiene naturaleza básica que se extiende a la definición homogénea para todo el territorio nacional de la definición de las llamadas “tiendas de conveniencia” [FJ 4].

5. El ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material (STC 14/2004) [FJ 3].

6. La regulación de los horarios comerciales se encuadra en la materia de comercio interior, pues es reiterada nuestra doctrina señalando que el régimen de horarios comerciales pertenece a la citada materia (STC 88/2010) [FJ 2].

7. La competencia asumida por las Illes Balears ha de respetar las competencias del Estado relacionadas en el art. 149.1 CE, en especial aquellas explícitamente mencionadas por el texto estatutario en relación con la genérica competencia autonómica en materia de comercio interior [FJ 2].

8. Conforme al criterio recogido por el texto estatutario, e igualmente destacado por nuestra doctrina, las competencias autonómicas no pueden dejar de atemperarse, según prevé el propio Estatuto de Autonomía, a la disciplina establecida por el Estado en el ejercicio de sus competencias (STC 77/2004) [FJ 2].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2045-2005 interpuesto por el Consejo de Gobierno de las Illes Balears contra los apartados 1 y 4 del art. 5 y la disposición final primera de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 22 de marzo de 2005 el Letrado de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en la representación que legalmente ostenta, promueve recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 1 y 4 del art. 5 y la disposición final primera de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales.

Conforme al escrito de interposición, el recurso se circunscribe a la enumeración pormenorizada de los establecimientos que contiene el apartado 1 del art. 5, con la excepción de los instalados en puntos fronterizos, en estaciones y medios de transporte terrestre, marítimo y aéreo y en zonas de gran afluencia turística, y a la definición concreta de las denominadas tiendas de conveniencia del apartado 4 del mismo artículo. A su vez, la disposición final primera se impugna en cuanto declara el carácter básico de los preceptos citados.

Delimitado en la forma expuesta el objeto del recurso el Letrado autonómico examina el alcance de la competencia exclusiva autonómica en materia de comercio interior reconociendo que la misma puede verse incidida por títulos competenciales estatales entre los que se encuentra el derivado del art. 149.1.13 CE. Señala a continuación que, conforme a la doctrina constitucional, la materia de horarios comerciales forma parte de la competencia autonómica de comercio interior. Determinado que los horarios comerciales constituyen una submateria de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma relativa al comercio interior y que, en relación con aquellos, esta última solamente puede ser incidida, de manera relevante, por la estatal derivada del art. 149.1.13 CE, el Letrado autonómico examina el alcance de esta competencia estatal señalando la necesidad de que la misma sea interpretada con criterios restrictivos que eviten que sirva de base a disposiciones que no tengan una directa influencia o repercusión en la ordenación y dirección general de la economía. Al respecto, tras mencionar la doctrina constitucional en materia de comercio interior, -con cita de las SSTC 124/2003, 157/2004, y 254/2004- señala que la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE se reconduce a la fijación de bases delimitadas por dos criterios: la incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general y la garantía de que quede un espacio normativo suficiente a las Comunidades Autónomas para que puedan desarrollar sus competencias normativas y de ejecución en materia de comercio minorista y horarios comerciales.

De acuerdo con ello el Letrado autonómico sostiene que los apartados 1 y 4 del art. 5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, no resultan subsumibles en el título competencial previsto en el art. 149.1.13 CE pues refieren la aplicación de un régimen de plena libertad de horarios a una enumeración concreta, casuística y pormenorizada de establecimientos comerciales respecto de los cuales no se vislumbran criterios estructurales y nucleares que los vinculen al art. 149.1.13 CE, excediendo de la noción de lo básico en cuanto no dejan margen alguno para el desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas.

2. Mediante providencia de 19 de abril de 2005, la Sección Cuarta del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes, así como publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. Por escrito de 25 de abril de 2005 el Abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida mediante providencia de la Sección Cuarta de 27 de abril de 2005.

4. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado el día 28 de abril de 2005, comunicó que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración.

5. El día 4 de mayo de 2005 se registró en el Tribunal un escrito del Presidente del Congreso de los Diputados en el que comunicó al Tribunal que dicha Cámara no se personaría en el proceso ni formularía alegaciones.

6. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 25 de mayo de 2005 interesando la desestimación del recurso por las razones que, resumidamente, se exponen a continuación.

Señala en primer lugar que la demanda considera que los preceptos impugnados exceden de la legislación básica que corresponde dictar al Estado atacando la enumeración de los establecimientos con libertad de horarios que contiene el art. 5.1 y la definición de las tiendas de conveniencia del art. 5.4, así como la consideración de básicos de tales artículos conforme a la disposición final primera. En concreto indica que la demanda se centra en la determinación de la concurrencia de los requisitos materiales necesarios para que los apartados 1 y 4 del art. 5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, puedan considerarse básicos negando que los mismos puedan tener tal carácter por cuanto no se vislumbrarían criterios estructurales que vinculen a tales preceptos con las bases y coordinación de la planificación general de la economía y porque no dejan margen alguno para el desarrollo legislativo autonómico.

Examinando en primer lugar este último argumento el Abogado del Estado recoge la doctrina constitucional acerca del contenido posible de las bases estatales haciendo especial mención a la STC 225/1993, señalando que el Tribunal Constitucional ya consideró que cuando la normativa estatal desregularizaba un sector, por liberalizarlo, era lógico que no permitiera normativa autonómica de desarrollo cuando, además, al afectar a un sector de un título competencial más amplio no podría producirse vaciamiento de la competencia autonómica dado que ésta siempre tendría un ámbito más extenso sobre el que seguir desplegándose. Destaca que dicha doctrina se refería a una norma estatal que establecía una libertad total de horarios comerciales y de calendarios de apertura para la totalidad de empresas del territorio nacional mientras que la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, únicamente pretende establecer un régimen mínimo de libertad de horarios dentro del cual el legislador autonómico podrá optar por grados superiores de liberalización. Esto es lo que ocurre con los establecimientos con régimen especial de horario respecto de los cuales lo único que pretende el legislador estatal es establecer los comercios que, como mínimo, disfrutarán de libertad para fijar el calendario y el horario de apertura pudiendo las Comunidades Autónomas ampliar el catálogo a otros comercios a los que extiendan tal régimen de libertad. Todo ello resulta ser expresión de la filosofía que inspira la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, el establecimiento de mínimos dentro de los que cabe cualquier opción autonómica que respete tales mínimos. La demanda cuestiona la excesiva precisión y detalle con que se enumeran los establecimientos con libertad de apertura y la concreta definición de los establecimientos de conveniencia pero, a juicio del Abogado del Estado, el legislador estatal se limita a cumplir con su obligación de dibujar con precisión la frontera de mínimos a partir de la cual el autonómico puede configurar un régimen de mayor libertad de la misma forma que lo hace en relación con el horario global de apertura semanal, el mínimo de festivos de apertura al público o el número mínimo de horas de apertura en festivos. Por ello estima que no puede imputarse un vaciamiento competencial a una normativa desreguladora que solamente incide parcialmente en un subsector de un título competencial autonómico más amplio sin que sea agotadora de la materia pues permite que las Comunidades Autónomas opten por establecer grados superiores de libertad de horarios comerciales.

En cuanto al otro argumento de la demanda, relacionado con la falta de criterios estructurales que vinculen los establecimientos en concreto elegidos para aplicarles la libertad de horarios y la planificación general de la actividad económica, el Abogado del Estado afirma que la misma demanda admite esa vinculación respecto a las instaladas en puntos fronterizos y en estaciones y medios de transporte terrestre, marítimo y aéreo limitando, por tanto, este argumento a los restantes establecimientos enumerados en el art. 5.1. Al respecto, con cita de las SSTC 225/1993, 124/2003 y 77/2004, indica que para valorar la constitucionalidad de la norma estatal ha de acudirse a su objetivo predominante de modo que si una concreta acción legislativa persigue un objetivo general de política económica no parece lógico tomar una específica previsión del conjunto para sostener que ésta no persigue dicho objetivo general pues es del conjunto de medidas del que ha deducirse si la acción normativa persigue una finalidad de ordenación de la economía y, a partir de ahí, verificar que cada elemento del conjunto tiene un contenido básico. Es decir, según el Abogado del Estado, el objetivo predominante de la norma sólo puede obtenerse de una valoración de conjunto y no de cada una de las medidas concretas desconectadas del conjunto normativo en el que se integra. A este respecto señala que la finalidad de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, es procurar una mayor liberalización de los mercados, incidiendo sobre la oferta, flexibilizando el sector comercial por lo que no cabe duda de que el objetivo predominante de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, en su conjunto está vinculado con intereses generales de ordenación económica cuya tutela corresponde al Estado por cuanto las medidas liberalizadoras de la actividad de distribución tienen una cualificada importancia en las decisiones de política económica. La concreta elección de las actividades liberalizadas en los apartados 1 y 4 del art. 5 tiene que ver con el impulso del sector de bienes de consumo pues se refieren al consumo de bienes no duraderos o relacionadas con el sector del ocio por lo que estima que, incluso en el detalle de las actividades elegidas, es posible encontrar una clara conexión con la economía nacional.

7. Por providencia de 13 de septiembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de las Illes Balears tiene por objeto los apartados 1 y 4 del art. 5 y la disposición final primera de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, si bien la impugnación de ésta última, relativa al título competencial que ampara el dictado de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales,, se vincula a la infracción del orden de distribución de competencias que se reprocha a los citados apartados 1 y 4 del art. 5.

El art. 5.1 y 4 disponen lo siguiente:

“1. Los establecimientos dedicados principalmente a la venta de pastelería y repostería, pan, platos preparados, prensa, combustibles y carburantes, floristerías y plantas y las denominadas tiendas de conveniencia, así como las instaladas en puntos fronterizos, en estaciones y medios de transporte terrestre, marítimo y aéreo y en zonas de gran afluencia turística, tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional.

…

4. Se entenderá por tiendas de conveniencia aquellas que, con una superficie útil para la exposición y venta al público no superior a 500 metros cuadrados, permanezcan abiertas al público al menos dieciocho horas al día y distribuyan su oferta, en forma similar, entre libros, periódicos y revistas, artículos de alimentación, discos, vídeos, juguetes, regalos y artículos varios.”

Por su parte, la disposición final primera establece que la ley controvertida “se dicta en ejercicio de las competencias exclusivas del Estado en materia de bases y ordenación de la economía, reconocidas en el artículo 149.1.13 de la Constitución”.

Conforme se ha expuesto en los antecedentes, el recurrente sostiene que los apartados impugnados del art. 5, en su conexión con el carácter básico que les atribuye la disposición final primera, vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de comercio interior, por cuanto someten a los establecimientos comerciales pormenorizados en el art. 5.1 - que incluye a las tiendas de conveniencia, definidas en el art. 5.4-, a un régimen especial de horarios que excede del ámbito de las competencias estatales en la materia ex art. 149.1.13 CE. Importa resaltar que quedan excluidas de su impugnación las tiendas instaladas en puntos fronterizos, en estaciones y medios de transporte terrestre, marítimo y aéreo y en zonas de gran afluencia turística.

El Abogado del Estado, por su parte, discrepa del anterior planteamiento y estima que las normas cuestionadas son conformes al orden constitucional de distribución de competencias por cuanto forman parte de las medidas liberalizadoras de la actividad de distribución comercial que el Estado puede legítimamente adoptar al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE.

2. Al tratarse de un recurso de inconstitucionalidad de contenido netamente competencial debemos comenzar examinando el encuadramiento de la cuestión discutida en la materia que le sea propia dentro del sistema de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. A este respecto no cabe sino confirmar la coincidente apreciación de ambas partes en el sentido de que la regulación de los horarios comerciales se encuadra en la materia de comercio interior, pues es reiterada nuestra doctrina señalando que el régimen de horarios comerciales pertenece a la citada materia (por todas, STC 88/2010, de 15 de noviembre, FJ 2).

En lo que respecta al reparto competencial en relación con el comercio interiores preciso advertir que, durante la pendencia del proceso, ha sido reformado el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, de suerte que la atribución competencial autonómica que deberemos tener en cuenta a la hora de resolver las cuestiones planteadas en el presente recurso, de acuerdo con nuestra doctrina (STC 179/1998, de 16 de septiembre, FJ 2, con remisión a otras), es la vigente en el momento del examen jurisdiccional y, por tanto, es la que resulta del art. 30.42 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero. Conforme a dicho precepto, la Comunidad Autónoma ostenta competencias exclusivas en materia de comercio interior “sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”, competencia autonómica exclusiva que incluye la “[r]egulación de los calendarios y horarios comerciales con respeto al principio de unidad de mercado”.

Pues bien, hay que tener en cuenta que este Tribunal ha precisado que “aun existiendo una competencia sobre un subsector económico que una Comunidad Autónoma ha asumido como 'exclusiva' en su Estatuto … esta atribución competencial 'no excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector, y que el ejercicio autonómico de esta competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias” (STC 77/2004, de 29 de abril, FJ 3, y las en ella citadas). Así, conforme al criterio recogido por el texto estatutario e igualmente destacado por nuestra doctrina, las competencias autonómicas no pueden dejar de atemperarse, según prevé el propio Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, a la disciplina establecida por el Estado en el ejercicio de sus competencias propias.

Por tanto, ubicada la regulación de los horarios comerciales en la materia de comercio interior (por todas, STC 254/2004, de 22 de diciembre, FJ 7), la competencia asumida por las Illes Balears ha de respetar las competencias del Estado relacionadas en el art. 149.1 CE en especial aquellas explícitamente mencionadas por el texto estatutario en relación con la genérica competencia autonómica en materia de comercio interior. En el caso que nos ocupa, ello se traduce en el ejercicio de la competencia autonómica en el marco de los principios básicos que el Estado haya establecido al amparo de su competencia sobre las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” del art. 149.1.13 CE (en tal sentido, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 68). De ahí que la cuestión que hemos de dilucidar en el presente recurso se ciña, puesto que el recurrente niega el carácter básico de las normas que impugna, exclusivamente a determinar si el Estado, al dictar las dos reglas sustantivas controvertidas con el carácter de normas básicas, se ha atenido a un ejercicio adecuado de las competencias básicas que le atribuye el citado precepto constitucional o, por el contrario, ha incurrido en un exceso competencial vulnerador de las competencias autonómicas en la materia.

3. Procede recordar ahora que las bases estatales han de responder, aún con las excepciones contempladas en nuestra doctrina -referidas a normas reglamentarias e incluso a actuaciones ejecutivas-, al principio de ley formal por ser ésta la que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y ésta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada (por todas, STC 69/1988, de 19 de abril). En lo que respecta a la vertiente material de las bases, también tenemos establecido que “el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material” (STC 14/2004, de 12 de febrero, FJ 11 y doctrina allí citada).

Conforme a lo anterior es evidente que ambos apartados impugnados del art. 5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, han de considerarse formalmente básicos, pues como tales son declarados en la disposición final primerade la Ley, según la cual la totalidad de las previsiones de la citada norma legal se encuentran amparadas por las competencias reconocidas al Estado en el art. 149.1.13 CE.

Desde el punto de vista material ambas disposiciones vienen a establecer un régimen especial de plena libertad de horarios para determinados establecimientos, en concreto en lo que a este recurso interesa, los dedicados principalmente a la venta de pastelería y repostería, pan, platos preparados, prensa, combustibles y carburantes, floristerías y plantas y las denominadas tiendas de conveniencia. De esta forma el legislador básico estatal deja a la libre voluntad de este tipo de empresas la elección de los días y horas de apertura de tales establecimientos.

Conviene resaltar que la libertad que ahora se cuestiona no es novedosa dado quecoincide materialmente con la ya declarada en el art. 43 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, precepto que, a su vez, no era sino reproducción del art. 3.3 de la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, el cual, por su parte, recogía lo dispuesto en el art. 3.1 del anterior Real Decreto-ley 22/1993, de 29 de diciembre, por el que se establecen las bases para la regulación de horarios comerciales.

Hay que recordar también que este Tribunal ya se ha pronunciado sobre el art. 5.1 de la Ley 1/2004, si bien dicho pronunciamiento se ha limitado a la regulación atinente a los establecimientos comerciales situados en zonas de gran afluencia turística, aspecto éste que, como hemos dicho, queda fuera del objeto del presente litigio. En efecto, en la STC 88/2010, FJ 3, configuramos al señalado art. 5.1 de la Ley 1/2004 como parámetro de enjuiciamiento de la ley autonómica, controvertida precisamente en punto a la regulación de los horarios de tales establecimientos, afirmando entonces que la regulación estatal constituye “una opción que, por su carácter de excepción al régimen general en materia de horarios comerciales, precisa de una decisión unitaria y homogénea para el conjunto del Estado, aun cuando la misma se haya formulado con carácter abierto, de forma que su plasmación concreta precisa de las decisiones que al efecto adopte la Comunidad Autónoma en cuanto titular de las competencias sobre comercio interior. En tal sentido, como medida singular de ordenación económica en un contexto de intervención administrativa en cuanto a la determinación de los días y horas hábiles para el ejercicio del comercio, el Estado ha establecido el principio de libertad de horarios en estas zonas, cohonestando los intereses particulares y sectoriales de los empresarios y comerciantes y de los consumidores, en atención a la trascendencia que para la actividad económica en general y la comercial en particular puede tener, en cuanto estímulo a la demanda privada de bienes de consumo y al empleo en dichas zonas, la afluencia en ellas de turistas.” (STC 88/2010, FJ 5).

Además, sobre dicho aspecto del art. 5.1 de la Ley 1/2004, añadimos que la regulación estatal no suponía “un desplazamiento absoluto de la competencia autonómica, pues no puede obviarse que, aun cuando la misma se haya reducido en este concreto punto, posee un ámbito mucho más extenso que el estrictamente referido a él. La base estatal requiere de la actuación autonómica, de forma que la uniformidad mínima inherente a toda norma básica no vacía ni predetermina por sí sola la competencia autonómica, por cuanto es a la propia Comunidad Autónoma a la que corresponde precisar las zonas en las que, por ser calificadas como de gran afluencia turística, es aplicable la libertad horaria, por lo que la existencia de ésta se vincula a las decisiones autonómicas relativas a la determinación de las zonas de su territorio que, a efectos comerciales, hayan de ser consideradas como tales zonas de gran afluencia turística y a los períodos de tiempo a que dicha libertad horaria quedará circunscrita.” (STC 88/2010, FJ 5).

En razón a la doctrina reproducida consideramos que “el apartado 1 del art. 5 de la ley estatal 1/2004, en cuanto establece la libertad de horarios para los establecimientos situados en zonas de gran afluencia turística, ha de considerarse una norma básica legítimamente dictada al amparo del art. 149.1.13 CE” (STC 88/2010, FJ 5).

4. Sentado todo lo anterior, procede ahora que nos pronunciemos sobre el carácter básico del régimen de “plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional” los establecimientos dedicados “principalmente a la venta de pastelería y repostería, pan, platos preparados, prensa, combustibles y carburantes, floristerías y plantas y las denominadas tiendas de conveniencia” (art. 5.1 de la Ley 1/2004), siendo estas últimas las que se definen en el apartado 4 del mismo art. 5.

Es claro que el principio de plena libertad de apertura en cuanto a días y horarios de que gozan los establecimientos comerciales que ahora nos ocupan se formula en unos términos que excluyen la intervención normativa autonómica. Sin embargo, este dato no convierte a la norma estatal calificada como básica en inconstitucional. Debemos recordar que en nuestra doctrina sobre los horarios de los establecimientos comerciales no es éste el primer supuesto en que hemos admitido que, por excepción, puede ser calificada de norma básica ex art. 149.1.13 CE una regulación estatal que posibilitaría la libertad de los establecimientos comerciales para determinar su régimen de horarios, sin intervención autonómica. Así, en la STC 284/1993, de 30 de septiembre, FJ 4 -reiterando la doctrina contenida en las SSTC 225/1993, de 8 de julio, FJ 3; y 264/1993, de 22 de julio, FJ 3- admitimos que “las metas de fomento de la actividad económica y del empleo en el sector de la distribución comercial” a que se orientaba la norma estatal básica justificaba dicho carácter básico aun cuando estableciera un régimen de “libertad en la fijación de los horarios” y ello no permitiera la regulación autonómica de desarrollo. En efecto, entonces afirmamos que en la medida en que la norma estatal establecía “un régimen de libertad de actividades, es obvio que dicho precepto no requiere ulteriores desarrollos legislativos, al igual que tampoco precisa de intervenciones administrativas. El establecimiento de un régimen de libertad de horarios comerciales entraña, necesariamente, una desregulación legal en esta materia, pues el legislador deja a la libre voluntad de las empresas la elección de los días y horas de apertura de los establecimientos. De otra parte, la doctrina de este Tribunal sobre el límite de la legislación estatal básica no puede proyectarse sobre un aspecto parcial de la competencia autonómica. Ésta posee un ámbito mucho más extenso, al comprender el “comercio interior”, mientras que la norma del Estado sólo afecta a una materia o subsector específico dentro de ese ámbito, el relativo al régimen de horarios comerciales. Así, no cabe estimar producido un vaciamiento de aquella competencia, aunque se haya reducido en una concreta materia o subsector específicos por las razones relativas al carácter y contenido de la norma estatal que se acaban de indicar” [STC284/1993, FJ 4 C)].

A igual conclusión hemos de llegar aquí, en que la libertad de horarios, sin intervención autonómica complementaria, se predica exclusivamente de los establecimientos a que se ha hecho referencia. Hemos de considerar que la exposición de motivos de la Ley 1/2004 señala que con la misma se pretende, inter alia, “promover unas adecuadas condiciones de competencia en el sector, contribuir a mejorar la eficiencia en la distribución comercial minorista [y] lograr un adecuado nivel de oferta para los consumidores”, objetivos todos ellos a los que atiende la competencia estatal del art. 149.1.13 CE. Y es que los establecimientos de venta de pastelería, pan, platos preparados, prensa, combustibles y carburantes, floristerías y tiendas de conveniencia, por la naturaleza de los productos que expenden presentan una demanda por parte de sus potenciales consumidores que es susceptible de proyectarse durante amplios horarios, resultando legítimo que el Estado, por consecuencia, establezca un régimen homogéneo de libertad para todo el territorio nacional, de modo que el empresario decida el régimen de horarios que en cada caso resulta más conveniente para la atención de dicha demanda; legitimidad que no resulta enervada porque en este caso, a diferencia de otras regulaciones de la misma ley, no quepa intervención normativa de las Comunidades Autónomas.

Por tanto, el art. 5.1 también tiene naturaleza básica en el extremo analizado, naturaleza básica que, lógicamente, se extiende a la definición homogénea para todo el territorio nacional de la definición de las llamadas “tiendas de conveniencia” (art. 5.4).

En suma, en mérito de todo lo anteriormente expuesto, podemos concluir que la infracción competencial denunciada carece del sustento necesario para ser atendida debiendo, por tanto, desestimarse el recurso interpuesto contra los apartados 1 y 4 del art. 5de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, y, en consecuencia, también la de la disposición final primera -que declara el carácter básico de los preceptos impugnados-, en cuanto que su impugnación no es autónoma y ha de seguir la misma suerte que la de los citados preceptos legales.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a catorce de septiembre de dos mil once.

SENTENCIA 141/2011, de 26 de septiembre de 2011

Sala Segunda

("BOE" núm. 258, de 26 de octubre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:141

Recurso de amparo 4837-2006. Promovido por doña Manuela Díaz Bermejo en relación con el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que inadmitió su recurso frente a las resoluciones administrativas adoptadas en un procedimiento de apremio.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): inadmisión, por extemporánea, de demanda contencioso-administrativa que impide la asistencia jurídica gratuita (STC 219/2003).

1. Entre la fecha indubitada del nombramiento de Abogado y Procurador de oficio y la de presentación del recurso contencioso-administrativo no habían transcurrido los dos meses previstos para la caducidad de la acción, con lo que es patente que la inadmisión por extemporaneidad del recurso contencioso-administrativo ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la justicia [FJ 6].

2. No estando acreditadas las fechas de notificación de la designación de Letrado y Procurador de oficio a la solicitante el plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo había de considerarse interrumpido hasta el momento en que se realizase de manera efectiva una actuación orientada en defensa de sus intereses, ya que cualquier solución contraria supondría una vulneración del derecho de acceso a la jurisdicción [FJ 5].

3. Los órganos jurisdiccionales tienen obligación de suspender el curso del pleito en caso de solicitud de justicia gratuita, hasta tanto no le sea nombrado al litigante que carece de recursos económicos o que se ve en la imposibilidad de contar con un Letrado de su elección, un Abogado del turno de oficio que asuma su defensa técnica en el proceso, y si no lo hacen vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva del solicitante (STC 71/1999) [FJ 4].

4. Doctrina sobre el cómputo de los plazos procesales para los beneficiarios del derecho a la asistencia jurídica gratuita (STC 219/2003) [FJ 5].

5. Doctrina sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y, en particular, sobre el derecho de acceso a la justicia y el principio *pro actione* (SSTC 207/1998, 78/1999) [FJ 4].

6. Aplica la doctrina sobre la caducidad de la acción por posible planteamiento extemporáneo del recurso contencioso-administrativo, contenida en la STC 265/2006 [FJ 4].

7. No es posible apreciar vulneración alguna del derecho a la igualdad de la actora respecto al plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo, pues éste opera con absoluta independencia del hecho de que el Abogado y Procurador sean sufragados por los recurrentes o nombrados de oficio de acuerdo con las previsiones de la Ley de asistencia jurídica gratuita [FJ 3].

8. El principio de igualdad prohíbe las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según juicios de valor generalmente aceptados, por lo que para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción deben ser proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos (SSTC 152/2003, 107/2005) [FJ 3].

9. Si bien la aplicación de los plazos de prescripción y de caducidad es una cuestión de mera legalidad ordinaria, nada impide que adquiera una dimensión constitucional cuando resulte inmotivada, arbitraria, irrazonable o incursa en error patente (SSTC 274/2006, 148/2007) [FJ 4].

10. Se rechaza el óbice procesal de falta de agotamiento de la vía judicial previa, en tanto la parte desplegó una actividad de inequívoca reacción jurídica a cada una de las sucesivas resoluciones judiciales que le eran contrarias, interesando la modificación de su sentido, proporcionando así al órgano jurisdiccional la oportunidad de pronunciarse y, en su caso, remediar, la lesión invocada como fundamento del recurso de amparo constitucional, dejando a salvo su carácter subsidiario (SSTC 53/2010, 91/2010) [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4837-2006, promovido por doña Manuela Díaz Bermejo, representada por el Procurador de los Tribunales don Pablo José Trujillo Castellanos y asistido por la Abogado doña María Cruz Hernández Jiménez, contra Auto de 21 de marzo de 2006, de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito de fecha 9 de octubre de 2006, el Procurador de los Tribunales don Pablo José Trujillo Castellano, en nombre y representación de doña Manuela Díaz Bermejo, interpuso recurso de amparo contra la resolución judicial citada en el encabezamiento.

2. Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso y relevantes para su resolución son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) En fecha 23 de diciembre de 2003 la recurrente presentó solicitud de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita con el objeto de impugnar ante la jurisdicción contencioso- administrativa el acuerdo del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid de 25 de agosto de 2003 que, notificado a la interesada el 21 de noviembre de 2003, declaró inadmisible por extemporánea la reclamación económico- administrativa deducida contra la desestimación del recurso de reposición interpuesto frente a diligencia de embargo de bienes inmuebles dictada en procedimiento de apremio.

b) La anterior solicitud fue resuelta favorablemente, habiéndose designado Letrado y Procurador del turno de oficio, respectivamente, en fechas 29 y 30 de diciembre de 2003.

c) Mediante escrito registrado en fecha 20 de febrero de 2004 se interpuso, por el Procurador designado por el turno de oficio, recurso contencioso- administrativo contra el mencionado acuerdo de 25 de agosto de 2003, del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid, el cual había sido notificado al recurrente, como se ha dicho, el 21 de noviembre de 2003. Sin embargo, en su escrito de interposición del recurso, la actora señaló que el acuerdo que pretendía impugnar le había sido notificado el 24 de diciembre de 2003.

d) Tras providencia de fecha 2 de marzo de 2004, notificada el 10 de marzo, requiriendo al Procurador para que en plazo de diez días aportara designaciones de oficio de los respectivos Colegios de Abogados y Procuradores de Madrid, y posterior aportación de las mismas en fechas 11 de marzo de 2004 - Procurador- y 12 de marzo de 2004 -Letrado-, se tuvo por interpuesto recurso contencioso-administrativo y, previas las remisiones y emplazamientos legalmente prevenidos la parte recurrente presentó demanda contencioso-administrativa en fecha 28 de enero de 2005.

e) Mediante diligencia de ordenación de 15 de abril de 2005, se dio traslado de la demanda al Abogado del Estado para contestación en plazo de veinte días, presentando éste, en fecha 28 de abril de 2005 al amparo del art. 58.1 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), alegaciones previas sobre inadmisibilidad del recurso, ante lo que consideraba presentación extemporánea de la demanda, pues el acuerdo administrativo impugnado se había notificado el 21 de noviembre de 2003 -y no el 24 de diciembre de 2003, como erróneamente manifestaba la recurrente en el escrito de interposición- y el escrito de interposición de recurso contencioso-administrativo tuvo entrada en el órgano judicial el 20 de febrero de 2004, es decir, transcurridos los dos meses previstos por el art. 46.1 LJCA.

De dicho escrito se dio, a su vez, traslado a la recurrente a los efectos del art. 59.1 LJCA, trámite evacuado por ésta mediante escrito de 29 de junio de 2005 donde exponía que, perteneciendo el Letrado al turno de oficio y concedida justicia gratuita a la demandante, el plazo de dos meses que el art. 46.1 LJCA prevé para la interposición del recurso contencioso- administrativo debía comenzar a contarse desde que por ésta se tenía conocimiento de la designación de oficio, a través de la notificación de la designación -acaecida “unos días después ya que las designaciones del Colegio de Abogados se notifican mediante correo ordinario (y además no se tiene en cuenta la fecha de notificación de la designación del Procurador de intervención obligada ante los órganos colegiados)”-, y no desde la notificación de la resolución a impugnar, siendo tal la interpretación jurisprudencial procedente del art. 16 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.

f) Por Auto de 24 de enero de 2006 se estimó la alegación previa de inadmisibilidad deducida por el Abogado del Estado, con sustento en que la parte actora, -que, en palabras del Auto impugnado, “tenía la carga de la prueba y que, sin embargo, nada aportó”- no había acreditado disfrutar del beneficio de justicia gratuita, ni tampoco las fecha de solicitud del mismo y posterior notificación de la designación de Abogado y Procurador de oficio, datos necesarios para descontar el periodo de tramitación del expediente de justicia gratuita de los dos meses que constituyen el plazo de interposición del recurso contencioso- administrativo para todo recurrente. En términos del propio Auto, “en el caso de haber tenido Justicia Gratuita, desde la notificación de la resolución a la parte actora comenzó el plazo, quedó interrumpido al solicitarse el beneficio y se reanudó al notificarse el reconocimiento y todas esas fechas no se han acreditado por quien tenía la carga de hacerlo”. Expresamente se estableció que contra dicha resolución cabía recurso de súplica.

g) En fecha 14 de febrero de 2006 se presenta por la demandante escrito calificado expresamente como de “alegaciones sobre la admisibilidad” donde se reiteraba casi literalmente lo expuesto en su previo escrito de 29 de junio de 2005, de nuevo sin concretar las fechas de solicitud del beneficio de justicia gratuita o notificación de la designación. En el suplico solicitaba “que tenga por presentado este escrito, lo admita y tenga por hechas las manifestaciones en él contenidas, determinando la admisibilidad del recurso contencioso- administrativo, resolviendo sobre el fondo del asunto para finalizar estimando nuestro recurso”.

h) Por providencia de 17 de febrero de 2006, en lugar de resolver el recurso de súplica se acordó por la Sección unir a los autos el citado escrito de fecha 14 de febrero, debiendo estarse a lo acordado en el previo Auto de 24 de enero de 2006, por el que se inadmitía el recurso contencioso- administrativo. En dicha providencia se hacía constar que ésta no era firme, siendo recurrible en súplica.

i) Por escrito de 3 de marzo de 2006 se presentó recurso de súplica contra la precitada providencia de 17 de febrero, discutiendo estrictamente la inadmisibilidad originaria y suplicando el dictado de resolución en forma de Auto, así como la estimación del recurso y consecuente admisión del pleito contencioso- administrativo. En dicho escrito, calificado expresamente como recurso de súplica, manifiesta el recurrente que “puesto que esta parte no da por resuelto el recurso de súplica volvemos a argumentar lo expuesto en aquel, lo que transcribimos, por entender que en ningún caso ha sido tenido en cuenta”. En lo atinente a la concreción de las fechas de solicitud y notificación de designación de defensa y representación de oficio, se limita a manifestar que “no puede decir el tribunal que esta parte debía aportar la prueba, en primer lugar porque las fechas a las que se refiere constan en el expediente administrativo y en segundo lugar porque esta parte presentó (sic) ya había presentado la (sic) correspondientes designaciones”.

j) Por Auto de 21 de marzo de 2006 -resolución que agota la vía judicial y contra la que se sigue el presente recurso de amparo- se desestima el recurso de súplica aduciendo la Sala que el escrito de 14 de febrero era de meras alegaciones, no constituyendo un recurso de súplica en sentido estricto y que, en todo caso, aunque pudiera entrarse en el fondo del asunto, tampoco procedería estimar el recurso planteado porque, si bien el plazo de dos meses de interposición se interrumpe con la solicitud de justicia gratuita, la reanudación -que no reinicio del cómputo- lo es por el tiempo no agotado, y correspondía a la parte acreditar la duración del expediente de justicia gratuita a efectos de poder deducirlo del periodo total transcurrido entre la notificación del acuerdo impugnado y la interposición del recurso contencioso- administrativo, que había sido de tres meses menos un día, en palabras del Auto impugnado, “por tanto la parte debió acreditar que, como ese período intermedio entre notificación de la resolución administrativa y la interposición del recurso contencioso-administrativo, es de tres meses menos un día, el plazo de duración del expediente de Justicia Gratuita fue, por lo menos de un mes; pero esto no ha sido demostrado”.

3. La recurrente fundamenta su demanda de amparo en la vulneración de los derechos fundamentales a la tutela judicial en su vertiente de acceso al recurso (pretendiendo en puridad denunciar vulneración del derecho de acceso a la jurisdicción) como consecuencia de la inadmisión de recurso contencioso- administrativo basada en una interpretación que considera excesivamente rigorista y contraria a la jurisprudencia del art. 16 de la ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita. Desde el punto de vista de que, según reiterada jurisprudencia, tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional, la tramitación del expediente de justicia gratuita suspende el cómputo, en este caso, de los dos meses previsto en el art. 46.1 LJCA, debiendo reanudarse desde la constancia de la notificación de la designación de Abogado y Procurador o, en defecto de esta constancia (y como consecuencia de la comunicación por correo ordinario), desde que dichos profesionales llevan a cabo actuaciones efectivas de defensa o representación, debiéndose reanudar el cómputo de los dos meses íntegramente, y no por el plazo restante. Igualmente denuncia vulneración del principio de igualdad, pues de haber dispuesto de medios económicos para elegir Abogado y Procurador no se habría dado la situación hoy denunciada, e inversión de la carga de la prueba de la duración del expediente de justicia gratuita que, según el recurrente, correspondería al Abogado del Estado, promotor del incidente de inadmisibilidad del recurso contencioso- administrativo. No se denuncia vulneración del derecho a la asistencia letrada.

4. Por providencia de 29 de julio de 2008 la Sala Segunda acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), conocer del presente recurso de amparo y admitir a trámite la demanda. En dicha providencia se dispuso también que, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, se dirigieran atentas comunicaciones respectivamente a la Sala Tercera del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid y a la Sección Octava del Tribunal Superior de Justicia de Madrid a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitieran certificación o fotocopia adverada de las actuaciones seguidas, debiendo igualmente emplazar, este último, a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo para que en el plazo de diez días pudiesen comparecer si lo desearan en el recurso.

5. Por diligencia de ordenación de fecha 21 de octubre de 2008, de la Secretaría de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal, se tuvo por personado y parte en el procedimiento al Abogado del Estado. Por la misma resolución, y a tenor de lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones del presente recurso de amparo, por plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas para la formulación de las alegaciones que a su derecho convinieren.

6. Mediante escrito registrado el 24 de noviembre de 2008, el Abogado del Estado presentó escrito de alegaciones interesando, con carácter principal, la inadmisión del recurso de amparo y, subsidiariamente, su denegación por inexistencia de las vulneraciones aducidas. Respecto a la inadmisión solicitada con carácter principal, la sustenta en extemporaneidad de la propia demanda de amparo, por incumplimiento del acuerdo de 18 de junio de 1996, del Pleno del Tribunal Constitucional sobre justicia gratuita, al no haberse presentado directamente la demanda sino un mero “anuncio del recurso de amparo”. Igualmente, aprecia defecto de agotamiento de la vía judicial como consecuencia de no haber recurrido en súplica el Auto de inadmisión originario, presentando en su lugar escrito sobre admisibilidad que, por su ajenidad a la súplica, fue considerado por la propia Sala como de meras alegaciones. Con carácter subsidiario solicita la denegación del amparo, por entender que el plazo del 46.1 LJCA es de caducidad y que la reanudación de dicho plazo a que hace alusión el art. 16 de la Ley de asistencia jurídica gratuita lo es por el plazo restante, no existiendo una reiniciación del cómputo.

7. La demandante se ratificó íntegramente en las alegaciones y pretensiones de la demanda de amparo mediante escrito de fecha 28 de noviembre de 2008.

8. El Ministerio Fiscal formuló sus alegaciones en escrito presentado el 5 de diciembre de 2008 en el Registro General de este Tribunal. En el mismo niega que exista óbice de falta de agotamiento, por considerar que el escrito de alegaciones puede ser considerado como recurso de súplica, e interesa el otorgamiento del amparo al considerar que el Auto de inadmisibilidad conculca la doctrina sentada, entre otras, por la STC 1/2007, de 15 de enero, o la 148/2007, de 18 de junio, de donde se deduce que, una vez solicitado el beneficio de justicia gratuita, la reanudación del cómputo de los plazos procesales debe hacerse desde la primera actuación que los profesionales designados realicen en defensa de los intereses que tenían encomendados, en aquellos supuestos de falta de acreditación de la fecha de notificación de la designación al solicitante. Y esa primera actuación no era, en el caso presente, sino la propia interposición del recurso contencioso-administrativo, lo que determinaría que dicha presentación habría sido en plazo. Dicha circunstancia, unida al hecho de exigir a la recurrente acreditación, tanto de la concesión de justicia gratuita como de la duración del expediente seguido a dichos efectos, vulnerarían, según el Fiscal, el derecho de acceso a la jurisdicción por su rigorismo, contrario al 24.1 CE.

9. Por providencia de 22 de septiembre de 2011 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 26 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Constituye el objeto del presente recurso de amparo la inadmisión del recurso contencioso- administrativo resuelta por Auto de 24 de enero de 2006, de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, estimatorio de la alegación previa deducida en tal sentido por el Abogado del Estado y confirmada posteriormente por el Auto de 21 de marzo de 2006, desestimatorio del recurso de súplica contra la providencia acordando unir a las actuaciones el escrito de alegaciones de la recurrente, por no considerarlo válido como tal recurso de súplica.

La demandante de amparo denuncia, en primer lugar, que la resolución objeto del recurso supone una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24 CE, y ello en la medida en que la solicitud de asistencia jurídica gratuita realizada antes del inicio del procedimiento suspende el cómputo del plazo de interposición del recurso hasta la notificación de las designaciones de Letrado y de Procurador, según establece el artículo 16 de la Ley de asistencia jurídica gratuita. Alega que la designación del Abogado tuvo lugar el 29 de diciembre de 2003 y el recurso contencioso- administrativo se interpuso el 20 de febrero de 2004, esto es, antes de que finalizara el plazo de dos meses desde la designación, y ello en la consideración de que la tramitación del expediente de justicia gratuita suspende el cómputo de los dos meses previsto en el art. 46.1 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso- administrativa (LJCA), debiendo reanudarse dicho plazo íntegramente, y no por el plazo restante -desde la constancia de la notificación de la designación de Abogado y Procurador o, en defecto de esta constancia (y como consecuencia de la comunicación por correo ordinario), desde que dichos profesionales llevan a cabo actuaciones efectivas de defensa o representación-. También se denuncia, en segundo lugar, la vulneración del principio de igualdad consagrado en el art. 14 CE en relación con aquellas personas que disponen de recursos económicos suficientes y que pueden acudir, a diferencia de ella, a un Letrado y un Procurador de su confianza, lo que habría evitado el pronunciamiento de inadmisibilidad del recurso.

El Abogado del Estado solicitó a título principal la inadmisión del recurso por indebido agotamiento de la vía judicial e incumplimiento del Acuerdo de este Tribunal sobre justicia gratuita y, subsidiariamente, la desestimación por considerar el plazo del art. 16 de la Ley de asistencia jurídica gratuita (LAJG) de reanudación y no de reiniciación.

El Ministerio Fiscal, por su parte, niega que concurra óbice de admisibilidad alguno e interesa el otorgamiento del amparo al considerar la inadmisión contraria a la doctrina sentada, entre otras, por las SSTC 219/2003, de 15 de diciembre, 1/2007, de 15 de enero, o 148/2007, de 18 de junio, siendo rigorista y contrariando expresamente la doctrina, obrante en la primera, según la cual “sólo pueden computarse válidamente los plazos procesales correspondientes bien a partir del momento en que los beneficiarios del derecho a la asistencia jurídica gratuita hayan recibido la notificación en la debida forma del nombramiento de los profesionales designados para su defensa o bien, en aquellos casos -como el presente- en los que no conste de manera fehaciente la notificación de dicha designación, desde el momento en que los profesionales designados realicen de manera efectiva alguna actuación orientada a la defensa de los ciudadanos a quienes se les haya reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita” (FJ 6).

2. Con carácter previo a resolver sobre el fondo, se hace preciso examinar la posible concurrencia del óbice de falta de agotamiento de la vía judicial aducida por el Abogado del Estado, como consecuencia de la presentación, por la demandante, de escrito de “alegaciones sobre la admisibilidad del recurso” en lugar de la interposición en forma del preceptivo recurso de súplica legalmente prevenido y al que hacía expresa referencia el pie de recursos de la resolución, el Auto de 24 de enero de 2006 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Octava, y sin que, para el análisis de tal objeción de procedibilidad sea impedimento el hecho de que la demanda de amparo fuese admitida a trámite en su día, ya que los defectos insubsanables que puedan afectar a la demanda no resultan subsanados porque ésta haya sido inicialmente admitida a trámite (por todas, 187/2008, de 30 de diciembre, FJ 2).

Debemos comenzar por recordar que la verificación de la concurrencia de los requisitos materiales y procesales a que está sujeto un recurso constituye una cuestión de legalidad ordinaria que corresponde resolver a los Jueces y Tribunales en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que les atribuye el art. 117.3 CE. Por ello, el control constitucional que puede realizar este Tribunal sobre las resoluciones judiciales que inadmitan un recurso es meramente externo, de manera que solo permite comprobar si se apoyan en una causa legal o si han incurrido en error material patente, en arbitrariedad o en manifiesta irrazonabilidad (SSTC 337/2005, de 20 de diciembre, FJ 4 y 58/2010, de 4 de octubre, FJ 4).

También hemos afirmado en numerosas ocasiones que el requisito del agotamiento de la vía judicial exigido por el art. 44.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es una condición de admisibilidad del recurso de amparo que responde a la finalidad de preservar el carácter subsidiario del mismo, evitando que el acceso a esta jurisdicción constitucional se produzca per saltum, es decir, sin brindar a los órganos judiciales la oportunidad de pronunciarse y, en su caso, remediar la lesión invocada como fundamento del recurso de amparo constitucional (por todas, SSTC 59/2007, de 26 de marzo, FJ 2, y 228/2007, de 5 de noviembre). Este óbice no sólo concurre cuando no se ejercitan los recursos procedentes, sino también cuando el ejercicio de los mismos es defectuoso, bien desde el punto de vista temporal, por ejercicio extemporáneo de los mismos, bien desde el punto de vista formal (por todas, SSTC 162/1999, de 27 de septiembre, FJ 2; y 111/2000, de 5 de mayo, FJ 4; y ATC 198/2010, de 21 de diciembre, FJ 4).

Sin embargo, en supuestos como éste es determinante la aplicación de nuestra reiterada jurisprudencia que viene declarando, ya en términos de la temprana STC 20/1981, de 11 de junio, FJ 6 in fine, la necesidad de interpretar los requisitos y plazos de admisión “desde las soluciones más favorables al enjuiciamiento de los actos presuntamente lesivos a los derechos o libertades reconocidas en los arts. 24 al 29 y 30.1 de la Constitución”.

En este caso se ha producido una sucesión de escritos de parte -el de contestación a las alegaciones sobre admisibilidad del Abogado del Estado, el recurso de súplica pretendidamente impropio, y el último recurso de súplica, formalmente identificado como tal- prácticamente idénticos, no obstante los distintos contenidos de las resoluciones impugnadas por los mismos.

Esta circunstancia pone de manifiesto el hecho innegable de que por la demandante de amparo se desplegó una actividad de inequívoca reacción jurídica a cada una de las sucesivas resoluciones judiciales que le eran contrarias, interesando la modificación de su sentido por el Tribunal autor de las mismas. Con ello, qué duda cabe, la parte dio a conocer su posición y sus argumentos jurídicos, proporcionando así al órgano jurisdiccional la oportunidad de pronunciarse y, en su caso, remediar, la lesión invocada como fundamento del recurso de amparo constitucional, dejando a salvo su carácter subsidiario (SSTC 53/2010, de 4 de octubre, FJ 2; y 91/2010, de 15 de noviembre, FJ 3).

Procede, pues, por el motivo expuesto, rechazar el óbice de falta de agotamiento de los recursos en la vía jurisdiccional y entrar en el fondo de la pretensión de amparo, resolviendo sobre la misma, pues en lo atinente a la alegación de la Abogacía del Estado referida al posible incumplimiento, por el Letrado de oficio, del art. 3 del acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 18 de junio de 1996, sobre asistencia jurídica gratuita en los procesos de amparo, el hecho de que no perteneciera al turno de oficio especial ante el Tribunal Constitucional -que motivó la necesidad de designar un nuevo Letrado adscrito a tal turno especial-, priva igualmente de contenido a esta alegación.

3. En cuanto al fondo del asunto, por una parte sostiene la recurrente en amparo que se ha vulnerado el principio de igualdad y no discriminación consagrado en el art. 14 CE en relación con aquellas personas que, a diferencia de ella, disponen de recursos económicos suficientes para acudir a un Letrado y un Procurador de su confianza, de manera que, a su juicio, de haber podido sufragar los honorarios de unos profesionales elegidos por ella, se habría evitado el pronunciamiento de inadmisibilidad del recurso porque “no se hubiera superado el plazo de dos meses desde la notificación de la resolución ya que en ningún caso hubiera tenido que soportar la burocracia derivada de las designaciones”.

La actora parte de una conjetura de carácter meramente hipotético -esto es, que, de haber dispuesto de medios económicos para sufragar un Letrado y un Procurador de su confianza, no se habría producido la inadmisión de su recurso contencioso-administrativo-, pero, más allá de esta escueta suposición, no concreta ni, por ende, desarrolla en su demanda el contenido específico de la alegada lesión al principio de igualdad.

El art. 14 CE, en su vertiente de igualdad ante la ley, según reiterada doctrina de la que es muestra la STC 64/2011, de 16 de mayo, FJ 3, “prohíbe configurar los supuestos de hecho de la norma de tal modo que se dé un trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación o, dicho de otro modo, este principio constitucional impide que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que no estén justificadas de manera fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados (por todas, STC 36/2011, de 28 de marzo, FJ 2)”. Tal principio impone al legislador el deber de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable o resulte desproporcionada en relación con dicha justificación. Lo que prohíbe el principio de igualdad son, en suma, las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según juicios de valor generalmente aceptados, por lo que para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción deben ser proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos [entre otras, SSTC 152/2003, de 17 de julio, FJ 5 c); 255/2004, de 22 de diciembre, FJ 4; 10/2005, de 20 de enero, FJ 5; y 107/2005, de 9 de mayo, FJ 2].

Pues bien, la desigualdad argumentada por la recurrente se sostiene en un hecho empírico - su carencia de medios económicos- cuyos perniciosos e indeseados efectos el legislador pretende precisamente evitar con la Ley de asistencia jurídica gratuita en lo referente al acceso de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a la defensa, ya que su finalidad no es otra que garantizar a todos los ciudadanos, con independencia de cuál sea su situación económica, el acceso a la Justicia en condiciones de igualdad, y sin que, en modo alguno, las previsiones legales contenidas en la referida norma de aplicación puedan ser tildadas de artificiosas, injustificadas o desproporcionadas. De igual manera, tampoco es posible apreciar vulneración alguna del derecho a la igualdad de la actora respecto al plazo de interposición del recurso contencioso- administrativo previsto en el art. 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio -dos meses-, pues éste opera con absoluta independencia del hecho de que el Abogado y Procurador sean particulares, esto es sufragados por los recurrentes, o nombrados de oficio de acuerdo con las previsiones de la Ley de asistencia jurídica gratuita.

4. Una vez desechado el anterior motivo de impugnación, el objeto del presente recurso de amparo queda ceñido a determinar si la inadmisión por extemporaneidad del recurso contencioso- administrativo interpuesto por la recurrente ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción.

Para ello hemos de comenzar por reiterar en este estadio de la resolución nuestra doctrina en materia de acceso a la jurisdicción, respecto de la cual el principio pro actione se presenta con una especial intensidad y relevancia, lo que en cualquier caso, no debe entenderse como la forzosa selección de la interpretación más favorable a la admisión de entre todas las posibles de las normas que la regulan (por todas, STC 219/2005, de 12 de septiembre, FJ 2), ya que “esta exigencia llevaría al Tribunal Constitucional a entrar en cuestiones de legalidad procesal que corresponden a los Tribunales ordinarios” (SSTC 207/1998, de 26 de octubre, FJ 2; 63/1999, de 26 de abril, FJ 2; y 78/1999, de 26 de abril, FJ 3).

En el fundamento jurídico 3 de la reciente STC 23/2011, de 14 de marzo, se recordaba así que “'lo que en realidad implica este principio es la interdicción de aquellas decisiones de inadmisión -o de no pronunciamiento- que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas de inadmisión -o no pronunciamiento sobre el fondo- preservan y los intereses que sacrifican (entre otras muchas, SSTC 160/2001, de 5 de julio, FJ 3; 27/2003, de 10 de febrero, FJ 4; 177/2003, de 13 de octubre, FJ 3; 3/2004, 14 de enero, FJ 3; 79/2005, de 4 de abril, FJ 2; 133/2005, de 23 de mayo, FJ 2)'. (STC 25/2010, de 27 de abril, FJ 3)”.

En el presente caso, el problema suscitado es el relativo a la caducidad de la acción en vía jurisdiccional ordinaria por un posible planteamiento extemporáneo del recurso contencioso- administrativo, respecto de lo cual este Tribunal ha reiterado en su Sentencia 265/2006, de 11 de septiembre, FJ 7, una doctrina “que puede resumirse en los términos siguientes: a) El derecho a la tutela judicial efectiva tiene como contenidos esenciales el acceso a la jurisdicción, sin limitación de garantías ni impedimentos para alegar y demostrar en el proceso lo que se estime oportuno, y la obtención de una respuesta judicial razonada, motivada y fundada en Derecho, tanto si resuelve sobre el fondo de la pretensión de las partes como si inadmite la acción en virtud de la aplicación razonada y no arbitraria de una causa legal debidamente acreditada (por todas, SSTC 108/2000, de 5 de mayo, FJ 3; 71/2001, de 26 de marzo, FJ 3; 30/2004, de 4 de marzo, FJ 2). b) El instituto de la caducidad de la acción constituye una de las causas legales impeditivas de un pronunciamiento sobre el fondo y, como tal presupuesto procesal establecido legalmente en aras del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), no vulnera por sí mismo el derecho a la tutela judicial efectiva, como tampoco se deriva ninguna lesión de su correcta aplicación por parte de los órganos judiciales, ya que los plazos en que las acciones deben ejercitarse no se encuentran a disposición de las partes (SSTC 214/2002, de 11 de noviembre, FJ 5; 252/2004, de 20 de diciembre, FJ 5; 64/2005, de 14 de marzo, FJ 2). c) El control del cómputo de los plazos de caducidad de la acción es una cuestión de estricta legalidad ordinaria, cuya interpretación compete a los órganos judiciales y sólo alcanza relevancia constitucional cuando afecte al art. 24.1 CE por haberse realizado de manera manifiestamente errónea, sin razonamiento alguno o con un razonamiento arbitrario o irrazonable (SSTC 126/2004, de 19 de julio, FJ 3; 327/2005, de 12 de diciembre, FJ 3; y 14/2006, de 16 de enero, FJ 2), entendiendo por tal, no toda interpretación que no sea la más favorable, sino la que por excesivo formalismo o rigor revele una clara desproporción entre los fines preservados por las condiciones legales de admisión y los intereses que resultan sacrificados (SSTC 214/2002, de 11 de noviembre, FJ 5; 252/2004, de 20 de diciembre, FJ 5; y 327/2005, de 12 de diciembre, FJ 3). d) En el ámbito del acceso a la jurisdicción el principio pro actione actúa con toda su intensidad, por lo que las decisiones de inadmisión sólo serán conformes con el art. 24.1 CE cuando no eliminen u obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca y resuelva la pretensión formulada, lo cual implica un escrutinio especialmente severo en estos casos (SSTC 158/2000, de 12 de junio, FJ 5; 231/2001, de 26 de noviembre, FJ 2; 30/2003, de 13 de febrero, FJ 3; y 127/2006, de 24 de abril, FJ 2, por todas).”

Más concretamente, sobre la decisión judicial de inadmisión por extemporaneidad, este Tribunal ha destacado que, “si bien la aplicación de los plazos de prescripción y de caducidad es una cuestión de mera legalidad ordinaria, nada impide que adquiera una dimensión constitucional cuando resulte inmotivada, arbitraria, irrazonable o incursa en error patente. Se ha hecho especial incidencia en que si dicha decisión, además, supone cerrar la posibilidad de obtener una primera resolución judicial sobre el fondo, también adquiere relevancia constitucional cuando sea el resultado de una interpretación y aplicación legal que, por su rigorismo, formalismo excesivo o desproporción entre los fines que preservan y la consecuencia de cierre del proceso, se conviertan en un obstáculo injustificado para resolver sobre la pretensión deducida” (por todas, SSTC 274/2006, de 25 de septiembre, FJ 2; y 148/2007, de 18 de junio, FJ 2).

Por último, admitida la legitimidad constitucional de la sujeción del ejercicio de las acciones a plazos de caducidad, lo cierto es que el cómputo de éstos no puede quedar a disposición de las partes. Por el contrario, en la STC 1/2007, de 15 de enero, FJ 2, -en relación con los límites temporales para poder interponer un recurso, con una apreciación que es extensible igualmente al supuesto de que el plazo límite la posibilidad de ejercitar una acción-, hemos apreciado que “la exigencia de que los litigantes actúen con asistencia de Abogado y representados por un Procurador impone a los poderes públicos garantizar su efectiva designación (STC 91/1994, de 21 de marzo, FJ 2) al que carece de medios económicos, con la consecuencia de que los órganos jurisdiccionales tienen obligación de suspender el curso del pleito en caso de solicitud de justicia gratuita, hasta tanto no le sea nombrado al litigante que carece de recursos económicos o que se ve en la imposibilidad de contar con un Letrado de su elección, un Abogado del turno de oficio que asuma su defensa técnica en el proceso, y que si no lo hacen vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva de quien formuló la solicitud (STC 71/1999, de 26 de abril, FJ 2; en el mismo sentido, desde la perspectiva del derecho a la defensa y asistencia letrada del art. 24.2 CE, STC 189/2006, de 19 de junio)”.

5. A la vista de la doctrina reseñada, y partiendo de la base de que no corresponde a este Tribunal efectuar una interpretación del contenido del art. 16 LAJG, sino exclusivamente determinar si en el caso ahora enjuiciado la interpretación realizada por la resolución impugnada en amparo vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de derecho a la jurisdicción, por resultar arbitraria, manifiestamente irrazonable o fruto de un error patente, o ser rigorista, excesivamente formalista o desproporcionada en relación con los fines que preserva y los intereses que se sacrifican (SSTC 231/2002, de 26 de noviembre, FJ 2, y 219/2003, de 15 de diciembre, FJ 4), procede entrar en el examen de fondo de la cuestión planteada.

En el Auto recurrido en amparo el órgano judicial reproduce el artículo indicado, en cuyo párrafo cuarto se indica desde cuándo debe reanudarse el cómputo del plazo de prescripción en el caso de que se haya producido la suspensión como consecuencia de la solicitud de justicia gratuita por un recurrente tanto en supuestos en los que el proceso se encuentre ya en curso de tramitación como en aquellos otros en que todavía no se haya iniciado. Dispone dicha norma, en concreto, que “el cómputo del plazo de prescripción se reanudará desde la notificación al solicitante de la designación provisional de Abogado por el Colegio de Abogados o, en su caso, desde la notificación del reconocimiento o denegación del derecho por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita y, en todo caso, en el plazo de dos meses desde la presentación de la solicitud”.

En nuestra STC 148/2007, de 18 de junio, FJ 2, hemos señalado, reiterando la STC 219/2003, de 15 de diciembre, FJ 4, que, “la interpretación del art. 16 [de la Ley 1/1996, de 10 de enero, reguladora de la asistencia jurídica gratuita: LAJG], así como, en general, del conjunto del articulado de esta norma legal, debe venir guiada por la finalidad proclamada expresamente por la propia exposición de motivos de la misma de garantizar a todos los ciudadanos, con independencia de cuál sea su situación económica, el acceso a la Justicia en condiciones de igualdad, impidiendo cualquier desequilibrio en la efectividad de las garantías procesales garantizadas constitucionalmente en el art. 24 CE que pudiera provocar indefensión, y, en particular, permitiéndoles disponer de los plazos procesales en su integridad”.

Pues bien, con dicha finalidad, el fundamento jurídico 6 de la referida STC 219/2003, de 15 de diciembre, concluye sin ambages que “sólo pueden computarse válidamente los plazos procesales correspondientes bien a partir del momento en el que los beneficiarios del derecho a la asistencia jurídica gratuita hayan recibido la notificación en la debida forma del nombramiento de los profesionales designados para su defensa o bien, en aquellos casos -como el presente- en los que no conste de manera fehaciente la notificación de dicha designación, desde el momento en que los profesionales designados realicen de manera efectiva alguna actuación orientada a la defensa de los ciudadanos a quienes se les haya reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita… Es obvio que esta circunstancia de la falta de constancia en el expediente administrativo tramitado como consecuencia de la solicitud de asistencia jurídica gratuita de la fecha de la notificación del nombramiento del representante procesal del solicitante no puede jugar nunca en su perjuicio a la hora de fijar el momento de preclusión del plazo para la interposición del recurso contencioso- administrativo. Por el contrario, al no constar el momento de notificación del nombramiento del Procurador encargado de su representación procesal en la vía contencioso- administrativa, el plazo procesal debe computarse en el caso presente desde el instante mismo en que este profesional realizó la primera actuación procesal.”

La aplicación de la anterior doctrina al caso que aquí enjuiciamos nos conduce, de manera indefectible, a considerar que el cómputo del plazo se reemprendió en el momento de la primera intervención de los profesionales designados, esto es, con la interposición del recurso contencioso- administrativo en fecha 20 de febrero de 2004, ya que el hecho de que no estuviesen debidamente acreditadas las fechas concretas de notificación de la designación de Letrado y Procurador de oficio a la solicitante sólo determina que la reanudación del cómputo se produjera desde el momento en que por parte de los profesionales designados se realizase de manera efectiva alguna actuación orientada en defensa de los intereses de la recurrente que tenían encomendados. Esta primera actuación fue, precisamente, la interposición del recurso contencioso- administrativo, hasta cuyo momento, por tanto, el plazo de interposición había de considerarse interrumpido. Cualquier solución contraria, consistente, bien en anticipar la reanudación del cómputo sin constar la fecha de la notificación al recurrente, bien en desconocer todo efecto interruptivo a pesar de constar una solicitud implícita indubitada, o bien en supeditarlo a la acreditación documental fehaciente de la fecha de notificación de la designación de Abogado y Procurador de oficio a la solicitante, supondría una vulneración del derecho de acceso a la jurisdicción por su carácter desproporcionado, injustificado y excesivamente rigorista.

6. Una vez determinado el momento del reinicio del cómputo del plazo de caducidad, procede entrar en el análisis de si la determinación del alcance y virtualidad del mismo realizado por la jurisdicción responde adecuadamente a los parámetros de constitucionalidad del derecho de acceso a la jurisdicción antes referidos.

El Auto recurrido de 21 marzo 2006 reconoce que “con la solicitud del derecho al beneficio de justicia gratuita se interrumpen los plazos” pero considera que “la interrupción no supone borrón y cuenta nueva sino que el plazo se inició, deja de contar mientras se tramita la justicia gratuita y, tras ésta, se reanudó por los días que quedasen pendientes”.

Desde la perspectiva constitucional que nos corresponde, resulta palmario que en el presente caso, conocida la fecha de concesión de los beneficios de justicia gratuita (29 y 30 de diciembre de 2003) y aunque no se consiga conocer fehacientemente la fecha de notificación al solicitante de la designación lo cierto es que, entre la fecha indubitada del nombramiento de Abogado y Procurador de oficio (29 y 30 de diciembre de 2003) y la de presentación del recurso contencioso-administrativo (20 de febrero de 2004), no habían transcurrido los dos meses previstos para la caducidad de la acción, con lo que es patente la vulneración del derecho fundamental.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo a doña Manuela Díaz Bermejo, y en su virtud:

1º Declarar que se ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2º Restablecerla en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad del Auto de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 24 de enero de 2006, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior de haberse dictado el Auto recurrido, para que la Sala se pronuncie en una nueva resolución judicial respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintiséis de septiembre de dos mil once.

SENTENCIA 142/2011, de 26 de septiembre de 2011

Sala Segunda

("BOE" núm. 258, de 26 de octubre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:142

Recurso de amparo 9283-2006. Promovido por don José María Bases Sebastián, doña María Asunción Romeo Pujol y don Miguel Ángel Gutiérrez Miguel frente a la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid que, en apelación, les condenó por un delito contra la hacienda pública.

Supuesta vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías, vulneración del derecho a la defensa: condena pronunciada en apelación sin necesidad de celebrar vista pública al no valorarse pruebas personales, pero sin oír al acusado (STC 184/2009).

1. Habida cuenta de que la prueba de cargo en que se fundamenta la condena es únicamente la prueba documental y la pericial documentada, ha de rechazarse la queja de amparo en lo tocante a que, al haberse valorado también la prueba personal, se habría infringido el derecho a un proceso con todas las garantías [FJ 3].

2. Doctrina constitucional sobre derecho a un proceso con todas las garantías y, en particular, sobre la condena en apelación sin celebración de vista pública (SSTC 167/2002, 184/2009, 127/2010) [FJ 2].

3. Cuando en el juicio de apelación el debate no sea estrictamente jurídico, esto es, cuando en el mismo se ventilen cuestiones de hecho que afecten a la declaración de inocencia o culpabilidad, la posibilidad de comparecencia del acusado en el mismo es una expresión del derecho de defensa (STC 45/2011) [FJ 4].

4. Queda constatada la infracción del derecho de defensa, pues el órgano de apelación debió conceder la oportunidad a los acusados de ser oídos a fin de que, apreciando de forma directa sus explicaciones, pudiera formar adecuadamente su convicción [FJ 4].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 9283-2006, promovido por don José María Bases Sebastián, doña María Asunción Romeo Pujol y don Miguel Ángel Gutiérrez Miguel, representados por el Procurador de los Tribunales don Arturo Molina Santiago y asistidos por el Letrado don José Manuel Villar Uríbarri, contra la Sentencia de la Sección Decimoquinta de la Audiencia Provincial de Madrid de 7 de septiembre de 2006, dictada en rollo de apelación núm. 209-2006 que, estimando el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia núm. 169/2006, de 7 de abril de 2006, del Juzgado de lo Penal núm. 21 de Madrid, condenó a los demandantes, respectivamente, como autor de un delito agravado contra la Hacienda pública, como cooperadora necesaria de un delito contra la Hacienda pública en su modalidad básica y como cooperador necesario de un delito contra la Hacienda pública en su modalidad básica. Han intervenido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 10 de octubre de 2006, don Arturo Molina Santiago, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don José María Bases Sebastián, de doña María Asunción Romeo Pujol y de don Miguel Ángel Gutiérrez Miguel, interpuso recurso de amparo contra la resolución judicial que se cita en el encabezamiento.

2. Los antecedentes del presente recurso de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Los recurrentes fueron absueltos, por Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 21 de Madrid de 7 de octubre de 2006, de los delitos contra la Hacienda pública por los que venían siendo acusados.

En la citada Sentencia se declaró probado, en los extremos que aquí importan, que don José María Bases Sebastián ostentaba, en el año 1998, el 83,33 por 100 del capital social de la sociedad transparente Promociones Celis y Bases, S.A., procediendo, con fecha de 14 de diciembre de 1998, a vender mediante escritura pública dos fincas propiedad de dicha sociedad a la entidad Cogein, S.A. En el año 1998, Promociones Celis y Bases, S.A., ingresó en la Hacienda pública, por impuesto de sociedades, una cuota de 40.981.188 pesetas.

El 22 de diciembre de 1998 se vendieron todas las participaciones de esta última sociedad a Cunícolas Casado, S.L., (en la Sentencia de instancia se lee “Cunículas” Casado, S.L., mientras que, como pone de manifiesto en su escrito de alegaciones el Abogado del Estado, la Sentencia de apelación se refiere a “Canículas”; se prefiere la denominación de “Cunícolas”, a la vista de la certificación registral que obra a los folios 294 y ss. de las actuaciones), cuya administradora única era la acusada doña Asunción Romeo Pujol, por 227.800.000 de pesetas, para lo cual obtuvo un préstamo avalado de forma personal por ella misma y con la garantía prendaria del señor Bases sobre sus participaciones en un fondo de pensiones.

Dos días después se acordó la disolución de Promociones Celis y Bases, S.A., siendo escriturada la liquidación por escritura pública del año 1999. En su declaración correspondiente al impuesto sobre la renta de las personas físicas del ejercicio de 1999, don José María Bases Sebastián no incluyó la imputación de la base imponible y de la cuota de la sociedad transparente de Promociones Celis y Bases, S.A., por importe de 286.793,08 euros. Aquél viene acusado, sin que se haya acreditado, de haber simulado la compraventa de la totalidad del capital social de aquella sociedad a Cunícolas Casado, S.L., con el asesoramiento del acusado don Miguel Ángel Gutiérrez, para evitar tributar en concepto de IRPF por los resultados de Promociones Celis y Bases, S.A., como sociedad transparente.

Considera la Juez de instancia que los datos ofrecidos por las acusaciones son insuficientes para acreditar los hechos imputados, pues cabe la conclusión alternativa de que la operación fuera real, cierta, documentada, bajo precio cierto, amparada legalmente y usualmente realizada en el tráfico mercantil. En suma, no puede deducirse una hipótesis de consecuencias penales de un criterio obtenido de suposiciones que, pese a reunir algunos de los elementos para que tengan eficacia plena, pueden ser contradichos con realidades de contrario.

b) Contra la anterior resolución interpuso el Abogado del Estado recurso de apelación, al que se adhirió el Ministerio Fiscal, y que fue estimado por Sentencia de la Sección Decimoquinta de la Audiencia Provincial de Madrid de 7 de septiembre de 2006 que, revocando la de instancia, condena a don José María Bases Sebastián como autor de un delito contra la Hacienda pública agravado por la utilización de persona interpuesta, con la atenuante muy cualificada de reparación del daño, a la pena de un año y tres meses de prisión e inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena, multa de 501.887,85 euros, con la responsabilidad personal subsidiaria en caso de impago de quince días y privación de la posibilidad de obtener subvenciones o incentivos fiscales o de la Seguridad Social durante un período de cuatro años. A doña Asunción Romeo Pujol, como cooperadora necesaria de un delito contra la Hacienda pública, en su modalidad básica, con la atenuante muy cualificada de reparación del daño, a la pena de seis meses de prisión, con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena, multa de 143.396,54 euros, con diez días de arresto sustitutorio en caso de impago, y la pérdida de la posibilidad de obtener beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social por un período de dos años. Y a don Miguel Ángel Gutiérrez Miguel, como cooperador necesario de un delito contra la Hacienda pública, en su modalidad básica, con la atenuante muy cualificada de reparación del daño, a la pena de seis meses de prisión, con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena, multa de 143.396,54 euros, con diez días de arresto sustitutorio en caso de impago, y la pérdida de la posibilidad de obtener beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social por un período de dos años. Con imposición por partes iguales de las costas causadas en la primera instancia, incluidas las de la acusación particular, declarando de oficio las costas de la alzada. Finalmente, determina la Audiencia Provincial que los condenados pagarán conjunta y solidariamente a la Hacienda pública los intereses devengados desde el 30 de junio de 2000 hasta el 16 de junio de 2004 por los 286.793,08 euros no ingresados.

La Audiencia modifica los hechos probados de la Sentencia apelada, determinando como tales que el acusado don José María Bases Sebastián ostentaba en 1998 el 83,33 por 100 del capital social de Promociones Celis y Bases, S.A., sociedad que tributaba en régimen de transparencia fiscal y que no había tenido actividad desde su constitución en el año 1991 hasta que el 14 de septiembre de 1998 vendió dos fincas urbanas a la entidad Cogein, S.A., por 315.000.000 de pesetas más 50.400.000 de pesetas de IVA. Promociones Celis y Bases, S.A., abonó a la Hacienda pública, en concepto de impuesto de sociedades, la cantidad de 40.981.188 pesetas.

El 27 de noviembre de 1998 todas las participaciones sociales de Cunícolas Casado, S.L. -que carecía de actividad- fueron adquiridas por la acusada doña Asunción Romeo Pujol junto con su esposo al 50 por 100 actuando en representación de este último el otro acusado don Miguel Ángel Gutiérrez Miguel, a la sazón asesor fiscal desde hacía varios años de don José María Bases Sebastián.

El 22 de diciembre de 1998 don José María vendió la totalidad de acciones de Promociones Celis y Bases, S.A., a Cunícolas Casado, S.L., por la cantidad de 227.800.000 de pesetas y en esa misma fecha Cunícolas Casado, S.L., solicitó un préstamo de 228.000.000 de pesetas, préstamo que es avalado por doña Asunción, don Miguel Ángel y don José María, este último con una garantía prendaria de un fondo de inversión mobiliario.

El 24 de diciembre de 1998 se disuelve la sociedad Promociones Celis y Bases, S.A., y se nombra liquidadora a doña Asunción (la escritura pública es de fecha de 29 de diciembre de 1998).

El 1 de febrero de 1999, don José María ordena el traslado desde su cuenta corriente a la cuenta de Cunícolas Casado, S.L., de 140.000.000 de pesetas y en la misma fecha se libra un cheque contra la cuenta corriente de Promociones Celis y Bases, S.A., por valor de 80.000.000 de pesetas con destino a aquella sociedad para liquidar el préstamo que le fue otorgado.

Cunícolas Casado, S.L., contabilizó una pérdida de 215.607.147 pesetas y solicitó la devolución por el período impositivo de 15 de julio de 1998 a 14 de julio de 1999 de 40.983.238 pesetas, que se denegó por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

Siendo Promociones Celis y Bases, S.A., una sociedad transparente cuyo activo patrimonial eran las dos fincas urbanas que fueron vendidas a Cogein, S.A., por 315.000.000 de pesetas, este incremento patrimonial debería haberse visto reflejado en el IRPF de don José María como se especifica en el informe de la Inspección Fiscal (y que se transcribe en los hechos probados), que no se formalizó ni abonó a la Hacienda pública.

Los acusados procedieron, el 16 de junio de 2004, a ingresar en el Juzgado la cantidad de 286.893,08 euros para su entrega a la Hacienda pública.

Indica la Audiencia en primer lugar, tras recordar la doctrina constitucional acerca de la revocación de las Sentencias absolutorias en la segunda instancia, que ha contado con la grabación digital del acto del juicio en soporte DVD, con la prueba documental y pericial que obra unida a la causa y que ha sido sometida a contradicción en el plenario, y que va a realizar una crítica razonable del juicio de inferencia realizado por la Juez a quo para llegar a su conclusión absolutoria.

Razona así el órgano de apelación que con las operaciones que constan en los hechos probados, se consiguieron dos beneficios a efectos fiscales: 1º) que don José María no abonara en el IRPF del año 1999 los beneficios obtenidos por la venta de las fincas por la sociedad transparente de la que era socio mayoritario y 2º) se pretendió obtener, a través de Cunícolas Casado, S.L., la devolución del impuesto de sociedades que había abonado Promociones Celis y Bases, S.A., en el ejercicio anterior. Y tales eran los fines de todas las operaciones realizadas y no otros, “según se colige de la prueba documental y pericial, así como del razonamiento inferencial que ha de hacerse a partir de dicha prueba”. Estamos efectivamente, concluye la Audiencia, ante una simulación contractual que busca obtener unos beneficios fiscales indebidos y no abonar a la Hacienda pública ni una sola cantidad como consecuencia de la venta de unas fincas urbanas, conclusión que apoya en los siguientes razonamientos: a) Cunícolas Casado, S.L., que tiene un capital social de 500.000 de pesetas y carece de actividad desde que se constituyó, es adquirida por doña Asunción en noviembre de 1998 a partes iguales con su esposo, en cuya representación interviene el asesor fiscal de don José María, socio mayoritario de Promociones Celis y Bases, S.A., No se expresa la finalidad para la que es adquirida y tampoco se dice en ninguna de las manifestaciones de los acusados, aunque lo cierto es que no llegó a realizar actividad alguna de futuro. Con ese exiguo capital social y sin ninguna actividad que otorgara beneficios, la entidad adquiere las acciones de Promociones Celis y Bases, S.A., para lo que pidió un préstamo que le es otorgado porque aparecen unos avalistas muy concretos: el principal es don José María, socio mayoritario de la sociedad que se va a adquirir y que es realmente quien lo paga. De ello emerge con toda naturalidad que estamos ante una operación de venta y otra de préstamo totalmente simuladas, que buscan únicamente un objetivo defraudatorio en contra de la Hacienda pública; b) aunque se alegó por la defensa que Promociones Celis y Bases, S.A., tenía el capital obtenido por la venta de los locales y por ello era una sociedad que se podía adquirir por el precio pactado, tal como se especifica en el informe de la Inspección y en la prueba documental, quien cobra los cheques del precio es don José María, es decir, el que recibe el precio de la venta de las fincas es el citado don José María y, por tanto, la sociedad vendida carece de ese capital por el que supuestamente es vendida a Cunícolas Casado, S.L. Aun en el caso hipotético de que se acogiera la tesis de la defensa de que el dinero de la venta ingresó realmente en el patrimonio social y no en el del socio mayoritario, carece de todo sentido la transmisión de las acciones de una sociedad cuyo patrimonio se ha incrementado en 315 millones de pesetas por un precio de venta de 227.800.000 de pesetas. Y tampoco puede obviarse que el préstamo solicitado por Cunícolas Casado, S.L., es abonado por la entidad que vende sus participaciones y por su socio mayoritario, esto es, lo abona el vendedor, lo que significa que es el propio vendedor el que paga el precio de lo que ha vendido, signo inequívoco de que estamos ante una transmisión simulada con unos fines que sólo cabe tildar de fraudulentos; c) ha de incidirse en que la única actividad de Promociones Celis y Bases, S.A., desde 1991 hasta su liquidación es la venta de las dos fincas por 315 millones de pesetas, por lo que no cabe hablar de otras actividades que justifiquen el precio abonado por su venta; d) por último, y en lo que se refiere al préstamo, ha de destacarse que es liquidado en fecha muy próxima a la de su otorgamiento, a pesar de que la sociedad que lo solicita carece de bienes para ello, liquidación que, curiosamente, ha de atribuirse a la sociedad vendedora y a su socio mayoritario. Es decir, el precio es pagado por el vendedor, y por ello no estamos ante un contrato de compraventa sino frente una operación simulada que se hace para que los beneficios obtenidos por Promociones Celis y Bases, S.A., por la venta de fincas se deriven a Cunícolas Casado, S.L., y los impuestos que había de pagar la primera se descuenten a la segunda, con el fin de obtener una devolución de lo abonado como impuesto de sociedades y que, además, el socio mayoritario que ha vendido sus participaciones en dicha sociedad, don José María, no tenga que hacer constar dichos beneficios en su declaración del IRPF, porque las ha vendido y ya no es titular de ellas.

Con base en todo ello, pues, determina la Sala de apelación que, acreditado por la prueba documental y pericial practicadas que nos encontramos ante una operación simulada para conseguir la elusión del pago de impuestos, los hechos se subsumen bajo el tipo penal descrito en el art. 305.1 a) del Código penal (CP) de 1995.

3. Los recurrentes fundamentan su demanda de amparo, de un lado, en la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) por haberse revocado la Sentencia absolutoria de instancia sobre la base de una nueva valoración de la grabación de la vista, con adición de nuevos hechos probados de singular importancia, habiéndose valorado igualmente, y así se manifiesta de forma explícita en la Sentencia impugnada, la prueba pericial; todo ello, por consiguiente, sin haberse apreciado con la debida inmediación y contradicción la prueba personal, lo que incluye la declaración de los acusados.

Por otra parte, se estima infringido el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) al establecer la Audiencia, por lo demás con una insuficiente motivación, una nueva formulación de los hechos probados ampliando la realizada por la Juez de instancia, tras revisar nuevamente todo el material probatorio, incluidas las declaraciones personales (de los acusados y los peritos) sin haber presenciado las mismas de forma directa e inmediata, lo que supone valorar como prueba de cargo la que no ha sido practicada con las debidas garantías y no puede servir, en consecuencia, para desvirtuar aquella presunción. Además, igual derecho se habría vulnerado por no cumplir la prueba circunstancial condenatoria los requisitos impuestos por la doctrina constitucional.

Se denuncia asimismo la vulneración del principio de legalidad penal (art. 25.1 CE) al estimar que el órgano de apelación ha efectuado una interpretación analógica y extensiva de la norma tributaria a la que se ha acudido para la tipificación penal como consecuencia de la remisión al tratarse de una ley penal en blanco. La Sentencia recurrida quebranta y fuerza el concepto de fraude de ley, extendiéndolo hasta confundirlo con la simulación tributaria. Y ello porque en el fraude a la ley tributaria no existe engaño ni ocultación maliciosa de datos fiscalmente relevantes, ya que lo acaecido salta a la vista a través del artificio utilizado para reducir la carga tributaria del contribuyente, siendo lo decisivo en el delito del art. 305 CP la ocultación o engaño utilizado frente a la Administración tributaria. Finalmente, con invocación del principio de proporcionalidad - ínsito en el de legalidad penal (art. 25.1 CE)- entre los hechos cometidos y la sanción aplicada, en realidad se reitera la alegación referida a que la subsunción de los hechos en el tipo penal carece de razonabilidad al haberse apoyado en pautas valorativas extravagantes, suponiendo la sanción penal una aplicación desproporcionada de las normas penales, en la medida en que resulta sacrificado el derecho a la libertad personal (art. 17.1 CE) de un modo incompatible con el principio de subsidiariedad e intervención mínima del Derecho penal. En suma, los hechos enjuiciados deberían haber sido objeto, en su caso, de la exigencia del pago del tributo que hubiera correspondido satisfacer (art. 15 de la Ley general tributaria ), pero sin la imposición de sanción alguna.

Igualmente, mediante otrosí, y de conformidad con el art. 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), se solicitó que se acordara la suspensión de la ejecución de la Sentencia recurrida, por considerar que ésta ocasionaría a los demandantes un perjuicio irreparable que haría que el amparo solicitado perdiera su finalidad.

4. Por providencia de 16 de octubre de 2007 la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, conforme al art. 11.2 de la Ley Orgánica del mismo, acordó conocer del presente recurso de amparo y admitir a trámite la demanda así como, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir a los órganos judiciales para que remitieran testimonio de las actuaciones, interesando asimismo el emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el procedimiento, con excepción de la parte recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudiesen comparecer en este proceso constitucional.

Del mismo modo, se ordenó la formación de la oportuna pieza para la sustanciación del incidente de suspensión y, tras atender las alegaciones pertinentes, por ATC 44/2008, de 11 de febrero, se acordó suspender la ejecución de las penas privativas de libertad y de las accesorias de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, impuestas en la Sentencia núm. 285/2006, de 7 de septiembre, de la Sección Decimoquinta de la Audiencia Provincial de Madrid, a los señores Bases, Romero y Gutiérrez. También se acordó la suspensión de la inhabilitación prevista en los arts. 6, 7 y 9 de la Ley 19/1988, de 12 de julio, de auditoría de cuentas, derivada de la firmeza de la Sentencia precitada, respecto del señor Gutiérrez.

Contra este segundo pronunciamiento del Auto de suspensión, referido específicamente a la suspensión de la inhabilitación para el ejercicio de la auditoría de cuentas respecto del señor Gutiérrez, recurrió en súplica el Abogado del Estado, dictando la Sala Segunda el ATC 166/2008, de 23 de junio, por el que acuerda la desestimación del recurso de súplica interpuesto contra el Auto de 11 de febrero de 2008, confirmando íntegramente todos sus pronunciamientos.

5. Habiéndose recibido escrito de personación, por diligencia de ordenación de 27 de febrero de 2008 se tuvo por personado y parte al Abogado del Estado en la representación con que comparece, acordándose entender con él las sucesivas actuaciones.

6. Recibidas las actuaciones, según lo previsto en el art. 52.1 LOTC, se acordó dar vista de las mismas, por un plazo común de veinte días, a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, para que dentro de dicho período presentaran las alegaciones pertinentes.

7. El día 19 de septiembre de 2008 presentó sus alegaciones el Abogado del Estado, solicitando que se dictara Sentencia totalmente denegatoria del amparo pretendido.

Respecto de la primera queja de amparo, nota el Abogado del Estado, frente a la consideración de los demandantes acerca de que la condena tiene su raíz en la nueva valoración de las pruebas personales que, por el contrario, se basa en la prueba documental obrante en las actuaciones y en la pericial documentada para cuya apreciación no es precisa la inmediación, aclarando en este sentido que la Audiencia Provincial se refiere a la prueba pericial que obra unida a la causa, lo que quiere decir que de la prueba pericial se toma en cuenta exclusivamente la documentada. En relación con el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), niega aquél la existencia de cualquier vulneración, en tanto la Sentencia condenatoria aprecia que concurre la simulación como especifica técnica defraudatoria empleada por los condenados y motiva perfectamente tal consideración con total respeto a la doctrina constitucional sobre la prueba indiciaria o circunstancial. Finalmente, tampoco estima que concurra lesión alguna del principio de legalidad penal (art. 25.1 CE) ya que la Audiencia califica la estructura defraudatoria como un supuesto de simulación y expone para ello argumentos de un completo poder de convicción, sin que los mismos puedan tildarse de arbitrarios, irrazonables o extravagantes.

8. Los demandantes presentaron sus alegaciones el día 26 de septiembre de 2008, solicitando nuevamente que se les otorgara el amparo impetrado y reproduciendo, sustancialmente, las alegaciones expuestas en el escrito de demanda.

9. El día 16 de octubre de 2008 se registró la entrada del escrito de alegaciones del Fiscal ante el Tribunal Constitucional, interesando la completa desestimación del presente recurso de amparo.

Tras recordar la doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales invocados, expone el Fiscal sus consideraciones acerca de las lesiones supuestamente padecidas por los demandantes: en relación con el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) observa que efectivamente la Audiencia modificó el relato fáctico de la Juez de instancia, si bien añade que para ello la Sala apreció, en palabras de la misma, “la prueba documental y pericial que obra unida a la causa” y contó “con la grabación digital del acto oral en soporte DVD”, lo que para el Fiscal no puede implicar sino que la modificación de los hechos probados que el órgano de apelación efectúa se desprende “sólo de la prueba documental, constituida por la prueba documental propiamente dicha y por el texto escrito de los informes periciales, que así serían también considerados documentos”. De este material probatorio habría extraído la Audiencia un juicio de inferencia propio y distinto del obtenido en la primera instancia, sin que por tanto exista infracción alguna de la doctrina constitucional sobre esta materia, lo que conlleva que pueda sostenerse que hubo prueba de cargo válidamente considerada por el Tribunal de apelación para enervar la presunción de inocencia de los demandantes. Y en cuanto a la denunciada violación del principio de legalidad penal (art. 25.1 CE), advierte el Fiscal que lo que se pretende mediante tal queja es dar prioridad a la doctrina tributaria sustentada por la defensa de los acusados frente a la interpretación que sobre tal cuestión efectuó el órgano de apelación, cuestión que pertenece al ámbito de la legalidad ordinaria sin que, por lo demás, pueda apreciarse en las conclusiones de aquel Tribunal una interpretación manifiestamente arbitraria o errónea que justifique un análisis más detallado.

10. Por providencia de 23 de septiembre de 2011 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 26 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la Sentencia de la Sección Decimoquinta de la Audiencia Provincial de Madrid de 7 de septiembre de 2006 que, revocando la Sentencia absolutoria dictada por el Juzgado de lo Penal núm. 21 de Madrid el 7 de abril de 2006, condenó a los ahora recurrentes en amparo, don José María Bases Sebastián, doña María Asunción Romeo Pujol y don Miguel Ángel Gutiérrez Miguel, respectivamente, como autor de un delito agravado contra la Hacienda pública, como cooperadora necesaria de un delito contra la Hacienda pública en su modalidad básica y como cooperador necesario de un delito contra la Hacienda pública en su modalidad básica.

En la demanda de amparo se denuncia, de un lado, la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) por haberse revocado la Sentencia absolutoria de instancia sobre la base de una nueva valoración de la prueba personal sin la observancia de la exigible inmediación judicial. Por otra parte, se considera infringido el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) al establecer la Audiencia Provincial -además con una motivación insuficiente que infringiría las exigencias de la prueba indiciaria- una nueva formulación de los hechos que se declaran probados con base en una nueva revisión del material probatorio, incluidas las declaraciones personales, sin haber presenciado las mismas de forma directa e inmediata, lo que implica apreciar como prueba de cargo la que no ha sido practicada con las debidas garantías y no puede servir, en consecuencia, para desvirtuar aquella presunción. Finalmente, se aduce la lesión del principio de legalidad penal en relación con el principio de proporcionalidad (art. 25.1 CE) por cuanto la subsunción de los hechos en el tipo penal carecería de razonabilidad al haberse apoyado en pautas valorativas extravagantes, suponiendo la sanción penal una aplicación desproporcionada de las normas penales, en la medida en que resulta sacrificado el derecho a la libertad personal (art. 17.1 CE) de un modo incompatible con el principio de subsidiariedad e intervención mínima del Derecho penal.

Tanto el Abogado del Estado como el Fiscal ante el Tribunal Constitucional consideran que no concurre ninguna de las vulneraciones aducidas puesto que, en primer lugar, la Audiencia Provincial sólo valoró la prueba documental -para lo que no era precisa la inmediación-, que se alzó como prueba de cargo bastante para enervar la presunción de inocencia, motivando la condena con total respeto a la doctrina constitucional sobre la prueba indiciaria o circunstancial. Tampoco aprecian lesión alguna del principio de legalidad penal (art. 25.1 CE) porque el órgano de apelación calificó la estructura defraudatoria como un supuesto de simulación, exponiendo para ello argumentos de un completo poder de convicción, sin que los mismos puedan tildarse de arbitrarios, irrazonables o extravagantes.

2. El análisis de las quejas de amparo ha de iniciarse, según constante jurisprudencia de este Tribunal, dando preferencia a aquéllas de las que podría derivarse una retroacción de actuaciones y, dentro de ellas, a las que, por determinar la retroacción a un momento anterior, hagan innecesario un pronunciamiento sobre las restantes (SSTC 247/2004, de 20 de diciembre, FJ 2; 308/2005, de 12 de diciembre, FJ 3; 140/2006, de 8 de mayo, FJ 3; 156/2007, de 2 de julio, FJ 3 y 121/2009, de 18 de mayo, FJ 2), lo que conduce a dar prioridad al examen de la alegada infracción del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE).

Es sólida la doctrina constitucional sobre el precitado derecho fundamental, que se recoge de la Sentencia de Pleno 167/2002, de 18 de septiembre, FFJJ 9 a 11, y ha sido perfilada después en numerosas resoluciones (entre las últimas, SSTC 213/2007, de 8 de octubre, FJ 2; 64/2008, de 26 de mayo, FJ 3; 115/2008, de 29 de septiembre, FJ 1; 49/2009, de 23 de febrero, FJ 2; 120/2009, de 18 de mayo, FFJJ 2 a 4; 184/2009, de 7 de septiembre, FJ 2; 215/2009, de 30 de noviembre, FJ 2 y 127/2010, de 29 de noviembre, FJ 2), y según la cual del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) deriva la exigencia de que únicamente el órgano judicial ante el que se practiquen, con plena contradicción y publicidad, puede valorar las pruebas personales. Por ello, ha de considerarse quebrantado aquel derecho cuando la Sentencia absolutoria de la primera instancia es revocada en apelación y sustituida por una condenatoria, o bien por una que empeora la situación del recurrente si hubiera sido ya condenado, y la resolución revocatoria se fundamenta en una diferente valoración de las declaraciones personales. Dicho de otro modo, se veda la contingencia de que el órgano de apelación condene a quien ha sido absuelto en la instancia, o que agrave su situación si fue condenado, si para ello establece un nuevo relato de hechos probados que tiene su origen en la apreciación de pruebas cuya práctica exige la inmediación del órgano judicial resolvente, esto es, el examen directo y por sí mismo de las partes, de los testigos o de los peritos, en un debate público en el que se respete la posibilidad de contradicción.

No obstante, también este Tribunal ha reiterado que la naturaleza de otras pruebas, singularmente la documental, permite su valoración en fase de recurso sin que sea precisa la reproducción del debate oral, por lo que la condena por el Tribunal superior basada en tal medio de prueba, sin celebración de la vista pública, no infringiría aquel derecho (por todas, SSTC 40/2004, de 22 de marzo, FJ 5; 214/2009, de 30 de noviembre, FJ 5 y 46/2011, de 11 de abril, FJ 2).

3. En el caso que aquí se analiza, cierto es que, como afirman los demandantes, la Audiencia Provincial proclama, al iniciar su fundamentación jurídica, que ha contado con la grabación digital del acto del juicio oral en soporte DVD, lo que en aplicación de la doctrina contenida en la STC 120/2009, de 18 de mayo, FJ 6, habría de llevar en este caso a la apreciación de la lesión constitucional denunciada. Ahora bien, como notan certeramente el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, la mera lectura de la Sentencia recurrida revela que, como también asevera aquel órgano judicial, “para la resolución del recurso de apelación partimos de la prueba documental y la pericial que obra unida a la causa”, esto es, la prueba pericial documentada que, como repetidamente hemos señalado, habida cuenta de su naturaleza y la del delito enjuiciado - recuérdese que se trata de un delito contra la Hacienda pública- puede ser válidamente valorada sin necesidad de oír a los peritos y reproducir íntegramente el debate procesal si en el documento escrito de los informes constan los razonamientos que pueden hacer convincentes las conclusiones alcanzadas, es decir, si el órgano de apelación aprecia dicha prueba únicamente mediante la consideración del escrito en que se documenta (por todas, STC 120/2009, de 18 de mayo, FJ 4). Efectivamente, como desgrana en su escrito de alegaciones el Abogado del Estado, la Audiencia explicita a lo largo de su resolución, los hechos -y la prueba con base en la que los estima acreditados- de los que induce la existencia de la simulación, elemento decisivo para apreciar la existencia del fraude exigido por el tipo penal aplicado (art. 305.1 del Código penal). En el fundamento segundo de la Sentencia se consignan una serie de hechos y fechas probados documentalmente (y en los que, además, todas las partes están de acuerdo y así se recoge en la Sentencia recurrida) señalando que “se colige de la prueba documental y pericial, así como del razonamiento inferencial que ha de hacerse a partir de dicha prueba” la finalidad de obtener los beneficios fiscales indebidos y no abonar a la Hacienda pública ni una sola cantidad como consecuencia de la venta de unas fincas urbanas. Los hechos que resalta a continuación la Audiencia - que se han expuesto con más detalle en los antecedentes de esta resolución- para construir su propio juicio de inferencia (el capital social de Cunícolas Casado, S.L. y su adquisición por doña Asunción Romeo Pujol y su marido, representado por don Miguel Ángel Gutiérrez Miguel; la adquisición de acciones de Promociones Celis y Bases, S.A.; la prestación de avales por aquél y por don José María Bases Sebastián; el reintegro a Cunícolas Casado, S.L., efectuado con cargo a las cuentas de don José María y de Promociones Celis y Bases, S.A.; la inactividad de esta última entidad, cuya única operación desde 1991 es la venta de las fincas urbanas a Cogein, S.A., son hechos con una base documental indiscutible. Por lo demás, vuelve a manifestar la Audiencia (fundamento jurídico 3) que resulta acreditado “por la prueba documental y pericial practicadas que nos encontramos ante una operación simulada para conseguir la elusión del pago de impuestos”, atribuyendo finalmente la calidad de cooperadores necesarios a doña Asunción y a don Miguel Ángel por su participación en operaciones formalizadas documentalmente.

Por otra parte, según subraya cabalmente el Abogado del Estado, las adiciones a los hechos probados que los demandantes objetan están fundamentadas de forma patente en la prueba documental: tanto el reembolso del préstamo del que era deudora Cunícolas Casado, S.L. a cargo de don José María y de Promociones Celis y Base, S.A., como la no inclusión de la imputación de bases de esta última sociedad, con la consiguiente falta de ingreso correlativa a los mayores rendimientos en la declaración del IRPF presentada por don José María, son hechos que están acreditados por aquella clase de prueba (respectivamente, folios 455 y ss. y 621 y ss., de la pieza documental).

En definitiva, y habida cuenta de que la prueba de cargo en que se fundamenta la condena es únicamente la prueba documental y la pericial documentada, ha de rechazarse la queja de amparo en lo tocante a que, al haberse valorado también la prueba personal, se habría infringido el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE).

4. Sin embargo, ha de advertirse que, vinculada a dicha alegación, expresan los recurrentes también la consideración de que debió efectuarse por el órgano de apelación la audiencia de los acusados. Como se acaba de poner de manifiesto, la prueba apreciada por la Audiencia Provincial para alcanzar la convicción condenatoria puede calificarse como estrictamente documental. Ahora bien, en la STC 184/2009, de 7 de septiembre, se enfatizó la trascendencia que, desde la perspectiva del derecho de defensa pueden alcanzar aquellas declaraciones. En el mismo sentido, en la reciente STC 45/2011, de 11 de abril, FJ 2, se afirma que cuando en el juicio de apelación el debate no sea estrictamente jurídico, esto es, cuando en el mismo se ventilen cuestiones de hecho que afecten a la declaración de inocencia o culpabilidad, la posibilidad de comparecencia del acusado en el mismo es una expresión del derecho de defensa, de manera que ha de darse a éste la oportunidad de que pueda exponer, ante el Tribunal encargado de revisar la decisión impugnada, su personal versión acerca de su participación en los hechos que se le imputan, lo que ha de concretarse en su citación para ser oído.

Pues bien, en el supuesto que aquí se examina, si bien los recurrentes no invocan en su escrito de demanda formalmente el derecho de defensa (art. 24.2 CE), sí hacen explícita mención a la circunstancia de que no fueron oídos por el órgano de apelación que, en el juicio de inferencia que realizó, concluyó que aquéllos participaron en una operación simulada para conseguir la elusión del pago de impuestos. No tratándose, por tanto, de una cuestión de estricta calificación jurídica en cuanto se encontraba también implicado el elemento subjetivo del injusto -al menos en el extremo referido a la finalidad con que se hicieron los negocios que finalmente se reputaron simulados- la Audiencia Provincial debió citar al juicio de apelación a quienes, habiendo negado su culpabilidad -dado que refutaron la finalidad simulatoria en la instancia- resultaron a la postre condenados para que, de estimarlo oportuno, ejercitaran su derecho de defensa ofreciendo su relato personal sobre los hechos enjuiciados y su participación en los mismos. Es decir, el órgano de apelación debió conceder la oportunidad a los acusados de ser oídos a fin de que, apreciando de forma directa sus explicaciones, pudiera formar adecuadamente su convicción.

Constatada así la infracción del derecho de defensa (art. 24.2 CE) en su concreción relativa a la posibilidad de ser oído cuando se debaten cuestiones de hecho y de Derecho por el Tribunal que dictó el pronunciamiento condenatorio, ha de otorgarse el amparo solicitado sin que sea necesario, en consecuencia, continuar con el análisis del resto de los motivos alegados por los demandantes.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo a don José María Bases Sebastián, doña María Asunción Romeo Pujol y don Miguel Ángel Gutiérrez Miguel y, en su virtud:

1º Declarar que se ha vulnerado su derecho a la defensa (art. 24.2 CE).

2º Restablecerlos en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la Sentencia de la Sección Decimoquinta de la Audiencia Provincial de Madrid de 7 de septiembre de 2006, dictada en rollo de apelación núm. 209-2006, reponiendo las actuaciones al momento procesal oportuno para que pueda ofrecerse a los recurrentes la posibilidad de ser oídos, a fin de que se pronuncie nueva Sentencia respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintiséis de septiembre de dos mil once.

SENTENCIA 143/2011, de 26 de septiembre de 2011

Sala Primera

("BOE" núm. 258, de 26 de octubre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:143

Recurso de amparo 9975-2008. Promovido por don Bathie Diop frente a las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional que desestimaron su demanda contra el Ministerio de Justicia en materia de reconocimiento de nacionalidad española.

Alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (motivación): inadmisión de recurso de amparo por insuficiente justificación de su especial trascendencia constitucional.

1. Para las demandas interpuestas con anterioridad a la fecha de la publicación de la STC 155/2009, este tribunal ha atenuado el rigor en la valoración de los términos en los que se produce el cumplimiento de justificar la especial trascendencia constitucional, ahora bien, este criterio flexible no puede desvirtuar el requisito, ni tampoco suponer una excepción del deber de cumplimiento de la carga justificativa [FJ 2].

2. El recurrente sitúa implícitamente el cumplimiento de la carga justificativa de la especial trascendencia constitucional en la argumentación con la que sostiene la lesión de los derechos fundamentales alegados, confundiendo la vulneración del derecho con la especial trascendencia constitucional del recurso, incumpliendo de modo radical un deber que ha de satisfacer necesariamente, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 49.1 *in fine* LOTC y la doctrina constitucional sobre el particular [FJ 2].

3. El demandante no ha justificado una proyección objetiva del amparo solicitado que traduzca en el plano formal —art. 49.1 LOTC— la exigencia material y formal de la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo establecida por el art. 50.1 b) LOTC como requisito de procedibilidad de la demanda (STC 69/2011; ATC 264/2009) [FJ 2].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 9975-2008, promovido por don Bathie Diop, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Rosa María Arroyo Robles y asistido por la Abogada doña María Chamorro García-Pozo, contra la Sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo, de 29 de octubre de 2008, recaída en recurso de casación núm. 9530- 2004 interpuesto frente a la Sentencia de 6 de julio de 2004 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional, que desestimó el recurso formulado contra resolución del Ministerio de Justicia (Dirección General de los Registros y del Notariado) de fecha 19 de noviembre de 2002 en materia de reconocimiento de nacionalidad. Ha comparecido el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 16 de diciembre de 2008, la Procuradora de los Tribunales doña Rosa María Arroyo Robles, en nombre y representación de don Bathie Diop, manifestó su intención de interponer recurso de amparo contra las resoluciones citadas en el encabezamiento, a cuyo fin solicitaba la designación de Abogado del turno de oficio. Tras los trámites oportunos, y mediante escrito presentado el 26 de junio de 2009, la citada representación formalizó la demanda de amparo.

2. Los hechos de los que trae causa el recurso son, en síntesis, los siguientes:

a) Por Sentencia de 6 de julio de 2004, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional desestimó el recurso contencioso-administrativo núm. 134-2003, interpuesto contra resolución dictada por el Ministerio de Justicia (Dirección General de los Registros y del Notariado) de fecha 19 de noviembre de 2002, que desestimaba el recurso de reposición articulado por el recurrente de amparo frente a resolución previa, de 12 de julio de 2002, que le denegó la concesión de la nacionalidad española.

A tenor de lo dispuesto en los arts. 21 y 22 del Código civil, la Sala razona que el reconocimiento de la nacionalidad española no es una potestad discrecional de la Administración, sino un deber cuando concurren los requisitos legalmente previstos, y que en el presente caso, según se desprende del expediente, la denegación se produjo por no haberse justificado suficientemente el requisito legal de la buena conducta cívica. Según ha establecido la jurisprudencia del Tribunal Supremo, añade la Sentencia, la observancia de esa buena conducta cívica debe acreditarse positivamente, es decir, no es bastante que no exista constancia en los registros públicos de actividades merecedoras de consecuencias sancionadoras penales o administrativas que per se impliquen mala conducta del solicitante, sino que es preciso, de manera adicional, justificar “positivamente que su conducta, durante el tiempo de residencia en España y aun antes, ha sido conforme a las normas de convivencia cívica, no sólo no infringiendo las prohibiciones impuestas por el ordenamiento jurídico penal o administrativo, sino cumpliendo los deberes cívicos razonablemente exigibles”. Se trata, por tanto, de un concepto distinto a la mera ausencia de antecedentes penales que, por lo demás, con independencia de su cancelación, representarían únicamente un indicador cualificado de la conducta de un ciudadano, sin que puedan constituir, por sí solos, un obstáculo para la concesión de la nacionalidad española.

A fin de precisar lo que deba entenderse por buena conducta cívica, la Sentencia recoge jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y con base en ella señala que el concepto remite a “a un estándar medio de conducta capaz de ser asumido por cualquier cultura y por cualquier individuo”, un estándar “que vale para todos y vale para cada uno”. No se trata de imponer un modo de vida uniforme en la comunidad nacional, ni de que quien utiliza esta vía de adquisición de la nacionalidad por residencia tenga que demostrar que durante toda su vida ha observado una conducta intachable, sino de proclamar que, siendo cada sujeto humano libre para organizar su vida como le plazca, “quienes, no siendo españoles, deseen obtener la nacionalidad española, han de haber llevado y seguir llevando una vida ajustada a ese estándar medio de conducta al que acabamos de referirnos”.

A partir de esos parámetros doctrinales, pone de relieve que en el presente caso el recurrente fue condenado en el año 1998 por una falta contra la seguridad del tráfico, constando en el expediente la certificación del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Daroca sobre el archivo definitivo de la causa así como el Auto de 30 de agosto de 2000 del mismo Juzgado declarando prescrita la pena impuesta al recurrente. Asimismo se hace constar la aportación del certificado emitido por el Ministerio del Interior de fecha 26 de abril de 2002 sobre la cancelación total de antecedentes de carácter policial. Indica, por tanto, la Sala que en la fecha de la solicitud el recurrente carecía de antecedentes penales y policiales, pero añade que del expediente administrativo se deduce que anteriormente observó una “cierta conducta irregular y asocial”, frente a la que sólo habría esgrimido, como notas positivas, demostrativas de arraigo personal, la posesión de permiso de permanencia en España desde el día 1 de junio de 1986, el certificado del Consulado General de la República de Senegal en Barcelona que declara que siempre ha observado buena conducta, el certificado del Ayuntamiento de Longares que acredita que el recurrente es vecino de esa localidad y copia de una nómina correspondiente al mes de enero de 2000, con una antigüedad en el empleo de seis meses, que es presupuesto para el cumplimiento del requisito objetivo de la residencia. Todo lo cual, a criterio de la Audiencia Nacional, no prueba positivamente la buena conducta cívica requerida, ya que las notas negativas no aparecen compensadas -dice literalmente la resolución- con otras notas positivas que demuestren el cumplimiento de los deberes cívicos razonablemente exigibles, correspondiendo al solicitante que pretende la nacionalidad española por residencia la carga de probar que viene observando una conducta de tales características, ya que el reconocimiento de la nacionalidad le convierte en ciudadano español con consecuencias tan trascendentes como la de adquirir el derecho a participar en los asuntos públicos y a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23 CE) -cita al respecto la STS de 22 de diciembre de 2003-. Con esos fundamentos, en suma, la Audiencia Nacional desestimó el recurso contencioso- administrativo.

b) El demandante de amparo interpuso recurso de casación por infracción de los arts. 21 y 22 del Código civil, así como del art. 24.1 CE, por indebida apreciación de los hechos por parte del Tribunal de instancia en lo relativo a la valoración de la buena conducta cívica. El Tribunal Supremo, en Sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 29 de octubre de 2008, recuerda que la actividad de apreciación y valoración de hechos es competencia exclusiva del Tribunal de instancia, y que sólo puede ser revisada en vía casacional en supuestos de infracción de preceptos legales sobre valoración de la prueba tasada, o cuando la misma se cuestione como ilógica o arbitraria, “supuestos que en el presente caso ni concurren ni se han alegado”. Por tanto, declara, debe confirmarse la Sentencia impugnada, visto que la carga de acreditar la buena conducta cívica correspondía al recurrente y que éste no ha ofrecido “prueba alguna en relación con las circunstancias personales tomadas en consideración por el Tribunal de instancia para desestimar la pretensión de reconocimiento de la nacionalidad española, ya que las únicas pruebas que se consideran acreditadas por la Sala cuyo pronunciamiento se combate, más que acreditar la buena conducta cívica, lo que hacen es justificar el arraigo de la recurrente, sin que por la misma se haya justificado que las consideraciones tomadas en cuenta por el Tribunal de instancia permitan tener por acreditada un buena conducta que en modo alguno se ha demostrado por parte de la actora” (sic).

Añade, finalmente, a modo de fundamento complementario para rechazar el recurso, que nada tiene que ver el concepto jurídico de buena conducta cívica con la carencia de antecedentes penales, pues aquél es algo distinto y adicional que trasciende los aspectos de orden penal y ha de ser valorado en atención a la conducta del solicitante durante un largo período de tiempo de permanencia en España, “sin que pueda identificarse sin más con la ausencia de antecedentes penales o policiales”.

3. Contra dichas Sentencias, la representación procesal de don Bathie Diop interpone recurso de amparo, por vulneración del art. 24.1 CE, en su vertiente de derecho a obtener una respuesta fundada en Derecho. A su juicio, la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional, de 6 de julio de 2004, resulta arbitraria e ilógica, pues se aparta de la doctrina que establece en sus primeros fundamentos de Derecho y deniega el reconocimiento de la nacionalidad por una presunta falta contra la seguridad del tráfico por la que el recurrente fue condenado dos años antes de la solicitud, soslayando que se trata de un único acto aislado en una vida recta y honrada durante catorce años en España, que en el momento de la solicitud carecía de antecedentes y que una falta contra la seguridad del tráfico sólo puede cometerse a título de imprudencia; todo ello sin tener tampoco en cuenta los factores positivos concurrentes (pruebas aportadas en el proceso).

En segundo lugar, respecto de la Sentencia dictada en casación por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 29 de octubre de 2008, el recurrente denuncia también lesión del art. 24.1 CE por concurrir un defecto de motivación en relación, concretamente, con el proceder del Tribunal ad quem por no entrar a examinar si los razonamientos jurídicos de la sentencia de instancia se apartaban de la legalidad vigente o eran contradictorios o irrazonables, lo que es contrario al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva por más que la elusión del análisis requerido se fundó en el argumento de que en casación la valoración de la prueba realizada no puede ser sustituida por otra distinta.

Con base en dichas alegaciones, solicita del Tribunal que declare vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), que anule las Sentencias recurridas y retrotraiga las actuaciones para que se dicte por la Audiencia Nacional una nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental invocado.

4. La Sala Primera de este Tribunal, por providencia de 15 de noviembre de 2010, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), solicitar a la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo y a la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional la remisión de certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes, así como, al último órgano judicial citado, que procediera al emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el proceso, a excepción del demandante de amparo, para que pudieran comparecer en el presente procedimiento constitucional.

5. El día 23 de noviembre de 2010 compareció el Abogado del Estado. Por diligencia de ordenación de 30 de diciembre de 2010 de la Secretaría de Justicia de la Sección Segunda de este Tribunal, se tuvieron por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidos por los órganos judiciales y por personado al Abogado del Estado, acordándose asimismo, de conformidad con lo previsto en el art. 52 LOTC, dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días, para que pudiesen presentar las alegaciones que a su derecho convinieran.

6. El recurrente, en escrito registrado en este Tribunal el día 4 de febrero de 2011, se ratificó íntegramente en la demanda interpuesta.

7. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones mediante escrito registrado el 14 de febrero de 2011, interesando con carácter principal la inadmisión del recurso de amparo y, subsidiariamente, la desestimación del mismo.

Después de realizar un exhaustivo recorrido a través de la jurisprudencia constitucional que ha ido perfilando el requisito de la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo [arts. 49.1 y 50.1 b) LOTC], señala que la demanda no contiene ni un apartado especial ni una mención específica a los términos “especial trascendencia constitucional” y que la única referencia material al respecto sería la alusión a la existencia de “pronunciamientos dispares en el Tribunal Supremo en supuestos similares al que nos ocupa”, citando a tal fin diversas resoluciones del Alto Tribunal. Por ello, a su juicio, resulta discutible que exista reflexión alguna sobre la especial trascendencia constitucional del caso, es decir, sobre las razones por las que, a partir de la jurisprudencia ya existente (en esta ocasión sobre el derecho a la obtención de una resolución fundada en Derecho, que es la queja que se formula en el recurso), un pronunciamiento de fondo sobre la pretensión de amparo podría ser útil para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, o para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales, criterios establecidos en el art. 50.1 b) LOTC, en los términos analizados en la STC 155/2009, de 25 de junio. Aquella alusión a pronunciamientos contradictorios del mismo Tribunal Supremo, por lo demás, tendría eventualmente conexión con el art. 14 CE, en su vertiente de igualdad en la aplicación de la ley, y no con el derecho fundamental a obtener una resolución fundada en Derecho (art. 24.1 CE) que se invoca en la demanda; infracción del art. 14 CE, por otra parte, que ni se ha argumentado ni se ha articulado como autónoma en el recurso de amparo, ni podría resultar admisible, al no haberse dado oportunidad al órgano judicial de repararla en vía ordinaria, por lo que incumpliría el carácter subsidiario del procedimiento de amparo. Adolece la demanda, así, de un marcado déficit argumentativo de la especial trascendencia constitucional del recurso.

Subsidiariamente, el Ministerio Fiscal estima que no se han cumplido tampoco los requisitos del art. 44.1 LOTC, letras a) y c). La arbitrariedad y ausencia de lógica interna que se achaca a la Sentencia de la Audiencia Nacional no fue denunciada en el recurso de casación, sede oportuna para hacerlo. El recurso de casación se basó en la infracción de ley y jurisprudencia, articulándose la queja casacional, dice el Fiscal, por “no darse una interpretación jurídica acorde con la pretensión del recurrente sobre la base de la prueba disponible en autos”, de manera que el recurso mostraba, en realidad, su desacuerdo con la Sala, que concluyó que las notas negativas de la conducta del actor no aparecían compensadas con las positivas. No se denunció, por tanto, el carácter arbitrario, ilógico o irrazonable de la motivación, o la quiebra lógica de los razonamientos de la Sentencia recurrida en casación. La invocación del 24.1 CE, en suma, fue cuando menos genérica, sin referencia alguna a la vertiente del derecho fundamental relativa a la obtención de una respuesta fundada en Derecho que ahora se alega, puesto que se discutió la valoración de los hechos y la interpretación de la legalidad realizada por la Audiencia Nacional en lo referente al requisito de la buena conducta cívica, pero no sobre la base de su arbitrariedad o irracionalidad.

La queja que se formula contra la Sentencia del Tribunal Supremo, por su parte, denuncia una falta de análisis de lo planteado en el recurso, así como un déficit de motivación de la resolución casacional por una “añadida incongruencia omisiva y/o inexistencia, falta o insuficiencia de motivación de la nueva sentencia”. Vulneraciones, afirma el Ministerio público, que no han sido invocadas en la vía previa, como hubiera posibilitado el preceptivo incidente de nulidad de actuaciones del art. 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, lo que conduce a la consiguiente inadmisión de la queja por falta de agotamiento de la vía judicial [art. 50.1 a) en relación con el art. 44.1 a) LOTC].

Para la hipótesis de que este Tribunal no acogiera ninguna de las causas de inadmisión expresadas, se ocupa el Ministerio Fiscal de la cuestión sustantiva. Según su alegato, la lesión denunciada no se habría producido. Considera que las Sentencias recurridas contienen motivación congruente, suficiente, razonable y no incursa en error o arbitrariedad. Razona que la Sentencia de la Audiencia Nacional no incurre en incoherencia interna. Al contrario, sienta los criterios generales para el reconocimiento de la nacionalidad por residencia y, siendo uno de ellos la buena conducta cívica, valora coherentemente la trayectoria personal del solicitante para llegar a la conclusión desestimatoria, al apreciar que las notas negativas no aparecen compensadas con notas positivas que demuestren el cumplimiento de los deberes cívicos razonablemente exigibles. De manera que, “siendo reglado y no discrecional el otorgamiento, estima no acreditado por el recurrente, como era su carga, que el estándar medio de conducta haya sido escrupulosamente respetado”, conclusión que alcanza tras analizar las pruebas aportadas por el actor, que considera únicamente acreditativas de su arraigo, no de su buena conducta cívica. La Audiencia Nacional, así, no sólo tomó en cuenta el dato de la falta cometida contra la seguridad del tráfico. El recurso de amparo, en definitiva, únicamente revela el desacuerdo del demandante con la interpretación y aplicación de las disposiciones legales, lo que es cuestión que compete a la jurisdicción ordinaria, sin que la Constitución consagre el derecho al acierto judicial como contenido del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de obtención de una resolución fundada en Derecho (art. 24.1 CE).

Finalmente, la queja formulada frente a la Sentencia del Tribunal Supremo, en opinión del Fiscal, tampoco puede prosperar por razones de fondo. De la lectura del pronunciamiento se deduce que, en contra de lo mantenido en la demanda de amparo, la resolución es congruente, pues dio respuesta expresa a las cuestiones planteadas, y está debidamente motivada, ya que contiene los elementos y razones que permiten conocer los criterios jurídicos que fundamentan la decisión.

Por todo lo cual, el Ministerio público interesa la inadmisión del recurso de amparo, o, subsidiariamente, su desestimación.

8. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 25 de enero de 2011. Interesa la inadmisión de la demanda y, subsidiariamente, su desestimación. Entiende, con carácter principal, que el demandante no cumplió el requisito del agotamiento de la vía judicial previa, al no haber promovido incidente de nulidad de actuaciones frente a la Sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo. En cuanto al fondo del asunto, analiza la fundamentación de las Sentencias impugnadas, de instancia y casación, para concluir que han llevado a cabo una motivación adecuada de las pretensiones deducidas, aplicando el ordenamiento jurídico en términos claros, sin incurrir en error, arbitrariedad o irrazonabilidad, y en particular sin desestimar la pretensión con base en los antecedentes negativos, policiales y penales, sino a tenor de la insuficiencia probatoria de la buena conducta cívica exigida en el Código civil. Esto es, las resoluciones judiciales apreciaron que el demandante no realizó esfuerzo probatorio alguno para acreditar ser legamente merecedor de su petición, pues se limitó a impugnar la resolución administrativa denegatoria con el argumento de que los antecedentes negativos estaban cancelados, con lo que no cumplió el deber de aportación de una prueba positiva de buena conducta, que es lo reclamado en aquel cuerpo normativo (art. 22 del Código civil).

9. Por providencia de 22 de septiembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 26 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo impugna la Sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 29 de octubre de 2008, recaída en recurso de casación núm. 9530-2004, y la Sentencia que la anterior resolución confirmó, de 6 de julio de 2004, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, que desestimó el recurso interpuesto contra la resolución del Ministerio de Justicia (Dirección General de los Registros y del Notariado) de fecha 19 de noviembre de 2002, que denegó la solicitud del demandante de amparo de reconocimiento de nacionalidad española.

El recurrente estima que la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional resulta arbitraria e ilógica, dado que en la solución del caso se aparta de la doctrina que establecen los primeros fundamentos jurídicos y deniega el reconocimiento de la nacionalidad por una falta contra la seguridad del tráfico por la que el demandante de amparo fue condenado dos años antes de la solicitud, olvidando el hecho de que se trata de un único acto aislado en una vida recta y honrada durante catorce años en España, y, asimismo, que en el momento de la solicitud carecía de antecedentes penales y policiales, sin tener en cuenta los factores positivos concurrentes (pruebas aportadas en el proceso). En segundo lugar, considera que también concurre lesión del art. 24.1 CE por un defecto de motivación en la Sentencia dictada en casación por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo, de 29 de octubre de 2008, si bien, en este caso, porque el Tribunal ad quem no analizó los razonamientos jurídicos de la Sentencia de instancia, con el único argumento de que la valoración de la prueba realizada no podía ser sustituida por otra distinta en casación. Con base en esos argumentos, solicita del Tribunal que declare vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), que anule las Sentencias recurridas y retrotraiga las actuaciones para que se dicte por la Audiencia Nacional una nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental invocado.

El Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado solicitan la inadmisión del recurso de amparo con base en diversos óbices procesales, y, en su defecto, su desestimación, según se recogió con detalle en los antecedentes de este pronunciamiento constitucional.

2. Con carácter previo al examen de fondo de las quejas formuladas debemos examinar si, como alega el Ministerio Fiscal, procede la inadmisión del recurso de amparo a tenor de lo dispuesto en el art. 50.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), en relación con el art. 49.1 de la misma Ley Orgánica, por no haber satisfecho el recurrente la carga que le incumbía de justificar la especial trascendencia constitucional del recurso. Este análisis no resulta impedido por el momento procesal en el que nos encontramos, pues es doctrina reiterada de este Tribunal que los defectos insubsanables de que pudiera estar afectado el recurso de amparo no resultan sanados porque la demanda haya sido inicialmente admitida a trámite. Por consiguiente, la comprobación de los presupuestos para la viabilidad del recurso pueden volverse a abordar o reconsiderarse en la Sentencia, de oficio o a instancia de parte, dando lugar, en su caso, a un pronunciamiento de inadmisión por falta de tales presupuestos, criterio que también rige cuando se trata de la carga de justificación de la especial trascendencia constitucional que corresponde al recurrente (por todas, en este último sentido, STC 69/2011, de 16 de mayo, FJ 2).

Sin necesidad de entrar en consideraciones adicionales a las detenidamente desarrolladas en el último pronunciamiento citado, bastará recordar que en la STC 155/2009, de 25 de junio -en la que identificamos, sin ánimo exhaustivo, determinados supuestos propiciadores de la apreciación de la “especial trascendencia constitucional”, avanzando en la interpretación del requisito del art. 50.1 b) LOTC-, hemos acotado (FJ 2) el perfil abierto tanto de ese concepto como de los tres criterios que la propia Ley ofrece para su caracterización (“su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales”), facilitando a los recurrentes en amparo el cumplimiento de la carga justificativa que les impone el art. 49.1 LOTC.

Este Tribunal, teniendo en cuenta la centralidad que como referencia posee aquel pronunciamiento del Pleno, ha tomado en consideración la fecha de la interposición de la demanda en relación con la fecha de la publicación, el 28 de julio de 2009, de la STC 155/2009, de 25 de junio, atenuando el rigor en la valoración del cumplimiento de la carga justificativa de la especial trascendencia constitucional en las demandas interpuestas con anterioridad a esa fecha (AATC 4/2010 y 5/2010, de 14 de enero), situación que concurre en el presente recurso de amparo.

En atención a dicha circunstancia, a fin de evitar un excesivo formalismo, en el presente recurso deberá imponerse el criterio flexible enunciado, una vez verificado que fue el día 26 de junio de 2009 la fecha en la que tuvo entrada en el Tribunal el registro de la demanda de amparo rectora de este procedimiento constitucional. Hemos atendido a ese criterio, además de en los citados Autos, también en otros casos, recientemente, como en el de la STC 15/2011, de 28 de febrero, FJ 3.

Ahora bien, como es obvio, ese criterio flexible no puede desvirtuar el requisito, ni puede suponer tampoco una excepción del deber de cumplimiento de la carga justificativa en los supuestos en los que se produce aquel tipo de relación temporal entre la fecha de interposición de la demanda y la de publicación, el 28 de julio de 2009, de la STC 155/2009, de 25 de junio. Por el contrario, determina únicamente, como señaláramos en la STC 69/2011, de 16 de mayo, FJ 3, la modulación del rigor en la valoración de los términos en los que se produjo su cumplimiento en las demandas interpuestas con anterioridad a aquella fecha.

Partiendo de esa premisa, advertimos que la presente demanda de amparo no contiene una argumentación material sobre la especial transcendencia constitucional del recurso que pueda estimarse suficiente, incluso con la flexibilidad señalada, para entender cumplida la exigencia ineludible impuesta por el art. 49.1 in fine LOTC. El demandante de amparo no sólo no dedica un apartado ni menciona siquiera la especial trascendencia constitucional del recurso, sino que, materialmente, no realiza exposición alguna dirigida a satisfacer dicho presupuesto procesal en relación con el derecho fundamental invocado en la demanda (art. 24.1 CE).

En efecto, expone en su demanda los antecedentes de hecho, las vulneraciones de los derechos fundamentales que considera cometidas por las resoluciones impugnadas y el concreto amparo que solicita de este Tribunal. Pero nada dice de la especial trascendencia constitucional del recurso. De ese modo, o el recurrente sitúa implícitamente el cumplimiento de su carga justificativa en la argumentación con la que sostiene la lesión de los derechos fundamentales alegados, confundiendo la vulneración del derecho con la especial trascendencia constitucional del recurso, o, alternativamente, el recurrente incumple de modo radical un deber que ha de satisfacer necesariamente, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 49.1 in fine LOTC y la doctrina constitucional sobre el particular.

Ciertamente, existen en el recurso consideraciones añadidas a las propiamente referidas a la lesión denunciada (art. 24.1 CE). En concreto, se invocan una serie de resoluciones del Tribunal Supremo en supuestos similares al enjuiciado en el proceso judicial; pronunciamientos que se reputan contradictorios con los impugnados en amparo. Sin embargo, con dicha invocación el demandante no trasciende la mera justificación de la existencia de la lesión subjetiva que denuncia (que ni siquiera vincula en el escrito de demanda al art. 14 CE, en su vertiente de igualdad en la aplicación del Derecho, como de aquel contraste de resoluciones podría deducirse). En otras palabras, el demandante no ha justificado una proyección objetiva del amparo solicitado que traduzca en el plano formal (art. 49.1 LOTC) la exigencia material y formal de la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo establecida por el art. 50.1 b) LOTC como requisito de procedibilidad de la demanda (STC 69/2011, de 16 de mayo, FJ 3, y ATC 264/2009, de 16 de noviembre, FJ único). No ha ofrecido, dicho aún en otros términos, razonamiento alguno que permita advertir por qué el contenido del recurso de amparo justifica una decisión sobre el fondo en atención a su importancia para la interpretación, aplicación o general eficacia de la Constitución o para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales que se alegan en la demanda (en este caso, el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a obtener una resolución fundada en Derecho -art. 24.1 CE-).

FALLO

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

Ha decidido

Inadmitir el presente recurso de amparo.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintiséis de septiembre de dos mil once.

SENTENCIA 144/2011, de 26 de septiembre de 2011

Sala Segunda

("BOE" núm. 258, de 26 de octubre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:144

Recurso de amparo 4858-2009. Promovido por Mercantil Hostaler I, S.L., en relación con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que desestimó, en casación, su demanda frente a las resoluciones administrativas dictadas en ejecución de sendas sanciones impuestas en materia de denominaciones de origen.

Vulneración del derecho a la legalidad sancionadora: sanción impuesta en aplicación del reglamento de la denominación de origen "Rioja", posteriormente anulado por resolución judicial, y que carece de cobertura legal (STC 35/2010).

1. La sanción impuesta por expedición de vino cosecha de 1989 categoría crianza, con contra etiquetas o precintas de otra u otras cosechas, se justificó, entre otros, por el artículo 123.1 del estatuto de la viña —sobre el que ya tuvimos ocasión de pronunciarnos considerando que no lesionaba el principio de legalidad—, de cuya lectura se desprende tanto la conducta sancionada como la sanción que prevé, por lo que se ha respetado el principio de legalidad en el ámbito administrativo sancionador (STC 50/2003) (STC 50/2003) [FJ 5].

2. La declaración de nulidad del Reglamento de la denominación de origen del “Rioja”, por parte del Tribunal Supremo, hace que las conductas prohibidas originariamente tipificadas, hayan dejado de estarlo y, por tanto, el mantenimiento de la sanción impuesta por la utilización indebida de contraetiquetas y precintos, infringe la exigencia de predeterminación normativa, y con ello el principio de tipicidad en materia punitiva [FJ 6].

3. Los artículos 129 del estatuto de la viña y 129.2 del Reglamento de la viña no respetan la garantía material del principio de legalidad, derivada del mandato de taxatividad, que se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones (SSTC 50/2003, 104/2009, 35/2010) [FFJJ 4, 7].

4. Doctrina constitucional sobre sanciones impuestas en aplicación del Reglamento del “Rioja” (SSTC 50/2003, 35/2010) [FJ 6].

5. Doctrina constitucional sobre el principio de legalidad en el ámbito administrativo sancionador (SSTC 2/1987, 135/2010) [FJ 4].

6. Las quejas relativas a los arts. 14 y 24 CE deben ser inadmitidas por falta de agotamiento de la vía judicial previa, puesto que al no haberse interpuesto el oportuno incidente de nulidad no se ha respetado el carácter subsidiario del recurso de amparo [FJ 3].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4858-2009, promovido por la mercantil Hostaler I, S.L, (sucesora de la mercantil Faustino Rivero Ulecia, S.A.) representada por el Procurador de los Tribunales, don Juan Manuel Caloto Carpintero, y asistida por el Letrado don David del Pozo Ibáñez, contra la Sentencia de 18 de marzo de 2009 de la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que estimó el recurso de casación planteado por el Abogado del Estado frente a la Sentencia de 21 de noviembre de 2005 de la Audiencia Nacional, que había estimado el recurso frente a la resolución del Tribunal Económico- Administrativo Central, en relación a la providencia de apremio emitida por la Dependencia Regional de Recaudación de la Delegación Especial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de La Rioja. Ha intervenido el Ministerio Fiscal; ha comparecido el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 25 de mayo de 2009 la demandante interpuso recurso de amparo contra las resoluciones citadas en el encabezamiento.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) A la empresa demandante se le impusieron dos sanciones mediante resolución del Consejo de Ministros de 8 de junio de 1999, derivada de un expediente sancionador incoado por el consejo regulador de la denominación de origen calificada “Rioja”.

La primera sanción, tipificada en los arts. 30 y 34.1 c) de la Orden Ministerial de 3 de abril de 1991, por la que se concedió el carácter de “calificada” a la denominación de origen “Rioja” y se aprobaba su reglamento (Reglamento del “Rioja”, en lo sucesivo), por expedición de vino cosecha de 1989 categoría crianza, con contraetiquetas o precintos de otra u otras cosechas. Este hecho se califica como una falta administrativa según los arts. 123.1 del estatuto de la Viña, 129.2 del Reglamento de la Viña y 49.1.3 del Reglamento del “Rioja”; en aplicación del art. 53.1.c del Reglamento del “Rioja” se impuso multa por el 1 por 100 del valor de las mercancías, en total 324,23 euros.

La segunda sanción por utilización indebida de contraetiquetas y precintos, tipificada en el art. 29.2 del Reglamento del “Rioja”, se castiga, según los arts. 51.1.6 de dicho Reglamento y 129 del estatuto de la Viña, 129.2 c) del Reglamento de la Viña, con multa de 20.000 pesetas al 200 por 100 del valor de la mercancía afectada, en concreto, 3.177.111,18 euros.

El 9 de abril de 2002, el consejo regulador de la denominación de origen calificada “Rioja” emitió certificación de descubierto, en base a la que se dictó providencia de apremio de fecha 13 de junio de 2002, en la que reclamaba el pago del principal de las dos sanciones (3.177.435,42 euros), más el correspondiente recargo de apremio (635.487,08 euros), ascendiendo todo ello el importe de 3.812.922,50 euros.

b) Con fecha 1 de diciembre de 2003 se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de fecha 11 de septiembre de 2003, dictada por el Tribunal Económico-Administrativo Central, por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra la resolución de Tribunal Económico- Administrativo Regional de La Rioja dictada con fecha 30 de diciembre de 2002, en la reclamación económico- administrativa interpuesta contra el acuerdo de la jefe regional de recaudación de la Delegación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de La Rioja (que a su vez desestimaba el recurso de reposición interpuesto frente a la providencia de apremio dictada en el curso del procedimiento ejecutivo seguido para hacer efectiva la sanción impuesta).

En el referido recurso contencioso-administrativo que se tramitó ante la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional, se terminó suplicando que se dictara sentencia por la que se anulara la resolución del Tribunal Económico Administrativo Central dictada con fecha 11 de septiembre de 2003, así como cuantos actos subyacen en la misma, especialmente, la resolución de fecha 17 de julio de 2002 dictada por el jefe de la dependencia regional de recaudación de la Delegación Especial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de La Rioja y la providencia de apremio de fecha 13 de junio de 2002, dirigida contra la mercantil Faustino Rivero Ulecia, S.A., -de la que es sucesora la recurrente-, por el concepto de multa por importe total de 3.812.922,50 euros, incluido principal y recargo de apremio; así como cuantos actos se hayan dictado o se dicten en su ejecución, habida cuenta de que el título ejecutivo (equivalente a la certificación de descubierto) que subyace en la misma ha sido dictado por órgano manifiestamente incompetente y, además, porque el acto que se pretende apremiar no es firme y consta acreditado que se ha solicitado al órgano jurisdiccional competente la suspensión de la ejecutividad del acto que subyace en el procedimiento de apremio.

Durante la sustanciación del expresado recurso contencioso- administrativo y con posterioridad a la formalización del escrito de demanda -pero antes del trámite de conclusiones escritas- la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó, con fecha 10 de junio de 2004, Sentencia firme por la que se declaró la nulidad de pleno derecho de la Orden Ministerial de 3 de abril de 1991 (Orden por la que se concedió el carácter de “calificada” a la denominación de origen “Rioja” y aprobó su reglamento). Este hecho fue puesto en conocimiento de la Audiencia Nacional ya que el procedimiento de apremio administrativo que subyace en el acto recurrido en el mismo, estaba fundado en un acto administrativo sancionador impuesto en base a la citada Orden Ministerial, declarada nula de pleno derecho por la referida Sentencia del Tribunal Supremo.

c) Realizados los correspondientes trámites legales, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó la Sentencia de 21 de noviembre de 2005, estimando el recurso planteado.

Recordaba la Audiencia Nacional que “la sanción origen de estas actuaciones ha sido impuesta con fundamento en el art. 51.1.6, de la Orden de 3 de abril de 1991 , en cuya virtud se otorgó el carácter de calificada a la denominación de origen 'Rioja' y se aprobó su Reglamento y su Consejo regulador, refiriéndose dicho precepto a las infracciones por uso indebido de la denominación o por actos que puedan causarle perjuicio o desprestigio, entre las que señala en su núm. 6, por lo que interesa a los efectos del presente recurso, 'La indebida tenencia, negociación o utilización de los documentos, precintas, etiquetas, contraetiquetas, sellos, etc., propios de la denominación'. … Y, en efecto, consta en los autos la ya citada Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo de fecha 10 de junio de 2004, en cuya parte dispositiva, ciertamente, se declara que 'Estimamos en lo sustancial el recurso contencioso- administrativo interpuesto por ..., contra la Orden de 3 de abril de 1991 y contra la resolución de 7 de enero de 1992 , anulando la citada Orden de 3 de abril de 1991 por falta de Dictamen del Consejo de Estado, y la resolución de 7 de enero de 1992, en cuanto se dicta en desarrollo de la Orden anulada ...'; lo que de entrada ya podría conducir a la estimación del recurso interpuesto, en cuanto que la sanción origen del mismo se fundamenta y deviene igualmente de tal Orden, anulada por falta del referido trámite esencial, constando en el expediente administrativo que el acto de liquidación y certificación de descubierto que sirve de fundamento a la providencia de apremio objeto del presente recurso está dictado por el consejo regulador de la citada denominación de origen, (folio 89 del expediente); habiéndose impuesto, por otro lado, la sanción gubernativa origen del procedimiento de apremio que ahora se combate, con fundamento en el art. 51.1.6 del Reglamento denominación de origen calificada 'Rioja', como se hace constar en la propia providencia de apremio y demás resoluciones administrativas objeto de impugnación.”

A continuación reproduce la Sentencia de la Audiencia Nacional, determinados pasajes de la STC 52/2003, de 17 de marzo, que considera aplicables al caso, para concluir con la estimación del recurso, declarando la nulidad no sólo de la providencia de apremio, sino también de todos los actos de los que traía causa.

d) Recurrida en casación por el Abogado del Estado la Sentencia de la Audiencia Nacional, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 18 de marzo de 2009, estimó el recurso de casación interpuesto, en la que, reiterando lo dicho en ejecución de Sentencia anterior, señalaba que:

“PRIMERO.- El artículo 73 de la Ley reguladora de esta jurisdicción recoge, adaptada al proceso contencioso- administrativo, la regla general, ya establecida en el art. 120 de la Ley de procedimiento administrativo de 1958, según la cual la anulación de una disposición general no afecta a la subsistencia de los actos firmes dictados en aplicación de la misma, criterio mantenido por la jurisprudencia, sentencias de 17 de julio de 2003 que cita las de 4 de julio de 2000, 17 de octubre de 1996, 7 de febrero de 1998 y 19 de julio de 1999 , en el sentido de que en el recurso directo son nulos los actos dictados en aplicación de la disposición declarada nula, salvo los que hubieran devenido firmes, administrativa o jurisdiccionalmente, y en el recurso indirecto son todos válidos, excepto el específicamente impugnado. Pero, junto a esa regla general, establece la excepción relativa al caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente. Esta excepción, tiene su precedente en el art. 40 de la Ley Orgánica 2/79, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional, que también excepciona de la regla general sobre los efectos de las sentencias declarativas de la inconstitucionalidad de las leyes, los procesos contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción, exención o limitación de la responsabilidad. El fundamento de esta excepción a la cosa juzgada o la firmeza de los actos administrativos, tiene su fundamento en el principio de legalidad que rige en el ámbito general del derecho punitivo y que supone la retroactividad de tales normas en cuanto resulten más favorables para el afectado, aun en el caso de que hubiera recaído resolución firme y el sujeto estuviere cumpliendo la pena o sanción impuesta. Así se recoge para el ámbito penal en el art. 2.2 del Código penal y para el ámbito sancionador en el art. 128.2 de la Ley 30/92 y el art. 4.1 del Real Decreto 1938/93, de 4 de agosto por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Se deduce de todo ello, que la excepción opera en el sentido de ajustar el ejercicio de la potestad sancionadora al principio de legalidad, aplicando la normativa sancionadora en los términos que resulte vigente tras la sentencia anulatoria correspondiente, que podrá suponer la exclusión de la sanción si la conducta resulta excluida de los tipos de infracción, o la modificación de la sanción si la anulación afecta únicamente a la graduación de la infracción.

SEGUNDO.- En este caso, la parte entiende que la anulación, por sentencias de esta Sala de 10 de junio y 20 de julio de 2004, de la Orden de 3 de abril de 1991 , que aprobó el Reglamento de la denominación de origen calificada 'Rioja', determina sin más la exclusión de la sanción (en realidad dos sanciones) impuesta por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 1999, sin que efectúe ningún análisis sobre la situación normativa resultante tras dicha anulación y, concretamente, el régimen sancionador aplicado y subsistente a pesar de tal anulación. La parte se refiere a la Orden de 3 de abril de 1991 como norma sancionadora en la que se funda el ejercicio de la tal potestad por la Administración, en cuanto tipifica las infracciones que se le imputan en el Acuerdo impugnado, pero no puede olvidarse que la resolución sancionadora no se apoya únicamente en dicha Orden sino que la tipificación de las infracciones es doble y así, concretamente, respecto de la primera infracción se alude como precepto que la tipifica al art. 49.1 de la Orden de 3 de abril de 1991 y al art. 123.1 del Estatuto del vino aprobado por Ley 25/70 y art. 129.2 del Reglamento aprobado por Decreto 835/72 de 23 de marzo; y en la segunda infracción se aplica el art. 51.1 de la Orden y el art. 129 del Estatuto y 129.2 del Reglamento de la Ley 25/70. Se deduce de todo ello, que la anulación de la Orden de 3 de abril de 1991, por las sentencias de esta Sala invocadas por la parte recurrente, no ha privado a las conductas objeto de sanción de la tipicidad apreciada en el Acuerdo impugnado, por cuanto tal anulación no afecta a los preceptos del Estatuto del Vino y su Reglamento que se invocan en el mismo, preceptos que sirven de cobertura normativa al ejercicio de la potestad sancionadora plasmada en dicho Acuerdo, por lo que no se aprecia que la anulación de la Orden de 3 de abril de 1991 determine por sí sola la exclusión de la sanción o sanciones impuestas a la recurrente que se invoca por la misma como fundamento de este incidente de ejecución de sentencia y de su petición de que se deje sin efecto la ejecución de la sentencia y se requiera a tal efecto a la Administración.

TERCERO.- No obstan a la anterior decisión las referencias que la parte hace a las sentencias del Tribunal Constitucional 50/2003 , 52/2003 y 132/2003 que resolviendo sendos recursos de amparo interpuestos por otras empresas en relación con sanciones impuestas en la misma materia, anulan los correspondientes acuerdos sancionadores del Consejo de Ministros y las sentencias que los confirmaron, pues se trata de sentencias dictadas en recurso de amparo, que no contienen declaración de nulidad de precepto alguno, presupuesto básico para la aplicación de las previsiones del art. 73 de la Ley de jurisdicción, sino que resuelven sobre la situación jurídica planteada por las partes, interpretando la aplicación de la norma al caso concreto desde la perspectiva constitucional, en este caso del principio de legalidad en materia sancionadora plasmado en el art. 25 de la Constitución, y declarando el derecho de la parte a la legalidad sancionadora y la nulidad del concreto acuerdo impugnado, pero sin declaración sobre los preceptos aplicados, de manera que la interpretación efectuada en tales sentencias habrán de tenerse en cuenta al resolver sobre casos semejantes en que resulte aplicable, como establece el art. 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, pero no supone una alteración o innovación en el ordenamiento jurídico ni afecta a las sentencias o actos administrativos firmes en los que se haya efectuado una interpretación distinta.”

Este Auto de 31 de mayo de 2005 fue confirmado por otro de 20 de julio de 2005, al desestimarse el recurso de súplica interpuesto.

Afirma la Sentencia estimatoria del recurso de casación que “resulta patente la necesidad de estimar el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado, ya que la sentencia impugnada contradice la doctrina sentada por esta Sala antes aludida.”

Tras este razonamiento, entra el Tribunal Supremo a analizar el objeto del recurso contencioso- administrativo planteado “de un lado, la incompetencia del Secretario del Consejo Regulador de la Denominación de Origen de la Rioja para expedir la certificación de descubierto, lo que provocaba también la incompetencia de la Dependencia Regional de Recaudación para dictar la providencia de apremio, ya que el acto sancionador fue dictado por el Consejo de Ministros; y, por otro lado, que la sanción providenciada de apremio no era firme, por estar pendiente de resolución un recurso de casación para unificación de doctrina, habiendo suspendido en su día el Tribunal Supremo, en el recurso contencioso- administrativo contra las sanciones, mediante Auto de 17 de enero de 2000, la ejecución de la sanción impuesta, con prestación de caución, por lo que se ofreció la constitución de garantía hipotecaria, estando pendiente de resolución el escrito presentado el 14 de marzo de 2002, cuando se giró la providencia de apremio.”

Analizando estas alegaciones de la parte recurrente, el Tribunal Supremo, además de estimar el recurso de casación planteado por la Abogacía del Estado, estimó el recurso contencioso- administrativo interpuesto por la empresa ahora demandante de amparo, con anulación de la resolución del Tribunal Económico- Administrativo Central de 11 de septiembre de 2003, recaída en la reclamación núm. 656- 2003, así como de la providencia de apremio dictada por el jefe de la dependencia regional de recaudación de la Delegación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de La Rioja, de 27 de junio de 2002.

3. La demanda de amparo, antes de entrar al desarrollo de las quejas sobre los derechos fundamentales que se estiman lesionados, aborda la especial transcendencia constitucional que justifica en que el caso requiere un pronunciamiento de alcance general del Tribunal Constitucional, con el fin de que cumpla su papel de supremo intérprete de la Constitución en general, y de los derechos fundamentales, en particular. Destaca que en el expediente sancionador se impusieron dos sanciones, una primera sanción por importe de 324,23 euros y, la segunda por cuantía de 3.177.111,18 euros. La segunda infracción y sanción, como así reconoce el Alto Tribunal en el fundamento jurídico de la Sentencia de 18 de marzo de 2009, se tipificó en el art. 51.1 del Reglamento del “Rioja” aprobado por Orden de 3 de abril de 1991 y en el art. 129 de la Ley 25/1970, así como en el art. 129.2 del Reglamento 835/1972, que se invocan en los citados acuerdos del Consejo de Ministros. Consta acreditado en la Sentencia de la Audiencia Nacional que la Orden Ministerial de 3 de abril de 1991 fue declarada nula de pleno Derecho por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 10 de junio de 2004. La eficacia ex tunc de esa declaración de nulidad determina la nulidad de los actos dictados a su amparo.

En este orden de cosas, se alega, que, tanto el art. 51.1 del Reglamento del “Rioja”, aprobado por Orden de 3 de abril de 1991, como el art. 129 de la Ley 25/1970, así como en el art. 129.2 del Reglamento 835/1972, que se invocan en los citados Acuerdos del Consejo de Ministros, infringen el principio del legalidad previsto en el art. 25.1 de la Constitución. Así lo ha declarado expresamente el Tribunal Constitucional en sus dos Sentencias de 17 de marzo de 2003, y de 30 de junio de 2003, donde estableció que el art. 129 de la Ley del vino de 1970 así como el art. 129 del preconstitucional Reglamento del vino, aprobado por Decreto 835/1972, son contrarios al art. 25.1 de la Constitución, por incumplir el requisito de rango de ley.

Por tanto, de aceptarse y declararse que la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 2009, objeto de este recurso, es ajustada a nuestro ordenamiento constitucional, se estaría dejando a la Constitución sin un contenido fundamental, como es el principio de legalidad de las disposiciones sancionadoras, contenido en el art. 25.1 de la Constitución. De aceptarse el criterio del Tribunal Supremo, a juicio de la demandante, se estaría ejecutando una sanción basada en unas disposiciones normativas que infringen de forma plena nuestro Ordenamiento jurídico constitucional, así, de no estimarse este recurso de amparo, se dará la circunstancia de que se le va a exigir el pago de una sanción de 3.177.435,42 euros, en base a unas normas que han sido declaradas nulas por el propio Tribunal Supremo y, contrarias al principio de legalidad, por el Tribunal Constitucional.

Centrándose en las concretas vulneraciones de sus derechos, considera que se ha producido la infracción del art. 25.1 de la Constitución al considerar la Sentencia recurrida que el segundo hecho imputado a la demandante de amparo está tipificado en el art. 51.1 del Reglamento del “Rioja”, (Orden de 3 de abril de 1991) art. 129 de la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del estatuto del vino, la viña y los alcoholes y art. 129.2 del Decreto 835/72 de 23 de marzo, que aprueba el Reglamento de la Ley 25/1970. Disposiciones que han sido ya declaradas nulas y contrarias al principio de legalidad.

Asimismo, se alega la infracción del art. 24.1 de la Constitución, relativo a la tutela judicial efectiva ya que la Sentencia recurrida al casar y anular la Sentencia de 21 de noviembre de 2005 dictada por la Audiencia Nacional, está posibilitando que se dicte una nueva providencia de apremio para exigir el importe de sanción.

Debe tenerse en cuenta, advierte, que estamos ante una sanción impuesta por la comisión de unas infracciones reglamentarias tipificadas en el art. 51.1 del Reglamento del “Rioja”, aprobado por Orden de 3 de abril de 1991, en el art. 129 de la Ley 25/1970 y en el art. 129.2 del Reglamento 835/1972, preceptos todos ellos que infringen el principio del legalidad previsto en el art. 25.1 de la Constitución. Además de lo anterior el Tribunal Supremo dictó la Sentencia de 10 de junio de 2004, en la que se declaró la nulidad de la Orden Ministerial de 3 de abril de 1991 por la que se otorga el carácter de calificada a la denominación de origen “Rioja” y aprueba el Reglamento de la misma y de su consejo regulador y posteriormente, la Sentencia de 20 de julio de 2004, que declaró nulos de pleno derecho los arts. 2.2, 28 y 51.1 de la citada Orden de 3 de abril de 1991.

Alega, asimismo, que el art. 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa establece que las Sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las Sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente. En consecuencia, si la resolución sancionadora del Consejo de Ministros de 4 de junio de 1999, confirmada por acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de noviembre de 1999, relativas al expediente sancionador son la base para dictar un providencia de apremio, al no estar todavía ejecutada se infringirá el derecho a la tutela judicial efectiva.

Por último se aduce la infracción del art. 14 CE, relativo al principio de igualdad, porque en recursos similares se aplica la doctrina constitucional establecida por el Tribunal entre otras en sus Sentencias de 17 de marzo de 2003 y de 30 de junio de 2003, anulando la correspondiente resolución sancionadora sin que dé lugar a la apertura del procedimiento de apremio.

4. La Sala Segunda del Tribunal Constitucional acordó por providencia de 22 de diciembre de 2010 la admisión a trámite del recurso de amparo y, de conformidad con el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), requerir atentamente a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo, para que en el plazo de diez días remitieran testimonio del recurso de casación núm. 656-2006; igualmente se requirió a la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional para que remitiera testimonio del recurso núm. 812- 2003, interesándose al propio tiempo el emplazamiento de quienes fueron parte en el procedimiento, con excepción de la recurrente en amparo, que aparece ya personada, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer ante este Tribunal, con traslado a dichos efectos de la demanda de amparo presentada. Por último, además de solicitar del Tribunal Económico-Administrativo Central certificación del expediente núm. 656-2003, se acordó la formación de la correspondiente pieza separada de suspensión.

5. Mediante Auto de 14 de marzo de 2011 se denegó la suspensión solicitada ya que la recurrente no acreditó la irreparabilidad de los perjuicios económicos que afirmaba se le ocasionaría con la ejecución de la Sentencia recurrida, al no aportar ningún documento que sirviera de fundamento a sus alegaciones. En escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 6 de julio de 2011, el Procurador de los Tribunales don Manuel Caloto Carpintero, en nombre y representación de Hostaler I, S.L., solicitó, de nuevo, la suspensión de la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 2009.

6. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones en escrito de 15 de abril de 2011.

En primer término solicita la inadmisión del recurso de amparo por falta de agotamiento de la vía judicial. Considera que al dirigirse este amparo contra la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 2009 y sólo a ella imputarle las violaciones del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y del derecho a la igualdad (art. 14 CE), debió plantear el correspondiente incidente de nulidad. Si bien en la súplica de la demanda de amparo se dice recurrir la providencia de apremio y las dos resoluciones económico-administrativas, lo cierto es que estos actos administrativos han quedado anulados por la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 2009.

Por otro lado, ligadas las infracciones constitucionales a un pretendido problema de aplicación del art. 73 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), es imposible imputarlas ni al acto administrativo originario (providencia de apremio de 13 de junio de 2002) ni a las posteriores resoluciones de Tribunal Económico-Administrativo Regional de La Rioja y el Tribunal Económico- Administrativo Central (de 17 de julio de 2002 y 11 de septiembre de 2003), puesto que todos estos actos son anteriores a la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2004, invalidatoria de la Orden Ministerial de 3 de abril de 1991, a la que cabe añadir la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2004, de las que, según la demanda, nacería su pretensión de ineficacia de la sanción administrativa firme que se le impuso en 1999. Así pues, las pretendidas vulneraciones, única y exclusivamente pueden ser reprochadas a la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 2009, que da lugar al recurso de casación del Abogado del Estado, pero a continuación estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Hostaler I, S.L. En suma, el amparo ha de encuadrarse en el art. 44.1 LOTC y el acto del poder público al que se reprochan las vulneraciones de derechos fundamentales es la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 2009. Por tanto el recurso de amparo ha de ser inadmitido por imperio de lo dispuesto en el art. 50.1 a) LOTC en relación con el art. 44.1 a) LOTC y 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) (redacción por Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo). Imputándose las infracciones de los derechos fundamentales a la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 2009, era imperativo promover la nulidad de actuaciones regulada en el art. 241.1 LOPJ para dar así al Tribunal de casación la oportunidad de reparar las pretendidas vulneraciones de derechos fundamentales que se atribuyen a su sentencia de casación.

De manera subsidiaria, estima que no existe lesión real y actual de ninguno de los derechos fundamentales alegados. Explica que la recurrente pretende sugerir que la Sentencia impugnada es el resultado de una duradera y sinuosa estrategia argumentativa de la Sala Tercera del Tribunal Supremo para dejar inaplicada la doctrina constitucional sentada en el grupo de casos sobre “amparos del Rioja”, es decir, los recursos de amparo fallados por las SSTC 52/2003, de 17 de marzo, 132/2003, de 30 de junio, 172/2005, de 20 de junio, 297/2005, de 21 de noviembre, y 77/2006, de 13 de marzo. Sin embargo, resalta el Abogado del Estado que la Sentencia de casación recurrida, ha estimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mercantil actora e invalida la providencia de apremio y cuantas resoluciones la confirmaron en vía administrativa, por ello no cabe hablar de violación del derecho fundamental real y efectivo.

A su juicio, la pretensión de la actora era lograr una Sentencia contencioso-administrativa que, desbordando el objeto propio del recurso contencioso- administrativo (una providencia de apremio), se pronunciara acerca de la ineficacia o invalidez sobrevenida de una sanción pecuniaria firme, aquella cuya ejecución se inició mediante la providencia de apremio impugnada. Para reclamar este pronunciamiento sobre un acto anterior y distinto al que era objeto del recurso contencioso-administrativo, la parte actora invocaba e invoca el art. 73 LJCA, pero en su opinión, debe ser el sancionado quien deba requerir ante la Administración, que es a quien corresponde ejecutar el acto sancionador firme o confirmado por sentencia igualmente firme (art. 104.1 LJCA), con todo el derecho a impetrar la tutela judicial, mediante el procedimiento que estime oportuno, si entendiera que la Administración no aplica debidamente lo dispuesto en el art. 73 LJCA. A lo que ciertamente no da derecho el art. 73 LJCA es a obtener declaraciones preventivas del Tribunal Supremo con ocasión de cualquier proceso cuyo objeto exhiba algún tipo de conexión con la sanción firme, imponiendo al Tribunal de casación cómo debe redactar las Sentencias o por qué motivo, con exclusión de otros, debe estimar el recurso contencioso-administrativo, una vez casada la Sentencia del Tribunal inferior. No hay, pues, lesión real, efectiva y actual de ninguno de los derechos fundamentales invocados que pueda reprocharse a la Sentencia contra la que se pide amparo. La habrá -si la hubiera- cuando, devuelto el expediente a su oficina de procedencia para cumplimiento de la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 2009 (art. 104.1 LJCA), la dependencia de recaudación de la delegación especial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en La Rioja dicte -si la dicta- una nueva providencia de apremio exigiendo el total de las dos multas impuestas por el Consejo de Ministros de 4 de junio de 1999, más los otros conceptos que procedieran. Es doctrina constitucional antigua y sólida que el amparo no protege contra lesiones futuras o hipotéticas sino actuales, reales y efectivas, ni por lo tanto permite obtener declaraciones preventivas.

Considera que si bien a la mercantil actora le hubiera convenido que, con ocasión de estimar su recurso contra la providencia de apremio de la sanción, el Tribunal Supremo le allanara el camino, aliviándole de la carga de hacer valer su interpretación del art. 73 LJCA ante la Administración, el Tribunal de casación ha entendido jurídicamente más correcto otro fundamento para estimar el recurso contencioso- administrativo. Para el Tribunal Supremo, la providencia de apremio debe ser anulada porque cuando se emitió el 13 de junio de 2002 contrariaba la medida cautelar de suspensión que había sido concedida a la actora.

Recuerda igualmente la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 2009 que la parte intentó lograr lo que ahora pretende (no pagar la sanción) mediante el inadecuado planteamiento de un incidente de ejecución de la Sentencia del mismo Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2001 -que desestimó el recurso frente a la sanción- desestimado por Autos, firmes e intangibles, de 31 de mayo de 2005 y 20 de julio de 2005 con irreprochable argumentación. Estos autos, denegatorios de la revisión de la sanción en el recurso contencioso- administrativo apropiado, no han dado lugar a ningún recurso de amparo, admitido y fallado, pese a que son de fecha posterior tanto a las Sentencias del Tribunal Supremo invalidatorias de la Orden de 3 de abril de 1991 - Sentencias de 10 de junio y 20 de julio de 2004- como a las primeras SSTC de los “amparos del Rioja” (SSTC 52/2003, de 17 de marzo, 132/2003, de 30 de junio).

Considera el Abogado del Estado que pese a que la demanda invoca tres vulneraciones aparentemente distintas: el derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la igualdad (art. 14 CE), son la misma en el fondo: que la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 2009 se resiste a dar aplicación a la doctrina constitucional sentada en las SSTC 52/2003, de 17 de marzo, 132/2003, de 30 de junio, 172/2005, de 20 de junio, 297/2005, de 21 de noviembre, y 77/2006, de 13 de marzo. Con ello se pueden descartar de raíz las violaciones de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la igualdad. La violación del derecho a la igualdad no existe porque el término de comparación ofrecido son Sentencias del Tribunal Constitucional; luego falla el requisito de la identidad de órgano. Tampoco existe violación del derecho a la tutela judicial efectiva, porque su violación sería redundante respecto al derecho a la legalidad sancionadora, que es el protegido por las SSTC 52/2003, de 17 de marzo, 132/2003, de 30 de junio, 172/2005, de 20 de junio, 297/2005, de 21 de noviembre, y 77/2006, de 13 de marzo. Si el Tribunal Supremo -en la Sentencia contra la que se pide el amparo- hubiera incumplido el deber que le impone el art. 5.1 LOPJ, en realidad no habría reconocido el derecho a la legalidad sancionadora con el contenido que le atribuyen esas sentencias constitucionales (art. 7.2 LOPJ) y por lo tanto habría violado específicamente el derecho reconocido por el art. 25.1 CE y no el general de tutela judicial efectiva.

Tampoco existiría violación del art. 25.1 CE. Lo que está pretendiendo la parte actora es que se reconozca efecto retroactivo in bonam partem a las Sentencias de 2004 que invalidaron la Orden de 3 de abril de 1991, y según reiterada jurisprudencia constitucional, el art. 25.1 CE no comprende el derecho a la aplicación retroactiva favorable de las normas sancionadoras (por todas, SSTC 85/2006, de 27 de marzo, FJ 4, que cita otras muchas, 116/2007, de 21 de mayo, FJ 10, y 21/2008, de 31 de enero, FJ 5), que tal vez quepa anclar en el art. 9.3 CE, pero no configurarlo como derecho fundamental protegido por el amparo constitucional. Si se interpreta el art. 73 LJCA como norma que concede un derecho a la revisión de las sanciones firmes, entonces es un derecho de creación legislativa, pero no es un derecho constitucional protegible por la vía de amparo.

En conclusión, a juicio del Abogado del Estado, si no se inadmite, el amparo debe ser desestimado en su integridad.

7. El Ministerio Fiscal formuló sus alegaciones en escrito de 25 de abril de 2011.

En primer lugar, coincide con el Abogado del Estado en la apreciación de un presupuesto de inadmisibilidad del art. 50.1 a) en relación con el art 44.1 a) de la LOTC; teniendo en cuenta que la lesión de los derechos fundamentales invocados se imputa directamente en la demanda a la Sentencia de 18 de marzo de 2009 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, no se han agotado todos los medios de impugnación previstos por las normas procesales, y en concreto no se ha interpuesto el incidente de nulidad de actuaciones previsto en el art. 241.1 de la LOPJ en la redacción dada por la disposición final primera de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo.

En cualquier caso, analiza la relevancia de las lesiones imputadas. En primer lugar, respecto de la supuesta lesión del derecho a tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE al no estar la resolución impugnada fundada en Derecho, por haber estimado el recurso de casación de la Administración del Estado de manera errónea o arbitraria, casando la sentencia de la Audiencia Nacional, considera el Ministerio Fiscal que, efectivamente, existe un déficit de razonabilidad objetiva. Ello es así al considerar que la resolución sancionadora que justifica el proceso de ejecución por la vía de apremio que se impugna, sigue teniendo cobertura normativa tras la anulación de la Orden Ministerial de 3 de abril de 1991 por las Sentencias del Tribunal Supremo de fechas 10 de junio de 2004 y 20 de julio de 2004, entendiendo que dicha resolución se funda no sólo en la citada Orden Ministerial sino también en la normativa preconstitucional (Ley 25/1970 del estatuto del vino y de la viña y en su Reglamento aprobado por Decreto 835/1972 de 23 de marzo que no se han visto afectados por la declaración de nulidad) y que no obsta a su anterior razonamiento el que el Tribunal Constitucional hubiera ya fijado en las SSTC 50/2003, 52/2003 y 132/2003, la vulneración que las normas sancionadoras de la Ley 25/1970 y de su reglamento suponían de las garantías inherentes al principio de legalidad del art. 25.1 de la Constitución.

Dicho déficit resulta de la consideración de que la resolución sancionadora que dio lugar a los actos ejecutivos de apremio de los que trae causa este amparo, mantenía la necesaria cobertura normativa dado que la misma tiene una doble fundamentación pues la “tipificación de las infracciones sancionada es doble” y en lo que respecta a la segunda infracción más grave se aplica el art. 51.1 de la Orden Ministerial de 3 de abril de 1991, luego anulada, y el art. 129 del estatuto del vino aprobado por la Ley 25/1970 y el art. 129.2 de su Reglamento, aprobado por el Decreto 835/1972.

Sin embargo, la simple lectura de los preceptos mencionados del estatuto del vino y de su reglamento, pone de manifiesto, a juicio del Fiscal, que no es posible considerar que la conducta sancionada por la resolución del Consejo de Ministros de 4 de junio de 1999 y que se describe en el apartado 4.2 de la misma como de “utilización indebida de precintas y contraetiquetas de garantía de origen”, se encontrara tipificada en el art. 129 del estatuto del vino y art. 129.2 de su Reglamento. Estos preceptos que invocaba la resolución sancionadora, no definían las conductas típicas que constituyen infracciones de las denominaciones de origen, tan solo se contienen en los mismos sucesivas remisiones que finalmente se hacen al Reglamento de la denominación de origen correspondiente. Por tanto, la conducta infractora por la que fue sancionada la entidad Faustino Rivero (utilización indebida de precintas y contraetiquetas de garantía de origen), no estaba tipificada ni en el art. 129 del estatuto del vino, ni tampoco en el art. 129.2 c) de su Reglamento. Es por ello, que un discurso racionalmente objetivo no permite a la vista de la redacción de tales preceptos concluir que la resolución sancionadora que se trató de ejecutar en apremio, mantenía una cobertura normativa por estar también fundamentada la sanción en los arts. 129 de la Ley 25/1970 y 129.2 c) de su Reglamento. La mención que la resolución sancionadora hacía de los arts. 129 y 129.2 c) del estatuto del vino y de su Reglamento no podía pues entenderse de manera racional y objetiva como preceptos fundamentadores, sino como una mención de carácter tangencial, en cuanto era la normativa preconstitucional antecedente de la Orden Ministerial de 3 de abril de 1991 (en este sentido la STC 35/2010 de 19 de julio, FJ 3).

A lo expuesto debe añadirse la existencia de una doctrina consolidada del Tribunal Constitucional desde el año 2003 hasta el momento en que se dicta la Sentencia impugnada en amparo sobre la vulneración de las garantías formales y materiales inherentes al principio de legalidad por el régimen sancionador de la Orden Ministerial de 3 de abril de 1991, luego anulada en 2004, y por los preceptos de la Ley 25/1970 del estatuto del vino y de su Reglamento aprobado por Decreto 835/1972. Esta doctrina se consolida y perfila aún más en la STC 35/2010, de 19 de julio, que de manera ya específica y directa se pronuncia sobre la vulneración del principio de legalidad del art. 25.1 de la CE por los propios preceptos de la normativa preconstitucional de la Ley 25/1970 y de su Reglamento aprobado por el Decreto 875/1972 que eran mencionados en la resolución impugnada. La STC 35/2010 estima igualmente que excluido el régimen sancionador previsto en el Reglamento del “Rioja”, no es posible considerar que la resolución sancionadora tiene cobertura legal por estar fundada en preceptos de la Ley 25/1970 y de su Reglamento que tampoco cumplen con las exigencias de la garantía material del principio de legalidad.

En conclusión, el Ministerio Fiscal considera que debe estimarse que la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 2009 adolece de razonabilidad suficiente en su argumentación al sostener que se mantenía la cobertura normativa de la resolución sancionadora que se trató de ejecutar en la vía de apremio ahora impugnada, sobre la base de considerar que la misma se fundamentaba en los preceptos preconstitucionales del estatuto del vino y de su Reglamento que en ella aparecían mencionados. No cumpliéndose el estándar de razonabilidad exigible a una resolución correctamente fundada en derecho, ha de admitirse que la sentencia vulneró el derecho de tutela judicial efectiva en relación con la garantía de legalidad en materia sancionadora reconocida en el art 25.1 CE, al revocar la Sentencia de la Audiencia Nacional. La falta de cobertura normativa de la resolución sancionadora del Consejo de Ministros de 4 de junio de 1999, impide que ésta pueda ser ejecutada en apremio, no pudiendo mantenerse una providencia de apremio sin título suficiente en el que sustentarse.

En relación con la posible consideración de que al haberse anulado por la Sentencia del Tribunal Supremo, la providencia de apremio de 13 de junio de 2002, en base a que no era firme cuando se dictó la resolución sancionadora que ejecutaba, no existe una actual lesión del derecho fundamental, considera el Ministerio Fiscal que debe descartarse, porque sin perjuicio de que no conste en las actuaciones si la Administración procedió a dictar nueva providencia de apremio tras la sentencia del Tribunal Supremo, lo cierto es que la actual desestimación de la existencia de la lesión, produciría en cualquier caso la imposibilidad de volver a plantear la misma cuando el apremio se hubiera reabierto en base a la Sentencia impugnada.

Por lo que se refiere al motivo de vulneración del derecho de igualdad en la aplicación de la ley del art. 14 CE, considera que no se cumplen con relación a la Sentencia impugnada los requisitos que este Alto Tribunal ha señalado que deben concurrir para poder considerar producida una vulneración del derecho de igualdad en la aplicación judicial de la ley.

8. Mediante escrito de 14 de abril de 2011 la parte recurrente formuló alegaciones reiterando los argumentos esgrimidos en la demanda.

9. Por providencia de 22 de septiembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 26 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo tiene por objeto la Sentencia de 18 de marzo de 2009, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, recaída en recurso de casación contra la Sentencia de 21 de noviembre de 2005, de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso contencioso- administrativo núm. 812- 2003, contra la resolución de 11 de septiembre de 2003 del Tribunal Económico- Administrativo Central, desestimatoria del recurso de alzada promovido contra la resolución de 30 de diciembre de 2002 del Tribunal Económico- Administrativo Regional de La Rioja, en relación con la providencia de apremio emitida el 13 de junio de 2002 por la dependencia regional de recaudación de la delegación especial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de La Rioja.

Debe señalarse de inicio, que la reiterada petición de suspensión cautelar de la resolución impugnada realizada por la parte demandante en escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 6 de julio de 2011, ha perdido objeto al dictarse la presente Sentencia.

Si bien se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes de hecho, es necesario en aras de la claridad de la presente resolución, recordar, brevemente, el iter procesal del que trae causa el recurso que se analiza. La mercantil recurrente fue sancionada por dos infracciones tipificadas en la Orden Ministerial de 3 de abril de 1991, por la que se aprobó el Reglamento del “Rioja”, y en determinados artículos del estatuto de la viña y su Reglamento (Ley 25/1970, de 2 de diciembre, y Decreto 835/1972, de 23 de marzo, respectivamente). Durante la tramitación ante la Audiencia Nacional del recurso contencioso-administrativo entablado frente a la vía de apremio llevada a cabo en ejecución de las citadas sanciones, el Tribunal Supremo -en la sustanciación de otro proceso diferente- anuló la Orden Ministerial de 3 de abril de 1991 en la que se basaban las sanciones cuya ejecución discutía la recurrente. Debido a dicha anulación, el recurso de la demandante fue estimado por la Audiencia Nacional, que anuló no solamente la resolución impugnada -la providencia de apremio y actos posteriores- sino también todos los actos de los que traía causa, argumentando, con cita de las Sentencias dictadas por este Tribunal sobre la normativa del vino y a la vista de la anulación de la citada Orden, que las sanciones impuestas carecían de cobertura legal. Recurrida en casación dicha Sentencia por el Abogado del Estado, el Tribunal Supremo, si bien anuló la vía de apremio inicialmente recurrida, consideró que, a pesar de la anulación de la Orden Ministerial de 3 de abril de 1991, las sanciones mantenían suficiente cobertura legal.

2. En la demanda de amparo se plantean tres lesiones diferentes, la primera del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), la segunda del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y por último se alega la vulneración del derecho a la igualdad en aplicación de la ley (art. 14 CE).

Como punto de partida conviene precisar que mientras la lesión constitucional que denuncia la demandante de amparo en relación con el principio de legalidad, de haberse producido, tendría su origen directo en las resoluciones administrativas sancionadoras y no en la Sentencia del Tribunal Supremo que se limitó a confirmar la legalidad de las mismas, las quejas relativas a los arts. 14 y 24 CE, sin embargo, se imputan al órgano judicial y , en su caso, por dicho órgano se habrían ocasionado, por lo que no estamos ante un recurso de amparo del art. 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), como parece entender el Abogado del Estado, sino ante un amparo mixto (arts. 43 y 44 LOTC), en el que se imputan lesiones de derechos fundamentales, tanto al órgano judicial como a la Administración sancionadora. El hecho de que la demandante centre sus quejas frente a la Sentencia del Tribunal Supremo no debe impedir el examen de las infracciones constitucionales en que supuestamente habría incurrido la Administración, cuando, como ocurre en este caso, tras la lectura de la fundamentación jurídica y del suplico de la demanda se comprueba que el recurso comprende, además de la petición de nulidad de la Sentencia formalmente impugnada, la de las decisiones administrativas que la anteceden (SSTC 6/1981, de 16 de marzo; 147/2003, de 14 de julio, FJ 1; y 170/2008, de 15 de diciembre, FJ 2). Si bien la mercantil recurrente interpone el presente recurso de amparo formalmente frente a la Sentencia del Tribunal Supremo que casando la Sentencia dictada por la Audiencia Nacional hizo revivir las sanciones administrativas, debe considerarse que también se impugnan en amparo las sanciones que son los actos administrativos que, en su caso, habrían lesionado el principio de legalidad, art. 25 CE.

3. Antes de analizar el fondo de las alegaciones planteadas en la demanda de amparo debemos dar respuestas a los óbices opuestos, tanto por el Abogado del Estado como por el Ministerio Fiscal, que han considerado que el recurso debe ser inadmitido por no haber agotado correctamente la vía judicial previa el recurrente. Como ha quedado expuesto con mayor detalle en los antecedentes, consideran que, puesto que la demanda de amparo se dirige exclusivamente frente a la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo, a la que imputan las lesiones aducidas, la parte recurrente debió plantear con carácter previo al recurso de amparo el preceptivo incidente de nulidad en virtud del art. 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Como se ha apuntado, la demandante plantea tres lesiones diferentes, la primera del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), la segunda del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y por último, del derecho a la igualdad (art. 14 CE). No ofrece dudas que las quejas relativas a los arts. 14 y 24 CE, puesto que, en su caso, estas lesiones habrían sido ocasionadas exclusivamente por la Sentencia impugnada en amparo, deben ser, conforme a lo solicitado por el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, inadmitidas por falta de agotamiento de la vía judicial previa, puesto que al no haberse interpuesto el oportuno incidente de nulidad no se ha respetado el carácter subsidiario del recurso de amparo y no se ha dado la oportunidad al órgano judicial que, en su caso, habría ocasionado la lesión, de repararla. Tal omisión vulnera el carácter subsidiario del recurso de amparo, impidiendo que nos pronunciemos sobre las referidas vulneraciones, al no haberse agotado por la parte recurrente el remedio procesal legalmente previsto para tratar de obtener ante la jurisdicción ordinaria la reparación de las lesiones presuntamente sufridas (por todas, STC 104/2011, de 20 de junio, FJ 4).

Distinta conclusión debe extraerse en relación a la presunta lesión del principio de legalidad. En un proceso administrativo sancionador, como es del que trae causa el presente recurso de amparo, una eventual lesión del principio de legalidad basada en que la sanción impuesta carece de cobertura legal sólo puede ser ocasionada por la Administración sancionadora, puesto que los órganos judiciales ante los que se impugnara la sanción sólo lesionarían el mencionado derecho de manera indirecta por no reparar la vulneración producida en vía administrativa. La singularidad del presente supuesto radica en que la declaración de nulidad de la Orden Ministerial aplicada, y, como consecuencia, la constatación de una posible lesión del principio de legalidad, no ha tenido lugar dentro del proceso judicial iniciado por la recurrente, sino que ha sido en otro proceso jurisdiccional donde se dictó por el Tribunal Supremo la Sentencia que declaraba la nulidad de la citada Orden. Solamente cuando la parte sancionada interpone recurso contencioso- administrativo frente a la providencia de apremio que pretende ejecutar la sanción, es cuando se produce la anulación del precepto reglamentario que ponía de manifiesto la lesión que ahora se aduce. Esta circunstancia, sin embargo, no modifica el hecho de que, en su caso, sería la Administración sancionadora la que, aplicando una normativa posteriormente anulada, habría lesionado el principio de legalidad al sancionar sin la cobertura legal constitucionalmente exigible. En definitiva, la lesión, de constatarse, habría sido originada por la Administración sancionadora; siendo esto así, nos encontramos -como se dijo más arriba- ante un recurso de amparo en el que se recurre un acto administrativo sancionador, sin perjuicio de que la parte recurrente dirija su demanda formalmente frente a la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo.

Todo lo expuesto nos conduce a rechazar el óbice procesal -de falta de agotamiento de la vía judicial previa- planteado en relación con la supuesta lesión del principio de legalidad. Así, ha quedado constatado que esta lesión fue aducida por la parte recurrente ante la Audiencia Nacional que conoció del recurso en instancia que, de hecho, estimó vulnerado el art. 25 CE y, precisamente por ello, estimó el recurso planteado. Asimismo, esta lesión fue planteada y debatida en casación, considerando el Tribunal Supremo que tal vulneración no se había producido; por tanto no cabe apreciar necesario el incidente de nulidad frente a la Sentencia que resuelve el recurso de casación puesto que la supuesta lesión del art. 25 CE, de existir, además de no haber sido ocasionada por el Tribunal Supremo, fue debatida en la vía judicial, respetándose de esta manera el carácter subsidiario del recurso de amparo.

No puede compartirse, por último, el argumento del Abogado del Estado según el cual el recurso de amparo debe ser rechazado puesto que se impugna una Sentencia que estima la pretensión ejercitada por la recurrente. Si bien es cierto que el fallo de la Sentencia impugnada es estimatorio de la pretensión inicial de la recurrente, no lo es menos que en la parte dispositiva de la misma se estima también el recurso de casación planteado por el Abogado del Estado, pronunciamiento que ocasiona, como se verá, una lesión real y efectiva del derecho de la recurrente, puesto que la Audiencia Nacional, en la Sentencia finalmente casada, había declarado la nulidad no sólo de la providencia de apremio, sino también de todos los actos de los que traía causa, entre ellos, las sanciones impuestas. No puede obviarse que el Tribunal Supremo, rectificando la Sentencia de la Audiencia Nacional, ha considerado que las sanciones debían pervivir por no vulnerar derecho fundamental alguno, al considerar que la anulación de la Orden Ministerial en la que se basaban, no implicaba que no existiera cobertura legal suficiente para su imposición.

4. Una vez aclaradas las cuestiones procesales, y descartadas las lesiones aducidas de los arts. 14 y 24 CE, debemos en este punto analizar la alegada vulneración del principio de legalidad, art. 25 CE, por lo que procede recordar nuestra doctrina sobre este aspecto.

Recordábamos en la STC 135/2010, de 2 de diciembre, FJ 4, que “el derecho fundamental enunciado en el art. 25.1 CE incorpora la regla nullum crimen nulla poena sine lege, que también 'es de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo', y comprende una doble garantía, formal y material. La garantía material 'aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones” (por todas STC 104/2009 de 4 de mayo, FJ 2 y jurisprudencia allí citada). La garantía formal, por su parte, hace referencia al rango necesario de las normas tipificadoras de dichas conductas y sanciones, toda vez que la doctrina constitucional reitera que el término “legislación vigente' contenido en el art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora (por todas STC 77/2006, de 13 de marzo, FJ único y jurisprudencia allí citada)”. Hemos considerado que “la aplicación de esta doctrina al ámbito administrativo sancionador requiere no obstante, introducir algunos matices, como el alcance de la reserva de ley contenida en el art. 25.1 CE que tiene, en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, una eficacia relativa o limitada, no pudiendo ser tan estricto como el que se aplica a los tipos y sanciones penales por distintas razones que atañen 'al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias' (STC 2/1987, de 21 de enero), bien 'por exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales (STC 87/1985, de 16 de julio) o materiales'. De este modo, el mandato del art. 25.1 CE aplicado al ámbito administrativo sancionador determina que es necesaria la cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, pero no excluye que esa norma contenga remisiones a disposiciones reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer, de tal forma que quede totalmente excluido que las remisiones de la ley al reglamento hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley (STC 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2 y 3 y jurisprudencia allí citada).”

También debe tenerse en cuenta, como este Tribunal ha dejado sentado expresamente, por todas STC 50/2003, de 17 de marzo, FJ 4, “que no es posible exigir la reserva de ley de manera retroactiva para anular o considerar nulas disposiciones reglamentarias reguladoras de materias y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía, de acuerdo con el derecho preconstitucional y, en concreto, por lo que se refiere a las disposiciones sancionadoras, que el principio de legalidad, que se traduce en la reserva absoluta de ley, no incide en disposiciones o actos nacidos al mundo del derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada, aun cuando las habilitaciones ilimitadas a la potestad reglamentaria y las deslegalizaciones realizadas por leyes preconstitucionales, incompatibles con el art. 25.1 CE, deben entenderse caducadas por derogación desde la entrada en vigor de ésta (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 5; 15/1981, de 7 de mayo, FJ 7; y 101/1988, de 8 de junio, FJ 4) y no cabe, a partir de la Constitución, tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones, o alterar el cuadro de las existentes mediante una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado por otra norma de rango legal (STC 6/1994, de 17 de enero, FJ 2), con la estricta excepción, como se dice en la ya citada STC 305/1993, del supuesto en que una norma reglamentaria sancionadora constituya una 'reiteración de las reglas sancionadoras establecidas en otras normas más generales, por aplicación a una materia singularizada incluida en el ámbito genérico de aquéllas', pues cuando la norma reglamentaria posconstitucional se limita, sin innovación del sistema de infracciones y sanciones en vigor, a aplicar ese sistema preestablecido al objeto particularizado de su propia regulación material, no cabe entonces hablar propiamente de remisión normativa a favor de aquella disposición, ya que la remisión implica la potestad conferida por la norma de reenvío de innovar, en alguna medida, el ordenamiento por parte de quien la utiliza (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 4). Fuera de esta excepción, permitir que se actualicen las normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales, por la misma vía reglamentaria, supone alterar el sistema constitucional de producción de normas jurídicas (STC 177/1992, de 2 de noviembre), con el perverso efecto de mantener in aeternum, después de la Constitución, infracciones que carecen de cobertura legal (STC 45/1994, 15 de febrero, FJ 5). La pervivencia de normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales tiene como valladar infranqueable la imposibilidad de que se actualicen luego por la misma vía, no respetando así el sistema constitucional de producción de normas (STC 177/1992, de 2 de noviembre), hasta el punto de vedar incluso la viabilidad de un reglamento posterior a la Constitución que se redujera a reproducir el contenido de la regulación anterior (STC 305/1993, de 25 de octubre). En caso contrario se produciría el efecto perverso de mantener ad calendas graecas después de la Constitución infracciones que, se mire como se mire, carecen de la necesaria cobertura legal (SSTC 45/1994, de 15 de febrero, y 117/1995, de 17 de julio).”

5. Expuesta la doctrina sobre el principio de legalidad en el ámbito administrativo sancionador, el problema se centra en determinar si la anulación de la Orden Ministerial de 3 de abril de 1991 -Reglamento del “Rioja”- ha provocado, como defiende la parte recurrente y ha considerado el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, que las sanciones impuestas hayan vulnerado el principio de legalidad, art. 25 CE, o si, por el contrario, como argumenta el Tribunal Supremo en la Sentencia impugnada -y defiende el Abogado del Estado- dicha anulación no implica la falta de cobertura legal de las sanciones discutidas, al haber sido impuestas con base en otros preceptos que respetarían la garantía formal y material exigida por el citado principio.

Debemos por tanto, realizar un estudio separado de cada una de las sanciones impuestas, ya que como consta en los antecedentes, la mercantil recurrente fue objeto de dos sanciones diferentes; la primera, según la resolución sancionadora del Consejo de Ministros ahora analizada, consideraba tipificada la conducta en los arts. 30 y 34.1.c de la Orden Ministerial de 3 de abril de 1991, por la que se aprobaba el Reglamento del “Rioja”, “por expedición de vino cosecha de 1989 categoría crianza, con contra etiquetas o precintas de otra u otras cosechas”, así como en los arts. 123.1 del estatuto de la viña, 129.2 del Reglamento de la viña y 49.1.3 del Reglamento del “Rioja”. En aplicación del art. 53.1.c del Reglamento del “Rioja” se impuso multa por el 1 por 100 del valor de las mercancías, en total 324,23 euros.

Esta sanción, anulada la Orden Ministerial 3 de abril de 1991, tiene su cobertura legal, según ha argumentado el Tribunal Supremo en la Sentencia impugnada en los arts. 123.1 del estatuto de la viña y 129.2 de su Reglamento. Sobre el primero de los preceptos señalados ya tuvimos ocasión de pronunciarnos en la STC 50/2003, de 17 de marzo, donde, después de recordar el contenido del artículo, consideramos que no lesionaba el principio de legalidad, pues contenía tanto la descripción de las conductas punibles, como las sanciones a las mismas.

El precepto dispone: “1. Las infracciones a los artículos cuarenta y uno, setenta y tres y ciento seis, las inexactitudes en las declaraciones, guías de circulación, falta de asientos en los libros registros, indicaciones falsas en etiquetas, anuncios o cualquier forma de propaganda, así como la omisión o resistencia por los interesados a las diligencias para el control o inspección en los casos en que éstos están establecidos, serán sancionados con multas de cuantía del uno por ciento al diez por ciento de la base por cada hectárea, en caso de viñedos y viveros, del uno por ciento al diez por ciento del valor de las mercancías, cuando la infracción afecte directamente a éstas.”

Pues bien, la resolución sancionadora del Consejo de Ministros invoca, para justificar la sanción que nos ocupa, además de determinados preceptos de la Orden anulada, el artículo transcrito, de cuya lectura se desprende, tanto la conducta sancionada (toda vez que se refiere a indicaciones falsas en las etiquetas), como la sanción que prevé: multa del 1 al 10 por 100 del valor de las mercancías afectadas. Se constata, como ya dijimos en un supuesto similar en la STC 50/2003, de 17 de marzo, que tanto la conducta tipificada, como la naturaleza y cuantía de la sanción impuesta del art. 123 del estatuto de la viña son los mismos que se preveía en el reglamento anulado, por lo que debe considerarse que se ha respetado el principio de legalidad, en sus dos garantías, formal y material, sin que, por tanto, quepa apreciar lesión alguna del derecho fundamental de la demandante.

6. Distinta es la conclusión que se debe extraer de la segunda sanción discutida, que fue impuesta por utilización indebida de contraetiquetas y precintos, estando tipificada en el art. 51.1.6 del Reglamento del “Rioja”, art. 129 del estatuto de la viña y art. 129.2 c) del Reglamento de la viña, previéndose una sanción de multa, según el art. 51.2 del Reglamento del “Rioja”, de 20.000 pesetas al 200 por 100 del valor de la mercancía afectada, en concreto, en el caso analizado la sanción alcanzó la cuantía de 3.177.111,18 euros.

Anulado el Reglamento del “Rioja”, la sanción, a juicio del Tribunal Supremo en la resolución recurrida, tendría cobertura legal en el art. 129 del estatuto de la viña y 129.2 c) de su reglamento. El análisis de esta sanción conlleva el de los citados preceptos preconstitucionales, debiéndonos remitir en este punto a una serie de supuestos análogos al presente, resueltos en una serie de Sentencias sobre las sanciones impuestas en aplicación de la anterior normativa sobre el vino, que se inicia en la STC 50/2003, de 17 de marzo y que tras numerosos pronunciamientos posteriores, hasta la STC 35/2010, de 19 de julio, han elaborado, con matices, una doctrina uniforme sobre la constitucionalidad de este tipo de sanciones impuestas con base en los mencionados artículos.

En la STC 35/2010, de 19 de julio, en un supuesto similar al presente, otorgamos el amparo en un recurso interpuesto contra resoluciones que sustentaban las sanciones impuestas en el Reglamento del “Rioja”, apreciándose vulneración del derecho a la legalidad sancionadora en ambas vertientes, material (tipicidad) y formal (reserva de ley), con examen de los efectos de la declaración de nulidad de dicho reglamento operada por la Sentencia de 10 de junio de 2004, del Tribunal Supremo, así como del contenido material de las normas sancionadoras aplicadas. Citando precedentes similares de las SSTC 297/2005, de 21 de noviembre, y 77/2006, de 13 de marzo, señalábamos en la citada STC 35/2010, de 19 de julio, FJ 3, que se había lesionado “el principio de legalidad, en su vertiente relativa al principio de reserva de ley en materia sancionadora, en la medida en que las infracciones imputadas a la sociedad mercantil recurrente, previstas en distintos ordinales del apartado 1 del art. 51 del Reglamento de la denominación de origen calificada 'Rioja', carecen del rango normativo mínimo exigido por este Tribunal, en aplicación del art. 25.1 CE, para la tipificación de los ilícitos administrativos, al estar previstas en una norma reglamentaria (en una Orden Ministerial en concreto) carente de cobertura legal suficiente”. Se afirmaba asimismo que “la declaración de nulidad -con los efectos que ello conlleva- del Reglamento de la denominación de origen del 'Rioja' de 1991, por parte de la Sentencia de 10 de junio de 2004, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo, por tratarse de un reglamento ejecutivo que no había sido sometido al dictamen preceptivo del Consejo de Estado, hace que las conductas prohibidas originariamente tipificadas - aunque fuese por normas de rango insuficiente-, hayan dejado de estarlo. Por tanto, el mantenimiento de la sanción cuestionada en amparo infringiría la exigencia de predeterminación normativa, y con ello el principio de tipicidad en materia punitiva”.

Por último, y en relación con el posible sustento de la constitucionalidad de la sanción en normativa preconstitucional -concretamente, en el estatuto de la viña y en su reglamento-, dijimos en la citada STC 35/2010, de 19 de julio, FJ 3, que “el principio de tipicidad exige que la Administración sancionadora precise de manera suficiente y correcta, a la hora de dictar cada acto sancionador, cuál es el tipo infractor con base en el que se impone la sanción, sin que corresponda a los órganos de la jurisdicción ordinaria ni a este Tribunal buscar una cobertura legal al tipo infractor o, mucho menos, encontrar un tipo sancionador alternativo al aplicado de manera eventualmente incorrecta por la Administración sancionadora. Por ello, no resulta, ciertamente, posible sustituir el tipo sancionador aplicado por el Consejo de Ministros (y confirmado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo) por ningún otro descubierto por este Tribunal, bien directamente o bien -como sucede en este caso- a propuesta de la Abogacía del Estado, dado que la mercantil recurrente ha sido sancionada en el caso enjuiciado exclusivamente por infracción de distintos ordinales del art. 51.1 del Reglamento de la denominación de origen calificada 'Rioja', y no por infracción del Reglamento del vino de 1972”.

7. La jurisprudencia expuesta es aplicable al presente supuesto, sin que pueda prosperar la alegación del Abogado del Estado -recogiendo lo argumentado por el Tribunal Supremo en la Sentencia impugnada- referida a que el respeto al principio de reserva de ley estaría garantizado por la referencia que la resolución sancionadora impugnada hace al art. 129 del estatuto de la viña y al art. 129.2 del Reglamento de la viña. Por el contrario, conforme ha manifestado el Ministerio Fiscal en el presente proceso, la mención que de estos preceptos realiza la resolución sancionadora del Consejo de Ministros no puede considerarse que elimine las lesiones constitucionales denunciadas, por cuanto del examen de dicha resolución se deduce que, tanto la infracción cometida, como la sanción impuesta se sustentan directamente en los arts. 29.3, 51.1.6 y 51.2 de la Orden de 3 de abril de 1991, disposición de rango reglamentario declarada posteriormente nula por el Tribunal Supremo, sin que se pueda considerar que las citadas menciones que la resolución sancionadora hace al estatuto de la viña y a su reglamento sean otra cosa que inclusiones tangenciales de carácter secundario, sin contenido suficiente para satisfacer la garantía material del principio de legalidad.

La mercantil recurrente fue sancionada en aplicación del art. 51.1.6 del Reglamento del “Rioja” que tipificaba como infracción “por uso indebido de la denominación o por actos que puedan causarle perjuicio o desprestigio las siguientes: … 6. La indebida tenencia, negociación o utilización de los documentos, precintas, etiquetas, contraetiquetas, sellos, etc., propios de la denominación”. Expulsado del ordenamiento jurídico este precepto, solamente podían amparar la sanción impuesta el art. 129 del estatuto del vino, que dispone que “se sancionará la indebida aplicación de las definiciones establecidas en el Capítulo II del título preliminar la denominación de origen en los casos previstos en el artículo noventa y tres y las infracciones al artículo ochenta y tres con multa de diez mil pesetas al doble del valor de las mercancía o productos afectados, cuando aquél supere dicha cantidad y con su decomiso”. Como señalábamos en un supuesto muy similar en la STC 35/2010, de 19 de julio, FJ 5, el art. 129 del estatuto del vino, que se remite al art. 83.5 -cuyo tenor es, a su vez, una mera remisión a posteriores reglamentos- supone una “inexistencia de un contenido material eficaz mínimo que pueda sustentar la legalidad de la sanción a los efectos de la vertiente material del principio de legalidad, en los términos que recientemente recuerda la STC 104/2009, de 4 de mayo, cuyo fundamento jurídico 5 se recuerda expresamente, en relación con la garantía formal de dicho principio, que este precepto constitucional [el art. 25.1] no excluye que la norma de rango legal contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica”.

La misma conclusión extraíamos del art. 129.2.c del Reglamento del vino -también citado en la resolución sancionadora- que dispone que “los Reglamentos de cada denominación de origen especificarán las sanciones a aplicar a las infracciones a su Reglamento por los inscritos en los Registros de la misma, clasificando éstas en ... c) Uso indebido de la denominación o actos que puedan causarle perjuicio o desprestigio, que se sancionarán en la forma y cuantía que se establece en el apartado 1 de este artículo”. Afirmamos en la STC 50/2003, de 17 de marzo, FJ 6, en relación con el precepto que se acaba de transcribir que “como puede verse, el Reglamento del vino se limita a remitirse a los Reglamentos de cada denominación de origen para especificar las sanciones a aplicar, así como a clasificar las infracciones en faltas administrativas, infracciones a lo establecido sobre elaboración y características de los productos amparados y uso indebido de la denominación de origen o actos que puedan causarle perjuicio o desprestigio. Pero el Reglamento del vino no dice cuáles son las faltas administrativas, ni en qué consiste el uso indebido de la denominación de origen, ni qué actos pueden causarle perjuicio de desprestigio, ni qué normas sobre elaboración y características de los productos deben merecer una sanción. Todo esto lo remite de nuevo a una norma inferior”. Asimismo, en la STC 35/2010, de 19 de julio, dijimos “con respecto a la concreta virtualidad del art. 129.2 c) -de pretendida aplicación … en la resolución administrativa sancionadora- del Decreto 835/1972, aprobatorio del Reglamento de la Ley 25/1970, como normativa preconstitucional apta para satisfacer el principio de legalidad sancionadora, dicho apartado se limita a recoger una de las clasificaciones genéricas de infracciones que “los Reglamentos de cada denominación de origen especificarán”, en tenor del propio encabezamiento del art. 129.2 examinado, con lo que nos hallamos ante una nueva remisión al Reglamento declarado nulo”.

En definitiva, los citados preceptos no respetan la garantía material del principio de legalidad, que como antes hemos recordado, “aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones” (por todas STC 104/2009, FJ 2 y jurisprudencia allí citada).

8. De todo lo expuesto, constatada la nulidad declarada por el Tribunal Supremo del Reglamento del “Rioja”, aprobado por Orden de 3 de abril de 1991, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, así como la inidoneidad de las menciones al estatuto de la viña y su reglamento a los efectos de considerar suplido el principio de legalidad, procede la estimación parcial del presente recurso de amparo por lesión del principio de legalidad en relación con la sanción impuesta por utilización indebida de contraetiquetas y precintos, tipificada en el art. 51.1.6 del Reglamento del “Rioja”, que queda anulada por la presente resolución; asimismo, se anula la Sentencia de 18 de marzo de 2009 de la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en lo relativo a la citada sanción. Por último, procede la desestimación del recurso de amparo en relación a la otra sanción señalada en el fundamento jurídico 5.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de amparo interpuesto por Hostaler I, S.L., y en consecuencia:

1º Declarar vulnerado el derecho fundamental de la sociedad recurrente a la legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE).

2º Restablecer su derecho, y a tal, fin anular la resolución del Consejo de Ministros de 8 de junio de 1999 en lo relativo a la sanción por importe de 3.177.111,18 euros, por utilización indebida de contraetiquetas y precintos, tipificada en el anulado art. 51.1.6 del Reglamento del “Rioja”, así como la Sentencia de 18 de marzo de 2009 de la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en lo relativo a esta sanción.

3º Desestimar el recurso de amparo en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintiséis de septiembre de dos mil once.

SENTENCIA 145/2011, de 26 de septiembre de 2011

Sala Segunda

("BOE" núm. 258, de 26 de octubre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:145

Recurso de amparo 1101-2010. Promovido por don Javier Isaías Constante Tipán en relación con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que desestimó, en apelación, su recurso contra la Delegación del Gobierno en Madrid por sanción de expulsión del territorio nacional.

Vulneración del derecho de defensa: resolución administrativa que impone una sanción de expulsión del territorio nacional, en lugar de la sanción de multa prevista por la ley con carácter general, fundándose en datos nuevos incorporados a la propuesta de resolución, de la que no se dio traslado al interesado.

1. La falta de notificación al demandante de amparo de hechos nuevos incorporados a la propuesta de resolución que, aunque no implican una nueva calificación jurídica ni tampoco la imposición de una sanción distinta de la anunciada, sí son relevantes desde el punto de vista de la licitud de la opción de la Administración en favor de la sanción de expulsión frente a la de multa, vulnera el derecho de defensa en el transcurso del procedimiento administrativo sancionador (SSTC 260/2007, 140/2009) [FJ 4].

2. El derecho a conocer la propuesta de resolución de un expediente sancionador forma parte de las garantías que establece el art. 24.2 CE (SSTC 29/1989, 14/1999) [FJ 3].

3. Producida la vulneración del derecho de defensa en el transcurso del procedimiento administrativo sancionador, el hecho de que el demandante de amparo disfrutara posteriormente en el proceso judicial de la posibilidad de alegar y probar cuanto consideró oportuno para la mejor defensa de sus derechos e intereses, no subsana la citada vulneración del derecho a la defensa (STC 35/2006) [FJ 5].

4. La vinculación de la especial trascendencia del recurso a la conveniencia de unificar los criterios de los Tribunales Superiores de Justicia acerca del art. 18.1 CE con relación al art. 8.1 CEDH, en materia de extranjería, y a la necesidad de corregir el apartamiento en que pudieran incurrir las resoluciones impugnadas respecto de la doctrina de este Tribunal Constitucional, debemos considerarla suficiente a los efectos, de alcance instrumental, de proporcionar al Tribunal elementos de juicio para decidir sobre la admisibilidad de la demanda [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1101-2010, promovido por don Javier Isaías Constante Tipán, representado por la Procuradora de los Tribunales doña María Sonia Esquerdo Villodres y asistido por el Abogado don César Pinto Cañón, contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid de 8 de septiembre de 2008 que le impuso la sanción de expulsión del territorio nacional y prohibición de entrada durante diez años, por la comisión de una infracción grave prevista en el art. 53 a) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; así como contra la Sentencia dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el 28 de octubre de 2009 en el rollo de apelación núm. 1198-2009. Ha sido parte el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco José Hernando Santiago, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 10 de febrero de 2010, la Procuradora de los Tribunales doña María Sonia Esquerdo Villodres, actuando en nombre y representación de don Javier Isaías Constante Tipán, interpuso recurso de amparo constitucional contra las resoluciones citadas en el encabezamiento.

2. Los fundamentos de hecho de la demanda son los siguientes:

a) Por acuerdo de 22 de mayo de 2008 del Comisario jefe de la brigada provincial de extranjería y documentación de Madrid, se inició procedimiento administrativo sancionador contra el demandante de amparo, de nacionalidad ecuatoriana, a causa de encontrarse irregularmente en territorio español, situación constitutiva de la infracción grave prevista en el art. 53 a) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en la redacción dada por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre.

b) Tras la notificación del acuerdo de incoación el mismo día 22 de mayo de 2008, el demandante de amparo alegó encontrarse en situación de arraigo en España como consecuencia de diversas circunstancias personales (en esencia, estar casado con una mujer titular de una segunda tarjeta de residencia, con la que tiene dos hijos menores de edad escolarizados en centros españoles), solicitando que, en caso de apreciarse la existencia de infracción, se acordara, en virtud del principio de proporcionalidad, la sanción de multa y no la de expulsión.

c) El 24 de junio de 2008 el instructor del procedimiento elevó propuesta de resolución -que no le fue notificada al demandante de amparo- en la que proponía su expulsión del territorio español por un período de diez años, destacando, junto a la permanencia ilegal en España, que con anterioridad al inicio del expediente había sido detenido en tres ocasiones, en aplicación de la legislación sobre extranjería, incoándose otros tantos expedientes de expulsión, posteriormente archivados; que el expedientado no acreditaba tener relación laboral u oferta de empleo, ni vínculos significativos con la sociedad española; y, sobre todo, que tenía antecedentes policiales por abuso sexual; asimismo, constaba la apertura de unas diligencias previas por delito de malos tratos en el ámbito familiar y la adopción de una orden judicial de alejamiento respecto de su esposa (datos que no aparecían en el acuerdo de incoación notificado).

d) La Delegada del Gobierno en Madrid acordó, mediante resolución de 8 de septiembre de 2008, imponer al demandante la sanción de expulsión del territorio nacional con prohibición de entrada en España por un periodo de diez años, en atención a que las manifestaciones contenidas en el escrito de alegaciones no “desvirtúan los hechos imputados, constando en el expediente además de la permanencia irregular en España, otros datos negativos sobre su conducta, al haber sido detenido en varias ocasiones por presuntos delitos de malos tratos en el ámbito familiar y abuso sexual, que demuestran un comportamiento antisocial en nuestro país y aconsejan la imposición de la sanción de expulsión que se propone, en lugar de una sanción económica, que en ningún caso sanaría su situación irregular en España”.

e) El demandante de amparo impugnó la resolución administrativa en la vía judicial, alegando: (i) la vulneración del derecho a la defensa en relación con el principio acusatorio (art. 24.2 CE), porque la propuesta de resolución no le fue notificada, pese a que en ella se introducían hechos nuevos relevantes, obviándose el trámite de audiencia; (ii) la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), al haberse tomado en consideración, de cara a acordar la expulsión, unos meros antecedentes policiales, sin haber averiguado la Administración el resultado final de las diligencias; (iii) la falta de proporcionalidad de la resolución, por no concurrir elementos negativos más allá de la estancia irregular; (iv) la infracción del derecho a la vida familiar [art. 8 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH)] y del derecho a la intimidad familiar (art. 18.1 CE), porque las circunstancias de arraigo alegadas por el sancionado no fueron examinadas por la Administración; y (v) la falta de motivación de la decisión de someter la prohibición de entrada al plazo máximo de diez años. Al recurso se adjuntaban diversas resoluciones judiciales mediante las que se archivaban procedimientos incoados contra el demandante de amparo, de un lado, y una Sentencia por la que se le condenaba a una pena de multa por una falta de hurto.

f) El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 28 de Madrid estimó el recurso mediante Sentencia de 14 de mayo de 2009, por considerar que la resolución impugnada incumplía las exigencias impuestas por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con la motivación de la decisión de imponer la sanción de expulsión, en lugar de la de multa.

g) El Abogado del Estado interpuso recurso de apelación alegando, en síntesis, que la sanción de expulsión no fue desproporcionada debido a la situación irregular en la que se hallaba el recurrente, a su falta de intento de regularización, sus antecedentes policiales y penales, así como la dudosa concurrencia de circunstancias de arraigo familiar.

h) El recurso de apelación fue estimado por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid mediante Sentencia de 1 de abril de 2005, que confirmó la resolución administrativa impugnada porque “los antecedentes judiciales del actor evidencian su total inadaptación social, constituyendo un potencial peligro de actuaciones generadoras de una extraordinaria alarma social. La absolución de los dos delitos de malos tratos en el ámbito familiar ha sido consecuencia de la renuncia -voluntaria o forzada- de la víctima que, por la documentación obrante en las actuaciones, no parece que conviva desde 2007 con el actor”. Por todo ello, la Sala concluye que la resolución impugnada “está motivada, explicitando las razones que le llevan a optar por la expulsión y no por la multa, sin que, como bien alega el Sr. Abogado del Estado en su apelación, el hecho de tener dos hijos en España sea motivo bastante para enervar la expulsión en un supuesto como el de autos, en el que la conducta del apelado no parece, precisamente, que sea lo suficientemente edificante como para hacerse acreedor de la necesidad o conveniencia de la proximidad de sus hijos menores”.

i) Contra la Sentencia de apelación interpuso el demandante de amparo un incidente de nulidad de actuaciones alegando la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) porque aquélla no se había pronunciado sobre todos los motivos alegados en la demanda, así como del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), porque (i) la Sentencia considera cierto el relato de hechos mantenido por la acusación en el proceso penal sustanciado contra él por el delito de malos tratos pese a que fue absuelto; (ii) se considera acreditado que el actor tiene antecedentes penales cuando esto es erróneo; (iii) se descalifica al actor como padre sin contar con informes sociales o psicológicos; y (iv) no se aplica la doctrina del Tribunal Supremo conforme a la cual la detención policial sin ulterior condena penal resultaría por sí sola irrelevante, debiendo la Administración averiguar cuál fue el resultado de las actuaciones policiales y dejar constancia de ello en el expediente.

j) Mediante providencia de 18 de diciembre de 2009 la Sala inadmitió el incidente por considerar que lo pretendido con él era “atacar en cuanto al fondo la Sentencia dictada en segunda instancia, algo que excede del excepcional y estrecho marco del incidente de nulidad de actuaciones”.

3. El demandante de amparo comienza señalando que el presente recurso de amparo es de los denominados mixtos, por cuanto en él se aducen, al tiempo, quejas relativas a la resolución sancionadora de la Delegación del Gobierno en Madrid y otras que se refieren a la Sentencia dictada en grado de apelación por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

En relación con la actuación administrativa, se aducen las siguientes vulneraciones constitucionales: a) En primer lugar, la resolución habría vulnerado el derecho a la defensa y el principio acusatorio (art. 24.2 CE) porque al demandante no se le notificó la propuesta de resolución formulada por el instructor del expediente, pese a que en ella se introdujeron hechos nuevos y relevantes (los relativos a sus anteriores detenciones) respecto de los cuales no tuvo la oportunidad de alegar. b) En segundo término, la resolución habría vulnerado el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) porque de una mera reseña de detenciones no cabe deducir un comportamiento antisocial, más aún cuando a todas esas detenciones, excepto una, siguió el archivo o la absolución. c) En tercer lugar, no se habrían valorado las circunstancias alegadas por el recurrente que acreditaban su arraigo en España (la convivencia con su cónyuge, que sí disponía de autorización de residencia en España; y con sus dos hijos, menores de edad y escolarizados), de tal manera que la expulsión habría lesionado los derechos a la vida privada y familiar (art. 8 CEDH) y a la intimidad familiar (art. 18.1 CE), así como las exigencias que se derivan del art. 39.1 CE en relación con la protección de la familia y de los hijos. d) Por último, se aduce la doctrina contenida en la STC 140/2009, de 15 de junio, en la que se declara que la opción por la sanción de expulsión, sin valorar las circunstancias familiares concurrentes, infringe el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

En segundo lugar, el demandante de amparo expone las lesiones constitucionales que imputa a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid: a) Así, la infracción del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al dejar sin resolver la Sentencia varios motivos formulados en la demanda inicial, en la que se adujo la falta de notificación de la propuesta de resolución y la omisión del trámite de audiencia, la vulneración del principio de presunción de inocencia y la falta de motivación de la duración -diez años- de la prohibición de entrada en España. b) De otra parte, la Sentencia de apelación también habría vulnerado el principio de presunción de inocencia (art. 24.2 CE) pues acepta los hechos imputados al recurrente por el Fiscal en un proceso penal pese a su posterior absolución; de otro, la Sentencia considera que el recurrente tiene antecedentes penales y que quiere mantenerse en situación de ilegalidad cuando esto es manifiestamente erróneo; en tercer lugar, se descalifica de plano al recurrente como padre, sin el menor informe elaborado por servicios sociales y psicológicos; y, por último, se aplica al caso una doctrina jurisprudencial acerca de los efectos de la mera detención que está superada expresamente por el propio Tribunal Supremo.

4. Mediante providencia de 22 de julio de 2010 la Sala Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo, así como dirigir atenta comunicación a la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y al Juzgado de lo Contencioso- Administrativo núm. 28 de Madrid para que remitieran certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de apelación núm. 1198-2009 y al procedimiento abreviado núm. 1434-2008, respectivamente; así como para que por el Juzgado se emplazase a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, con excepción del recurrente en amparo, a fin de que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional, con traslado a dichos efectos de copia de la demanda presentada.

5. Mediante otra providencia de la misma fecha se acordó formar pieza separada de medidas cautelares y, de conformidad con lo previsto en el art. 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), conceder un plazo común de tres días a las partes, para que alegaran lo que estimasen pertinente en relación con la petición de suspensión.

El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 28 de julio de 2010, en el que, pese a reconocer que existe algún precedente favorable a la suspensión de las sanciones de expulsión de extranjeros, instaba a este Tribunal a denegarla en virtud de la regla general establecida en el art. 56 LOTC, por entender que ninguno de los argumentos aducidos por la parte actora para fundamentar su solicitud podían ser acogidos. Mediante escrito registrado el 31 de julio de 2010 la representación procesal del recurrente formuló sus alegaciones, en las que, tras invocar los AATC 82/1999, de 12 de abril, y 356/2008, de 10 de noviembre, reiteraba la solicitud de suspensión, apoyándola en los argumentos ya expuestos en la demanda. El Ministerio Fiscal, en escrito presentado el 10 de septiembre de 2010, estimó procedente que se acordase la suspensión solicitada por entender que, conforme a lo razonado en los citados AATC 82/1999 y 356/2008, la ejecución de la sanción haría perder al amparo su finalidad, toda vez que los perjuicios de carácter personal, económico y familiar derivados de dicha ejecución serían de imposible resarcimiento en caso de estimarse el recurso de amparo. Finalmente esta Sala, mediante el ATC 156/2010, de 15 de noviembre, acordó suspender la ejecución de las resoluciones impugnadas.

6. A través de escrito registrado el 26 de julio de 2010, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, solicitó que se le tuviera por personado en el procedimiento.

7. Por diligencia de ordenación de 29 de noviembre de 2010 se tuvo por personado y parte al Abogado del Estado en representación de la Administración general del Estado y se acordó, a tenor de lo establecido en el art. 52.1 LOTC, dar vista de todas las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por un plazo común de veinte días, para que dentro del mismo pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convinieran.

8. El Abogado del Estado presentó sus alegaciones en escrito registrado el 10 de enero de 2011, en el que solicita, con carácter previo, la inadmisión de la demanda de amparo, por no contener una justificación suficiente acerca de la especial trascendencia constitucional del recurso. Con cita de los AATC 188/2008, de 21 de julio (FJ 2); 289/2008, de 22 de septiembre (FJ 2); y 290/2008, de 22 de septiembre (FJ 2), señala que “la carga de justificar la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo es algo distinto a razonar la existencia de la vulneración de un derecho fundamental ... sin que corresponda a este Tribunal reconstruir de oficio la demanda cuando el recurrente incumpla la carga de argumentación que sobre él recae en orden a justificar esa especial trascendencia constitucional que, a su juicio, reviste el recurso de amparo que ha interpuesto”; añadiendo el ATC 252/2009, de 19 de octubre (FJ 1) que “por situarse en planos diferentes el razonamiento sobre la existencia de la lesión del derecho fundamental y la argumentación relativa a la trascendencia constitucional del recurso de amparo tendente a su restablecimiento y preservación, uno y otra son necesarios, de modo que la exposición sobre la verosimilitud de la lesión del derecho fundamental no puede suplir la omisión de una argumentación expresa sobre la trascendencia constitucional del recurso de amparo”. A juicio del Abogado del Estado la demanda de amparo incurre justamente en la confusión censurada en esta doctrina constitucional.

Subsidiariamente, solicita la desestimación de la demanda de amparo. A tal fin, comienza señalando que la facultad de sancionar con expulsión la falta del art. 53 a) de la Ley Orgánica 4/2000 está prevista legalmente y el derecho a ser informado de la infracción imputada ha de referirse en el presente caso a la conducta descrita por el mencionado precepto, de cuya imputación ha sido debidamente instruido el expedientado desde la apertura misma del procedimiento sancionador. Añade que ninguna lesión del derecho a la presunción de inocencia existe respecto a los hechos constitutivos de la infracción sancionada; y para formar el juicio de proporcionalidad a la hora de sancionar con la expulsión es perfectamente lícito que la Administración tome en consideración los hechos que determinaron detenciones policiales, aunque luego no culminaran en una sanción penal por la negativa de la víctima a declarar contra su marido, siendo el propio expedientado quien debe alegar en su descargo que los antecedentes que resulten de las bases de datos policiales carecen de virtualidad jurídica para fundamentar la sanción más grave de expulsión, puesto que sólo él es conocedor de lo posteriormente ocurrido y puede obtener fácilmente testimonios y certificaciones de Juzgados, Tribunales y registros centrales. La celeridad con que el legislador orgánico ha dispuesto que se tramite el procedimiento preferente de expulsión es incompatible con imponer al instructor de las diligencias policiales la carga de averiguar - caso por caso- el resultado judicial final de las actuaciones policiales.

Añade que, contra lo que sostiene la demanda, el derecho a la vida familiar no está incluido en el ámbito de protección del art. 18.1 CE (con cita de las SSTC 236/2007, de 7 de noviembre, y 60/2010, de 7 de octubre); y el Convenio europeo no es parámetro de constitucionalidad, sin perjuicio de lo dispuesto por el art. 10.2 CE, por lo que no corresponde a este Tribunal examinar supuestas infracciones del art. 8.1 de aquel texto internacional. Por lo demás, la supuesta infracción de los apartados 1 y 2 del art. 39 CE está fuera del ámbito del recurso de amparo (arts. 53.2 CE y 41.1 y 3 LOTC).

En relación con la Sentencia de apelación, rechaza el Abogado del Estado la existencia de una infracción autónoma del art. 24.1 CE pues la misma simplemente estima el recurso de apelación y motiva adecuadamente por qué entiende que es conforme a derecho el acto administrativo impugnado. Igualmente rechaza que la Sentencia de apelación vulnere el derecho a la presunción de inocencia por haber tomado en consideración una prueba documental que el recurrente creyó de descargo, pero que la Sala valoró diferentemente; esta discrepancia valorativa carece de relieve constitucional y no lesiona el derecho a ser presumido inocente, derecho que difícilmente puede ser violado por una jurisdicción que, como la contencioso- administrativa, no sanciona sino que simplemente revisa la legalidad de las que impone la Administración titular de la potestad sancionadora.

9. La representación procesal del demandante de amparo presentó sus alegaciones el 12 de enero de 2011, mediante escrito en el que, en lo sustancial, se reiteran los razonamientos consignados en el escrito de demanda.

10. La Fiscalía ante este Tribunal Constitucional, por escrito registrado el 25 de enero de 2011, solicitó la reclamación del expediente administrativo de expulsión tramitado por la Delegación del Gobierno en Madrid. Una vez recibido, se dio vista del mismo a las partes, para que pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes; haciéndolo el Abogado del Estado mediante escrito presentado el 21 de marzo de 2011, en el que se ratifica en su precedente escrito alegatorio, al igual que hizo el demandante de amparo en escrito presentado el 30 de marzo de 2011.

11. La Fiscalía ante este Tribunal Constitucional presentó su escrito de alegaciones el 15 de abril de 2011, en el que solicita el otorgamiento del amparo solicitado, coincidiendo parcialmente con el planteamiento del demandante de amparo.

En relación con la resolución sancionadora dictada por la Delegación de Gobierno en Madrid, señala los siguientes aspectos: a) se ha causado la vulneración del derecho de defensa y del principio acusatorio (art. 24.2 CE), en cuanto no consta en el expediente la notificación de la propuesta de resolución, existiendo una diferencia sustancial entre el acuerdo de incoación y la propuesta de resolución que luego se traslada a la definitiva resolución: la existencia y valoración de antecedentes policiales y judiciales; b) por el contrario, rechaza que se haya producido la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), pues en el expediente constan los datos sobre los que se apoya la aplicación del art. 53 a) de la Ley Orgánica 4/2000; c) tampoco aprecia que la eventual separación familiar derivada de una sanción de expulsión suponga una vulneración aquí denunciable del art. 39 CE, en cuanto que éste se encuentra fuera de los derechos fundamentales susceptibles de amparo (arts. 53 CE y 41.1 LOTC) y, por otra parte, el invocado art. 8.1 CEDH no se integra en el derecho fundamental reconocido en el art. 18.1 CE; d) por último, sostiene la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), dada la carencia de antecedentes policiales con entidad bastante y la omisión de la comprobación de su resultado, unido a la falta de ponderación de la documentación acreditativa de un eventual arraigo familiar, constituye una falta de motivación contraria al principio de proporcionalidad.

A continuación, el Ministerio Fiscal se refiere a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid: a) en primer lugar, afirma que incurre en incongruencia omisiva por no dar respuesta a todos los motivos formulados en el recurso contencioso- administrativo, limitándose a reconsiderar lo tratado por la Sentencia de primera instancia; b) por el contrario, rechaza la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), dando por reproducidas las consideraciones efectuadas en relación con la resolución administrativa impugnada: c) por último, considera que la Sentencia incurre en vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por ser insuficiente e infractora del principio de proporcionalidad la motivación que justifique la sanción de expulsión.

12. Por providencia de 22 de septiembre de 2011 se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 26 del mismo mes y año, trámite que ha finalizado en el día de hoy.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid de 8 de septiembre de 2008 que impuso al demandante -de nacionalidad ecuatoriana- la sanción de expulsión del territorio nacional y prohibición de entrada durante diez años, por la comisión de una infracción grave -encontrarse irregularmente en España- prevista en el art. 53 a) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante, LOEx), en la redacción dada al precepto por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre.

El demandante no niega el carácter irregular de su estancia en el territorio español ni la pertinencia de que tal situación hubiese sido sancionada con la multa prevista en el art. 55.1 b) LOEx. Pero sostiene que la decisión de imponer la sanción de expulsión (art. 57.1 LOEx) se ha adoptado con vulneración de su derecho a la defensa (art. 24.2 CE), pues no se le notificó la propuesta de resolución del expediente, pese a que en ella se introdujeron hechos nuevos relevantes para sustentar la sanción de expulsión, respecto de los cuales no tuvo la oportunidad de alegar y aportar prueba; también el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), por no estar acreditado que hubiese mantenido un comportamiento antisocial en España; igualmente, el derecho a la intimidad familiar (art. 18.1 CE), en la medida en que no se ha valorado su situación de arraigo familiar en España; y, por último, el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), dada la carencia de adecuada motivación de la opción por la sanción de expulsión, en lugar de la multa.

El reproche se extiende a la Sentencia de 28 de octubre de 2009 dictada en grado de apelación por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, a la que imputa no sólo no haber reparado las infracciones constitucionales atribuidas a la resolución administrativa sino también la causación de nuevas lesiones autónomas, tanto del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) -por incurrir en incongruencia omisiva- como del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE).

Coincide parcialmente con este parecer el Ministerio Fiscal, quien aprecia que la resolución administrativa ha vulnerado el derecho a la defensa del demandante (art. 24.2 CE) y que tanto la resolución administrativa como la judicial han lesionado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en cuanto carecen de una motivación suficiente y acorde con el principio de proporcionalidad que justifique la imposición de la sanción de expulsión, en lugar de la de multa. Por el contrario, el Abogado del Estado aduce, con carácter previo, que la demanda de amparo debe ser declarada inadmisible, pues no cumple con la exigencia establecida en el art. 49.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) de justificar la especial trascendencia constitucional del recurso. Subsidiariamente, sostiene que la demanda debe ser desestimada, pues ni la resolución administrativa ni la judicial incurren en las vulneraciones constitucionales que se alegan por el demandante.

2. Una vez delimitado el objeto de nuestro enjuiciamiento, debemos abordar con carácter previo el óbice aducido por el Abogado del Estado, examinando si, como considera, la demanda de amparo se halla incursa en la causa de inadmisión derivada del incumplimiento de la exigencia impuesta por el art. 49.1 in fine LOTC de justificar la especial trascendencia constitucional del recurso.

Ciertamente, la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, ha reformado la configuración del proceso constitucional de amparo mediante la introducción en el art. 50.1 b) LOTC de una nueva condición de admisibilidad: la necesidad de que el recurso tenga una “especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales”. A lo cual se añade la incorporación de un último inciso en el art. 49.1 LOTC, en el que se establece que “en todo caso, la demanda justificará la especial trascendencia constitucional del recurso”.

Es preciso, por tanto, diferenciar la necesidad de que el recurso de amparo ofrezca una especial trascendencia constitucional, cuya apreciación, claro está, sólo puede corresponder a este Tribunal, atendiendo a los criterios señalados por el art. 50.1 b) LOTC; y, de otro lado, la exigencia impuesta al recurrente por el art. 49.1 in fine LOTC de alegar y acreditar que el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal en razón de su especial trascendencia constitucional, siendo esta última condición la que el Abogado del Estado considera incumplida en el presente caso.

Sin embargo, el examen del escrito de demanda pone de manifiesto que el recurrente destina un apartado de la misma -el séptimo- dirigido expresamente a dar cumplimiento a la exigencia impuesta por el art. 49.1 in fine LOTC, vinculando la especial trascendencia del recurso a la conveniencia de unificar los criterios de los Tribunales Superiores de Justicia, pues tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 19/2003 de 23 de diciembre, el Tribunal Supremo ha dejado de conocer de la materia de que dimana este recurso; a la necesidad de que este Tribunal Constitucional establezca jurisprudencia acerca del art. 18.1 CE con relación al art. 8.1 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, en materia de extranjería; y, también, a la necesidad de corregir el apartamiento en que incurren, a su juicio, las resoluciones impugnadas respecto de la doctrina de este Tribunal Constitucional en diversos aspectos.

Sin perjuicio de la consideración de fondo que tal justificación pueda merecer, debemos no obstante considerarla suficiente a los efectos, de alcance instrumental, de proporcionar al Tribunal elementos de juicio para decidir sobre la admisibilidad de la demanda; recordando que si ab initio el Tribunal se consideró suficientemente ilustrado, no cabe sino hacer un uso prudente de la facultad de inadmitir posteriormente la demanda por meros defectos en el modo de redactarla (SSTC 248/2005, de 10 de octubre, FJ 3; y 17/2011, de 28 de febrero, FJ 2).

3. Descartado el óbice procesal formulado por el Abogado del Estado, debemos iniciar nuestro enjuiciamiento por el examen de las quejas relativas a la actuación administrativa, pues como señalamos en la STC 5/2008, de 21 de enero (FJ 3), puede sostenerse como criterio general que en los amparos mixtos la pretensión deducida por la vía del art. 43 LOTC es autónoma y su examen resulta, en principio, preeminente, puesto que la comisión de una lesión constitucional en el transcurso del proceso judicial no impide que el acto administrativo siga siendo el verdadero objeto del proceso de amparo (en el mismo sentido, SSTC 156/2009, de 29 de junio, FJ 3; y 35/2010, de 19 de julio, FJ 2). Y, dentro de ellas, de modo particular hemos de comenzar por la referida a la vulneración del derecho a la defensa (art. 24.2 CE), tanto por su carácter procesal como porque su estimación haría innecesario nuestro pronunciamiento sobre las restantes denuncias, al dar lugar su eventual estimación a una retroacción de actuaciones (SSTC 96/2000, de 10 de abril, FJ 1; 229/2003, de 18 de diciembre, FJ 2; 41/2005, de 28 de febrero, FJ 6; 54/2006, de 27 de febrero, FJ 4; y 316/2006, de 15 de noviembre, FJ 2, por todas).

El examen de esta queja debe iniciarse recordando que constituye reiterada doctrina de este Tribunal, desde la STC 18/1981, de 8 de junio, que las garantías procesales establecidas en el art. 24.2 CE son aplicables también a los procedimientos administrativos sancionadores, en cuanto que son manifestación de la potestad punitiva del Estado, con las matizaciones que resulten de su propia naturaleza (por todas, STC 17/2009, de 26 de enero, FJ 2), incluyendo en esas garantías el derecho a la defensa, que proscribe cualquier indefensión. En particular, el ejercicio del derecho de defensa en el seno de un procedimiento administrativo sancionador presupone, ante todo, que el implicado sea emplazado, tomando conocimiento de la incoación del procedimiento, pues sólo así podrá disfrutar de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le imputa. Pero más allá del elemental deber de la Administración de comunicar al afectado la incoación del expediente sancionador, es preciso que éste tenga oportunidad de alegar en el curso del mismo lo que a su derecho convenga, así como de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes.

En este sentido, una vez concluida la instrucción del expediente sancionador, la propuesta de resolución que formule el instructor, si es inculpatoria, cumple la destacada función de constituir la imputación, para lo cual en esa propuesta “se fijarán de forma motivada los hechos, especificándose los que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, se determinará la infracción que, en su caso, aquéllos constituyan y la persona o personas que resulten responsables, especificándose la sanción que propone que se imponga y las medidas provisionales que se hubieran adoptado, en su caso” (art. 18 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora). En igual sentido, hemos apreciado “como elementos indispensables de toda acusación sobre los que debe versar el ejercicio del derecho de defensa”, por una parte la inalterabilidad o “identidad de los hechos que se le imputan” y, por otra, “la calificación de la falta y sus consecuencias punitivas” (STC 160/1994, de 23 de mayo, FJ 3).

Dada la relevante función que en el seno del procedimiento sancionador cumple la propuesta de resolución, hemos dicho que “sin ningún género de dudas, el derecho a conocer la propuesta de resolución de un expediente sancionador, claramente estipulado en las normas del procedimiento administrativo, forma parte de las garantías que establece el art. 24.2 CE, pues sin él no hay posibilidades reales de defensa en el ámbito del procedimiento”; de modo que la falta de comunicación de la propuesta de resolución del expediente “constituye sin duda una violación del derecho constitucional del expedientado a su defensa en el seno del procedimiento administrativo sancionador e, incluso, más en concreto… del derecho del interesado a ser informado de la acusación formulada contra él, reconocido en el art. 24.2 CE” (SSTC 29/1989, de 6 de febrero, FJ 6; 145/1993, de 26 de abril, FJ 3; 160/1994, de 23 de mayo, FJ 3; y 14/1999, de 22 de febrero, FJ 3).

Ahora bien, con arreglo a nuestra propia jurisprudencia, para que la ausencia de notificación de la propuesta de resolución alcance relevancia constitucional es preciso que, como se dijo en la STC 98/1989, de 1 de junio (FJ 7), tal omisión hubiese provocado que disminuyeran las posibilidades de defensa, entendidas como conjunto de facultades de alegación y prueba frente a unos determinados hechos, así como de mantenimiento de los términos esenciales del debate. Por ello, carecerá de toda relevancia constitucional la falta de notificación de la propuesta de resolución si la misma reproduce el contenido del acuerdo de incoación, o en su caso del pliego de cargos, en sus elementos esenciales: relato de los hechos, calificación jurídica de los mismos e individualización de la sanción cuya imposición se sugería. Si el expedientado tuvo oportunidad de alegar respecto de ese contenido, no es posible apreciar que la ausencia de traslado de la propuesta de resolución con la que concluyó la instrucción del expediente mermara su derecho de defensa ni le causara indefensión material alguna (SSTC 145/1993, de 26 de abril FJ 3; y 117/2002, de 20 de mayo, FJ 5). En este sentido, tanto el art. 84.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como el art. 19.2 del ya citado Real Decreto 1398/1993, autorizan al órgano instructor a prescindir del trámite de audiencia “cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas, en su caso, por el interesado”, de modo que en estos casos la ausencia del trámite por sí sola no ha de producir la ilegalidad de la resolución, pues lo determinante es que se haya producido indefensión real.

4. En el presente caso, la propuesta de resolución formulada por el instructor del expediente incorporó determinados datos fácticos que no figuraban en el acuerdo de incoación, concretamente los datos de que con anterioridad había sido detenido en tres ocasiones en aplicación de la legislación sobre extranjería, incoándose otros tantos expedientes de expulsión, posteriormente archivados; que el expedientado no acreditaba tener relación laboral u oferta de empleo, ni vínculos significativos con la sociedad española; y, sobre todo, se destacaba que tenía antecedentes policiales por abuso sexual; asimismo, se hacía constar la apertura de unas diligencias previas por delito de malos tratos en el ámbito familiar y la adopción de una orden judicial de alejamiento respecto de su esposa.

Estos nuevos datos resultaron relevantes puesto que sirvieron para sustentar la imposición de la sanción de expulsión, en lugar de la de multa. Hemos de recordar que en la STC 140/2009, de 15 de junio (FJ 3), afirmamos que el deber de motivación en el ámbito sancionador incluye no sólo la obligación de fundamentar los hechos y la calificación jurídica, sino también la sanción a imponer, pues sólo así puede procederse a su control posterior en evitación de toda arbitrariedad. Concretamente, en relación con la posibilidad prevista legalmente en el art. 57 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de que en los casos de comisión de determinadas infracciones se pueda imponer, en lugar de la sanción de multa, la de expulsión del territorio nacional, hemos reiterado que la imposición de esta sanción de expulsión no depende de la absoluta discrecionalidad de la Administración, sino que la ley establece unos presupuestos objetivos y subjetivos, así como unos criterios de aplicación que condicionan normativamente a la Administración, como son los previstos en el art. 55.3 en relación con el art. 50 de la citada ley, que remite a lo establecido en el art. 131 de la Ley 30/1992, en concreción del principio de proporcionalidad y de los criterios de graduación de la sanción a aplicar en el curso de un procedimiento administrativo que deberá acomodarse a las exigencias del art. 20.2 de la citada Ley Orgánica 4/2000 (SSTC 260/2007, de 20 de diciembre, FJ 4; y 140/2009, de 15 de junio, FJ 3).

Precisamente, en el presente caso la imposición de la sanción de expulsión, en lugar de la de multa, se sustentó en los nuevos datos incorporados en la propuesta de resolución. En efecto, en la resolución definitiva de la Delegada del Gobierno en Madrid se afirma que constan en el expediente, “además de la permanencia irregular en España, otros datos negativos sobre su conducta, al haber sido detenido en varias ocasiones por presuntos delitos de malos tratos en el ámbito familiar y abuso sexual, que demuestran un comportamiento antisocial en nuestro país y aconsejan la imposición de la sanción de expulsión que se propone, en lugar de una sanción económica, que en ningún caso sanaría su situación irregular en España”.

Esos hechos nuevos incorporados a la propuesta de resolución, que no fue notificada, no implicaban una nueva calificación jurídica ni tampoco la imposición de una sanción distinta de la anunciada, pero sí eran relevantes desde el punto de vista de la licitud de la opción de la Administración en favor de la sanción de expulsión frente a la de multa, pese a lo cual no le fue posible al demandante de amparo cuestionar la relevancia de esas detenciones mediante los documentos acreditativos del archivo o de su absolución en los procedimientos correspondientes, algo que sólo pudo hacer en la vía judicial, precisamente como consecuencia de la falta de notificación de la propuesta de resolución.

5. Producida la vulneración del derecho de defensa en el transcurso del procedimiento administrativo sancionador, el hecho de que el demandante de amparo disfrutara posteriormente en el proceso judicial de la posibilidad de alegar y probar cuanto consideró oportuno para la mejor defensa de sus derechos e intereses, no subsana la vulneración del derecho a la defensa ocasionada en el previo procedimiento administrativo sancionador, pues la vigencia del principio de contradicción, al igual que sucede con el resto de las garantías constitucionales que ordenan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, se predica precisamente del procedimiento administrativo sancionador, en el que debe respetarse su ejercicio (STC 35/2006, de 13 de febrero, FJ 4).

Ello es así, entre otras razones, porque como recuerda la STC 89/1995, de 6 de junio (FJ 4), y subrayan a su vez las SSTC 7/1998, de 13 de enero (FJ 6) y 59/2004, de 19 de abril (FJ 3), no existe un proceso contencioso-administrativo sancionador en donde haya de actuarse el ius puniendi del Estado, sino un proceso contencioso-administrativo cuyo objeto lo constituye la revisión de un acto administrativo de imposición de una sanción. En consecuencia, no es posible concluir que sean los Tribunales contencioso- administrativos los que, al modo de lo que sucede en el orden jurisdiccional penal, “condenen” al administrado. Muy al contrario, la sanción administrativa la impone siempre la Administración pública en el ejercicio de la potestad que le reconoce la Constitución. De otra manera no se respetaría la exigencia constitucional de que toda sanción administrativa “se adopte a través de un procedimiento que respete los principios esenciales reflejados en el art. 24 CE” (STC 125/1983, de 26 de diciembre, FJ 3).

Una vez apreciado que la resolución administrativa sancionadora ha vulnerado el art. 24.2 CE, resulta innecesario continuar con el análisis del resto de las invocaciones realizadas en la demanda de amparo; de modo que, llegados a este punto, debemos fijar, con arreglo a lo dispuesto en el art. 55 LOTC, el alcance del amparo otorgado, que consistirá en anular tanto la resolución administrativa sancionadora como las posteriores resoluciones judiciales, con retroacción de actuaciones para que, a la vista de la propuesta de resolución formulada por el instructor del expediente, pueda el recurrente oponer los medios de defensa que a su derecho convengan.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por don Javier Isaías Constante Tipán y, en su virtud:

1º Declarar vulnerado su derecho a la defensa (art. 24.2 CE).

2º Restablecerlo en su derecho y, a tal fin, anular la resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid recaída el 8 de septiembre de 2008 en el expediente sancionador núm. 556823, así como la Sentencia dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el 28 de octubre de 2009 en el recurso de apelación núm. 1198-2009 y la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 28 de Madrid el 14 de mayo de 2009 en el procedimiento abreviado núm. 1434-2008; retrotrayendo las actuaciones hasta el momento inmediatamente posterior a la propuesta de resolución formulada por el instructor del expediente sancionador, para que se dé audiencia al recurrente, en los términos recogidos en el fundamento jurídico 4 precedente.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintiséis de septiembre de dos mil once.

SENTENCIA 146/2011, de 26 de septiembre de 2011

Sala Primera

("BOE" núm. 258, de 26 de octubre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:146

Cuestión de inconstitucionalidad 7532-2010. Planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, respecto al artículo 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, que da nueva redacción al artículo 3.1 b) del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral.

Alcance de la reserva de ley orgánica en materia de delimitación de las competencias de los distintos órdenes jurisdiccionales: validez del precepto de la ley ordinaria que atribuye al orden jurisdiccional contencioso-administrativo el conocimiento de las reclamaciones contra resoluciones y actos administrativos de inscripción de empresas en la Seguridad Social (STC 121/2011).

1. La decisión del legislador de hacer prevalecer, a efectos de la necesaria delimitación de los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social, la dimensión administrativa del acto de inscripción de empresas en la Seguridad Social no constituye motivo de inconstitucionalidad, pues su objeto es el de extender el ámbito del orden contencioso-administrativo al conocimiento de todas aquellas actuaciones gestoras de la Seguridad Social relacionadas con la percepción y recaudación de las cotizaciones y demás recursos financieros, y atribuir al orden social el conocimiento de los actos de gestión de las prestaciones de la Seguridad Social (STC 121/2011) [FJ 3].

2. El control de constitucionalidad del Tribunal respecto de las leyes ordinarias que atribuyan a determinado orden jurisdiccional el conocimiento de ciertos asuntos radica en la verificación del grado de acomodo de esa ley ordinaria a las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que resultan indisponibles para el legislador ordinario y gozan frente al mismo de la fuerza pasiva característica de las leyes orgánicas (STC 224/1993) [FJ 3].

3. Reitera la doctrina sobre distribución de competencias entre órdenes jurisdiccionales de la STC 121/2011 [FFJJ 2, 3].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 7532-2010, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, sobre supuesta inconstitucionalidad del art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, que da nueva redacción al apartado 1 b) del art. 3 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral, por posible vulneración del art. 122.1 CE en relación con el art. 81.1 y 2 CE y con el art. 9.4 y 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Ha intervenido la tesorería general de la Seguridad Social. Se ha personado el Congreso de los Diputados. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El 20 de octubre de 2010 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, al que se acompañaba el testimonio íntegro del recurso contencioso-administrativo núm. 534- 2008 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Jaén y del rollo de apelación núm. 1549-2009, así como el Auto de 20 de septiembre de 2010 por el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, que da nueva redacción al apartado 1 b) del art. 3 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, ante su posible contradicción con el art. 122.1 CE en relación con el art. 81.1 y 2 CE y el art. 9.4 y 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).

2. Los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Por la Organización Impulsora de Discapacitados se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Dirección Provincial de Jaén de la Tesorería General de la Seguridad Social, de fecha 17 de abril de 2008, que desestimó el recurso de alzada interpuesto contra la resolución del mismo órgano de 18 de enero de 2008, que procedió a reconocer la baja de la recurrente en el régimen general de la Seguridad Social, con fecha de efecto de 17 de enero de 2008.

b) Correspondió el conocimiento del recurso contencioso administrativo al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Jaén, que lo desestimaría mediante Sentencia de 9 de junio de 2009, a su vez recurrida en apelación. El recurso de apelación, rollo núm. 1549- 2009, correspondió a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

c) Concluso para Sentencia el anterior procedimiento, la Sala acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, mediante providencia de 23 de junio de 2010, para que en el plazo común e improrrogable de diez días pudieran alegar sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, que viene a dar nueva redacción al artículo 3.1 b) del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, por posible vulneración del art. 122.1 CE en relación con el art. 81.1 y 2 CE y con el art. 9.4 y 5 LOPJ.

d) El Ministerio Fiscal, mediante escrito de 1 de julio de 2010, teniendo en cuenta el momento procesal en que se encontraban los autos, pendientes de dictar sentencia, que la norma que se trataba de cuestionar resultaba aplicable al procedimiento y que de la constitucionalidad o no de la misma dependía el sentido del fallo, señaló que existían motivos para proceder el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, máxime, añadía, “cuando en el presente caso se ha acreditado que el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJA, con sede en Sevilla en un caso idéntico al aquí planteado”.

e) Mediante escrito presentado el 5 de julio de 2010, la representación procesal de quien interpuso el recurso contencioso-administrativo consideró pertinente plantear la cuestión de inconstitucionalidad, al apreciar la posible inconstitucionalidad del precepto reseñado.

f) Por su parte, en escrito presentado el 12 de julio de 2010, el Letrado de la Administración de la Seguridad Social defendió la no procedencia de la cuestión de inconstitucionalidad. En su escrito de alegaciones hacía notar que la delimitación de competencias entre el orden social y contencioso-administrativo de la jurisdicción ha presentado siempre numerosas zonas grises, campos de muy difícil delimitación que la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, intenta aclarar con la atribución a la jurisdicción contencioso-administrativa tanto de la materia de la inscripción, altas y bajas, como de la recaudatoria a la que normalmente van unidas. A su juicio, esa opción legislativa no es contraria a la Constitución porque tiene perfecta cabida en el apartado 4 del art. 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al tratarse de actos de las Administraciones públicas sometidos al Derecho administrativo.

3. En el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, el órgano judicial recuerda que según la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional la reserva de ley orgánica es únicamente aplicable a aquellas materias expresamente establecidas por la Constitución en sus arts. 81.1 y conexos, de manera que no se requiere rango de ley orgánica para toda norma atributiva de competencia jurisdiccional a los tribunales ordinarios. No obstante, estima que esta última declaración se “circunscribe a la interpretación conjunta de los arts. 24.2 y 81.1 de la CE”, por lo que cuando el problema se traslada a la interpretación del alcance del art. 122.1 CE, el criterio ha de ser diferente. Esto así, para el órgano promotor de la presente cuestión el problema se centra en determinar si el precepto cuya constitucionalidad se cuestiona cumple una función meramente colaboradora o, por el contrario, excepciona y contradice el diseño previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 9.4 y 5). Y el órgano judicial entiende que, efectivamente, en esta ocasión se produce tal contradicción. A partir de ahí, el razonamiento del Auto se centra en explicar cómo los actos de encuadramiento en la Seguridad Social, a los que según el Auto se refiere el objeto del recurso, son materia propia de la Seguridad Social, para terminar concluyendo que el artículo cuestionado no acude a colaborar con la Ley Orgánica del Poder Judicial sino que rompe la coherencia y armonía del sistema diseñado en su art. 9.4 y 5.

4. Mediante providencia de 15 de diciembre de 2010, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad, deferir a la Sala Primera su resolución, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), y dar traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Asimismo, se acordó comunicar la admisión al órgano judicial proponente a fin de que, de conformidad con el art. 35.3 LOTC, permaneciera suspendido el proceso judicial hasta que se resolviera la cuestión de inconstitucionalidad. En la misma providencia se acordó publicar la incoación de la cuestión de inconstitucionalidad en el “Boletín Oficial del Estado”, lo que tuvo lugar en el “BOE” núm. 311, de 23 de diciembre de 2010.

5. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 23 de diciembre de 2010, comunica que la Mesa de la Cámara ha acordado su personación en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos de lo previsto en el art. 88.1 LOTC.

6. El 10 de enero de 2011 presentó escrito de alegaciones el Abogado del Estado. Razona en primer lugar, en relación con el objeto de la cuestión, la necesaria inadmisión parcial de la misma, puesto que al ser el objeto del proceso contencioso-administrativo a quo un acto administrativo determinante de la cancelación de la inscripción de una empresa en el código cuenta cotización, solo sería relevante para la decisión de ese proceso la expresión “inscripción de empresas” contenida en el art. 23 de la Ley 52/2003. En consecuencia, a su criterio, el objeto de la cuestión debe entenderse reducido a las palabras “inscripción de empresas”, siendo inadmisible por irrelevante la cuestión respecto del resto del art. 3.1 b) de la Ley de procedimiento laboral (LPL), en la redacción que le diera el art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre.

No obstante lo anterior, el Abogado del Estado, subsidiariamente, analiza la inconstitucionalidad de la totalidad del art. 3.1 b) LPL. Al ser el objeto de la cuestión suscitada el mismo que fue abordado en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 10663-2006, las alegaciones son similares.

Así, afirma que en este supuesto nos encontramos ante una cuestión de inconstitucionalidad mediata o indirecta, porque el art. 122.1 CE habría sido violado, a juzgar por la duda planteada por la Sección proponente, en la medida en que el precepto legal cuestionado quebranta directamente los apartados 4 y 5 del art. 9 LOPJ, apartados en los que el legislador orgánico ha plasmado el deslinde entre los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social. A juicio del Abogado del Estado, esa violación no se ha producido, ya que el legislador procesal ordinario no se habría extralimitado en la función de colaborar con la Ley Orgánica del Poder Judicial que, basada en los arts. 117.3 CE y 9.1 LOPJ, le reconoce la doctrina constitucional, entre otras en las SSTC 224/1993, FJ 3, o 254/1994, FJ 5. Añade seguidamente que la nueva redacción dada al art. 3.1 b) LPL plasma el esfuerzo del legislador ordinario para deslindar de manera más clara los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social, deslinde que constituye un problema recurrente y persistente en los últimos decenios, hasta el punto de haber sido calificado como “patología endémica”, puesto que la gestión de la Seguridad Social está confiada a una organización administrativa que dicta actos administrativos y utiliza las técnicas de ejecución forzosa típicas de cualquier ramo de la Administración.

Dicho de otro modo, la Abogacía del Estado cree que el conflicto de competencias entre órdenes jurisdiccionales tiene una clara raíz: la presencia de un acto administrativo que atrae la aplicación de la cláusula general de los arts. 9.4 LOPJ y 1.1 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) pero que puede pertenecer a materia atribuida a otro orden jurisdiccional, como, por ejemplo, la materia de Seguridad Social que se integra dentro de la “rama social del Derecho”. En este caso, lo que hace el art. 3.1 b) LPL es dejar la gestión de prestaciones dentro del orden social, como núcleo de la materia de Seguridad Social, y expandir el alcance de la relación de cotización para incluir en ella los actos administrativos de incorporación o encuadramiento, y entre ellos, el de inscripción empresarial. No obstante, al no ser la finalidad del proceso constitucional que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad debatir la mayor corrección técnica o el superior acierto del precepto cuestionado en la distribución de esferas entre el orden jurisdiccional social y el orden contencioso-administrativo, no se puede por menos que afirmar -concluye- que el art. 3.1 b) LPL es conforme con el art. 9.4 LOPJ, ya que el precepto cuestionado excluye del conocimiento de los Tribunales del orden social algo que es propio de los Tribunales contencioso administrativos, a saber, el control de legalidad de resoluciones y actos administrativos, entendiendo que la resolución que cancela una inscripción empresarial en un régimen de la Seguridad Social es acto de la Administración pública sujeto al Derecho administrativo, pues provoca el cese de la obligación de cotizar e incide en la relación de cobertura o aseguramiento de la que se derivan derechos para los trabajadores.

A pesar de lo dicho, el Abogado del Estado afirma que sería plausible sostener que la impugnación judicial de una parte de los actos administrativos incluidos ahora en el art. 3.1 b) LPL podía también conceptuarse como “pretensión promovida en la rama social del Derecho” a título de “reclamación en materia de Seguridad Social”, que son la palabras empleadas por el art. 9.5 LOPJ para delimitar el dominio propio del orden social. Con esta afirmación el Abogado del Estado viene a sostener que, si son posibles varias opciones de delimitación, todas ellas constitucionales, resulta igualmente legítimo que el legislador procesal ordinario pueda variarlas o cambiarlas atendiendo a diversos objetivos e intereses constitucionales como la mayor seguridad jurídica, descargar de asuntos al orden jurisdiccional más congestionado u otros objetivos similares.

7. Mediante escrito presentado en este Tribunal el 11 de enero de 2011 por doña Gloria Guadaño Segovia, Letrada de la Administración de la Seguridad Social, se persona en el procedimiento la Tesorería General de la Seguridad Social, que presentó las correspondientes alegaciones el día de 28 de enero de 2011. En la línea de lo expuesto por el Abogado del Estado, la Letrada de la Seguridad Social afirma que “la delimitación de competencias entre el orden social y contencioso-administrativo de la jurisdicción ha presentado siempre numerosas zonas grises o campos en los que la incidencia compartida de normas administrativas y sociales ha hecho muy dificultosa la delimitación de competencias entre uno y otro orden”, verificándose que no existe “un principio teórico que, con precisión y coherencia, delimite el respectivo ámbito de la jurisdicción social y contencioso-administrativa ante la presencia de la Administración Pública en las relaciones laborales o de la Seguridad Social, que puede responder a su posición de empleadora o al ejercicio de típicas potestades administrativas”.

A juicio de la representación procesal de la tesorería general de la Seguridad Social, debe ser la ley ordinaria, cuya aplicación abre el art. 9.1 LOPJ, la que determine en la práctica qué materias concretas deben residenciarse en el orden jurisdiccional social y en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. En ese sentido, a su juicio, la reforma introducida por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, intentó acabar con los problemas competenciales introduciendo claridad en la materia, habiendo optado el legislador por la atribución a la jurisdicción contencioso-administrativa de la materia de inscripción, altas y bajas, y de la recaudatoria a la que normalmente van unidas, cosa que el escrito de alegaciones no considera contrario a la Constitución (arts. 81.1 y 122) porque tiene perfecta cabida en el apartado 4 del art. 9 LOPJ, al tratarse de actos de las Administraciones públicas sometidos al Derecho administrativo.

8. Por último, mediante escrito presentado el 8 de febrero de 2011, el Fiscal General de Estado interesa la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad, en la línea de lo ya manifestado en las alegaciones presentadas en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 10663-2006 (STC 121/2011, de 7 de julio, antecedente 5).

Partiendo de la doctrina sentada en la STC 224/1993, de 1 de julio, el Fiscal expone que, sin perjuicio de que la definición de cada uno de los órdenes jurisdiccionales corresponde efectuarla al legislador orgánico, cabe que el legislador ordinario concrete las materias específicas objeto del conocimiento de los diferentes órdenes jurisdiccionales, produciéndose, de este modo, una colaboración entre ambas formas normativas -ley orgánica y ley ordinaria- que no obsta a la reserva establecida en el art. 122.1 CE, por lo que resulta constitucionalmente lícita. A esta idea principal, el Fiscal añade otra adicional: que la validez de la norma con rango de ley ordinaria está supeditada a que no contradiga el diseño de los distintos órdenes jurisdiccionales que se establece en el art. 9 LOPJ; por tanto, si el precepto cuestionado es esencial para delimitar la competencia objetiva del orden laboral, entonces se tratará de una norma de determinación genérica que afectará a la constitución de los diversos órdenes jurisdiccionales; si, por el contrario, no afecta a ese núcleo competencial y sí a la concreción o especificación de lo general, entonces nada impedirá su aprobación por ley ordinaria.

Hechas tales afirmaciones, no comparte el Fiscal General del Estado la conclusión a la que llega el órgano judicial proponente, por tres razones:

a) En primer lugar, la propia naturaleza de la materia sobre la que versa el precepto -la Seguridad Social-. Si bien está íntimamente ligada a la materia laboral, ya que el nacimiento de la relación entre el asegurado y la entidad surge con supeditación al contrato de trabajo, sin embargo, el hecho de que se trate una institución de Derecho público y se refiera a una actividad -el aseguramiento- reglada y obligatoria, sin que le quepa al particular ni tan siquiera elegir la entidad aseguradora, le confiere condición administrativa.

b) En segundo lugar, porque dentro de las distintas relaciones que nacen del aseguramiento obligatorio algunas inciden más en el aspecto administrativo (como la constitución de la relación del asegurado con la entidad, que se establece desde la primera situación de alta, única en toda su vida laboral), mientras que los derechos a las prestaciones tienen más que ver con la situación y vigencia de los contratos laborales, por lo que su dependencia del contrato es mayor y, por ende, más marcada su naturaleza social o laboral.

c) Por último, porque lo que se cuestiona es una norma de modificación de una regla, negativa, sobre la competencia del orden social. Una regla que ya existía, con la misma función delimitadora acerca de lo que debía someterse a los órganos contencioso-administrativos y a los órganos laborales; lo único que ha llevado a cabo la reforma es una concreción y mayor definición de lo excluido del ámbito social. Es decir, justo lo que la jurisprudencia constitucional admite como de posible desarrollo mediante ley ordinaria. Puesto que la constitucionalidad de la norma anterior a la reforma nunca fue cuestionada, no se entiende que se haga ahora, cuando lo ocurrido es que se ha aquilatado más el ámbito de concreción.

9. Mediante providencia de 22 de septiembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 26 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, planteó cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, que da nueva redacción al apartado 1 b) del art. 3 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral aprobado por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, precepto que dispone que los órganos jurisdiccionales del orden social no conocerán “de las resoluciones y actos dictados en materia de inscripción de empresas, formalización de la protección frente a riesgos profesionales, tarifación, cobertura de la prestación de capacidad temporal, afiliación, alta, baja y variaciones de datos de trabajadores, así como en materia de liquidación y gestión recaudatoria y demás actos administrativos distintos de los de la gestión de prestaciones de la Seguridad Social. Asimismo, quedan excluidas de su conocimiento las resoluciones en materia de gestión recaudatoria dictadas por su respectiva entidad gestora en el supuesto de cuotas de recaudación conjunta con las cuotas de Seguridad Social, así como las relativas a las actas de liquidación y de infracción”.

2. El planteamiento de la duda de constitucionalidad es realizada por el órgano judicial proponente en términos idénticos a los utilizados en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 10663-2006, resuelta en sentido desestimatorio, en aquellos aspectos considerados dignos de admisión, mediante la STC 121/2011, de 7 de julio. No obstante, a pesar de tratarse de un idéntico planteamiento, en este caso el precepto es determinante a la hora de resolver el proceso a quo en lo que se refiere a la “inscripción de empresas”, y no en cambio, como en el supuesto resuelto en la STC 121/2011, en lo referente a las resoluciones y actos dictados en materia de alta de trabajadores en la Seguridad Social.

Coincidiendo con esta apreciación, el Abogado del Estado estima que no todo el precepto cuestionado es relevante para la decisión del proceso contencioso- administrativo del que trae causa, sino sólo la expresión “inscripción de empresas”. Tal objeción merece una respuesta previa, “sin que exista ningún óbice para que tal pronunciamiento se realice en este momento procesal puesto que el control de la adecuada formulación del juicio de relevancia no tiene carácter preclusivo y se trata de una cuestión de orden público procesal” (STC 121/2011, de 7 de julio, FJ 2). Pues bien, la Sección proponente acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la totalidad del art. 23 de la Ley 52/2003, pero el objeto del proceso contencioso-administrativo a quo es, como ya hemos dicho, la impugnación del acto administrativo determinante de la cancelación de la inscripción de una empresa del código cuenta cotización, razón por la cual la solicitud de inadmisión parcial formulada por el Abogado del Estado debe ser acogida, del mismo modo que lo fue, mutatis mutandis, en relación con la cuestión de inconstitucionalidad núm. 10663- 2006. Por ello, nuestro examen debe ceñirse al fragmento del precepto cuestionado que excluye del orden jurisdiccional social el conocimiento de las resoluciones y actos dictados en materia de inscripción de empresas en la Seguridad Social.

3. Partiendo de la doctrina fijada en la STC 224/1993, de 1 de julio, como se hacía en la STC 121/2011, ha de recordarse que el control de constitucionalidad del Tribunal respecto de las leyes ordinarias que atribuyan a determinado orden jurisdiccional el conocimiento de ciertos asuntos, integrando así los genéricos enunciados de la Ley Orgánica del Poder Judicial, radica en la “verificación del grado de acomodo de esa ley ordinaria a las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que, como propias de la reserva reforzada instituida por la Constitución, resultan indisponibles para el legislador ordinario y gozan frente al mismo de la fuerza pasiva característica de las leyes orgánicas (art. 81.2 CE), de modo que la ley ordinaria no puede excepcionar frontalmente o contradecir el diseño que de los distintos órdenes jurisdiccionales haya establecido la Ley Orgánica del Poder Judicial” (STC 121/2011, FJ 4).

Dentro de este ámbito de actuación, el Tribunal ha dicho que el precepto legal cuestionado contribuye a concretar la genérica delimitación de competencias entre el orden jurisdiccional social y el orden jurisdiccional contencioso-administrativo efectuada por el art. 9.4 y 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), “constituyendo precisamente un supuesto de colaboración entre la ley orgánica y la ley ordinaria considerada constitucionalmente lícita en nuestra STC 224/1993, de 1 de julio. Colaboración que podemos apreciar, en el presente supuesto, no sólo como lícita sino incluso necesaria, en aras del principio de seguridad jurídica proclamado en el art. 9.3 CE, habida cuenta de la concurrencia que se produce, en la concreta materia de que aquí se trata, entre los órdenes contencioso-administrativo y social. Ante la situación de confusión creada por las indecisas soluciones jurisprudenciales a la hora de resolver las fricciones existentes, el legislador ordinario, sin violentar el esquema general del art. 9 LOPJ, configura una exclusión específica y expresa” (STC 121/2011, FJ 7). Así, y trasladado aquí el razonamiento realizado en la STC 121/2011 respecto de las resoluciones y actos dictados en materia de alta de trabajadores en la Seguridad Social, diremos que la decisión del legislador de hacer prevalecer, a efectos de la necesaria delimitación de ambos órdenes jurisdiccionales, la dimensión administrativa del acto de inscripción de empresas en la Seguridad Social “no constituye motivo de inconstitucionalidad ni puede calificarse de arbitraria, pues lo que se advierte más bien es que el criterio acogido, tanto en lo relativo a los actos de encuadramiento como al resto de las materias a las que el precepto legal se refiere, no ha sido otro que el de extender el ámbito del orden contencioso- administrativo al conocimiento de todas aquellas actuaciones gestoras de la Seguridad Social relacionadas con la percepción y recaudación de las cotizaciones y demás recursos financieros; y, por el contrario, atribuir al orden social el conocimiento de los actos de gestión de las prestaciones de la Seguridad Social, esto es, de su acción protectora” (STC 121/2011, FJ 7).

Por tanto, y en el mismo sentido en que resolviéramos la cuestión de inconstitucionalidad núm. 10663-2006, hemos de concluir que la regla competencial enjuiciada no contradice el diseño establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, al no poder colegirse de los genéricos enunciados de ésta un encuadramiento inequívoco de las reclamaciones contra resoluciones y actos administrativos de inscripción de empresas en la Seguridad Social en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo o en el social.

FALLO

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

Ha decidido

1º Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad núm. 7532-2010 planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, sobre el art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, que da nueva redacción al art. 3.1 b) del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral, en aquella parte que no sea la circunscrita a la “inscripción de empresas”.

2º Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintiséis de septiembre de dos mil once.

SENTENCIA 147/2011, de 26 de septiembre de 2011

Sala Primera

("BOE" núm. 258, de 26 de octubre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:147

Cuestión de inconstitucionalidad 8100-2010. Planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, respecto al artículo 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, que da nueva redacción al artículo 3.1 b) del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral.

Alcance de la reserva de ley orgánica en materia de delimitación de las competencias de los distintos órdenes jurisdiccionales: validez del precepto de la ley ordinaria que atribuye al orden jurisdiccional contencioso-administrativo el conocimiento de las reclamaciones contra resoluciones y actos administrativos de inscripción de empresas en la Seguridad Social (STC 121/2011).

1. Reitera la doctrina sobre inscripción de empresas en la Seguridad Social de la STC 146/2011 [FJ 3].

2. Reitera la doctrina sobre distribución de competencias entre órdenes jurisdiccionales de la STC 121/2011 [FFJJ 2, 3].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 8100-2010, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, sobre supuesta inconstitucionalidad del art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, que da nueva redacción al apartado 1 b) del art. 3 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral, por posible vulneración del art. 122.1 CE en relación con el art. 81.1 y 2 CE y con el art. 9.4 y 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Ha intervenido la Letrada de la Tesorería General de la Seguridad Social. Se ha personado el Congreso de los Diputados. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El 17 de noviembre de 2010 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal oficio del Presidente de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, al que se acompañaba el testimonio íntegro del recurso contencioso-administrativo núm. 2-2008 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Almería y del rollo de apelación núm. 205-2009, así como el Auto de 11 de octubre de 2010 por el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, que da nueva redacción al apartado 1 b) del art. 3 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, ante su posible contradicción con el art. 122.1 CE en relación con el art. 81.1 y 2 CE y el art. 9.4 y 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).

2. Los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Por resolución de 10 de septiembre de 2007 la Administración de la Tesorería General de la Seguridad Social 4-2001 de Almería procedió a acordar la cancelación de la inscripción en el Régimen General de la Seguridad Social de la empresa Organización Impulsora de Discapacitados, cursando asimismo las bajas de sus trabajadores, por no corresponderse la actividad con la que aparecía inscrita (asistencia y servicios sociales) y la actividad efectivamente desarrollada (venta del cupón), para la que, por lo demás, no constaba la preceptiva autorización administrativa. La empresa interpuso recurso de alzada frente a la decisión anterior, siendo este desestimado mediante resolución de 17 de octubre de 2007 de la Dirección Provincial de Almería de la Tesorería General de la Seguridad social.

b) La Organización Impulsora de Discapacitados planteó recurso contencioso-administrativo frente a la resolución de 17 de octubre de 2007, correspondiendo su conocimiento al Juzgado de lo Contencioso- Administrativo núm. 2 de Almería, que lo desestimaría mediante Sentencia de 4 de noviembre de 2008, a su vez recurrida en apelación. El recurso de apelación, con el núm. de rollo 205-2009, correspondió a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

c) Concluso para Sentencia el anterior procedimiento, la Sala acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, mediante providencia de 23 de junio de 2010, para que en el plazo común e improrrogable de diez días pudieran alegar sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, que viene a dar nueva redacción al artículo 3.1 b) del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral aprobada por Real Decreto Legislativo 2/1995 de 7 de abril, por posible vulneración del art. 122.1 CE en relación con el art. 81.1 y 2 CE y con el art. 9.4 y 5 LOPJ.

d) El Ministerio Fiscal, mediante escrito de 1 de julio de 2010, afirma que teniendo en cuenta el momento procesal en que se encuentran los autos, pendientes de dictar Sentencia, así como el hecho de que la norma que se trata de cuestionar sea aplicable al procedimiento y dependa el sentido del fallo de la constitucionalidad o no de la misma, existen motivos para entender que procede el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, máxime, añade el Fiscal, “cuando en el presente caso se ha acreditado que el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, con sede en Sevilla, en un caso idéntico al aquí planteado”.

e) Mediante escrito presentado el 5 de julio de 2010, la representación procesal de quien interpuso el recurso contencioso-administrativo, entiende pertinente plantear la cuestión de inconstitucionalidad, al apreciar la posible inconstitucionalidad del precepto respecto de cuyo ajuste constitucional también duda el órgano judicial a quo.

f) Por su parte, en escrito presentado el 2 de julio de 2010, el Letrado de la Administración de la Seguridad Social, afirma que el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad resulta impertinente. En su escrito de alegaciones hace notar que el objeto del recurso contencioso-administrativo no es el acto de encuadramiento de un trabajador en un régimen de la Seguridad Social, que es lo que apunta el órgano jurisdiccional en su providencia de 23 de junio, sino un acto de anulación del código cuenta cotización de la empresa recurrente en la provincia de Almería, siendo resultado de esa anulación de la inscripción de la empresa en la Seguridad Social, la imposibilidad de realizar actos de afiliación, altas y bajas de trabajadores. Teniendo en cuenta la anterior, a juicio de la representación procesal de la Seguridad Social, el art. 23 de la Ley 52/2003 no introduce ninguna modificación competencial en relación con el objeto de este recurso, “porque la impugnación de actos de cotización y recaudación siempre ha estado atribuida a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”. El Letrado de la Seguridad Social entra posteriormente a valorar la constitucionalidad de este precepto, afirmando que no es inconstitucional, puesto que la “atribución de jurisdicción que realiza el art. 9.4 LOPJ no está sujeta, en principio, a limitación de materias, el Juez Contencioso-Administrativo es el Juez ordinario de la Administración”, y en la medida en que toda la actuación de la Tesorería General de la Seguridad Social relativa a la inscripción y afiliación en la Seguridad Social está sujeta a normas de Derecho administrativo, no de carácter social, es competente para su conocimiento la jurisdicción contencioso-administrativa.

3. En el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, el órgano judicial recuerda que conforme a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, la reserva de ley orgánica es únicamente aplicable a aquellas materias expresamente establecidas por la Constitución en sus arts. 81.1 y conexos, concluyendo que no se requiere rango de ley orgánica para toda norma atributiva de competencia jurisdiccional a los Tribunales ordinarios. No obstante, estima el órgano judicial que esta última declaración se “circunscribe a la interpretación conjunta de los arts. 24.2 y 81.1 CE”, por lo que cuando el problema se traslada a la interpretación del alcance del art. 122.1 CE, ésta ha de ser diferente. Para el órgano promotor de la presente cuestión el problema se centra en determinar si el precepto cuya constitucionalidad se cuestiona cumple una función meramente colaboradora o, por el contrario, excepciona y contradice el diseño previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 9.4 y 5). El órgano judicial, entiende que, efectivamente se produce tal contradicción. A partir de ahí el razonamiento del Auto se centra en explicar cómo los actos de encuadramiento en la Seguridad Social, a los que según el Auto se refiere el objeto del recurso, son materia propia de la Seguridad Social, para terminar concluyendo que el artículo cuestionado no acude a colaborar con la Ley Orgánica del Poder Judicial sino que rompe la coherencia y armonía del sistema diseñado en su art. 9.4 y 5.

4. Mediante providencia de 15 de diciembre de 2010, el Pleno acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, y deferir, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) a la Sala Primera su resolución, así como dar traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Asimismo se acordó comunicar la admisión al órgano judicial proponente a fin de que, de conformidad con el art. 35.3 LOTC, permaneciera suspendido el proceso judicial hasta que se resolviera la cuestión de inconstitucionalidad. En la misma providencia acordó el Tribunal publicar la incoación de la cuestión de inconstitucionalidad en el “Boletín Oficial del Estado”, procediéndose a esa publicación en el “BOE” núm. 311, de 23 de diciembre de 2010.

5. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito que tuvo entrada el 23 de diciembre de 2010, comunica que la Mesa de la Cámara ha acordado su personación en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos de lo previsto en el citado art. 88.1 LOTC.

6. El 10 de enero de 2011 presentó escrito de alegaciones el Abogado del Estado, razonando en primer lugar, y en relación con el objeto de la cuestión, la necesaria inadmisión parcial de la misma, puesto que siendo el objeto del proceso contencioso-administrativo a quo un acto administrativo determinante de la cancelación de la inscripción de una empresa en el código cuenta cotización, sólo sería relevante para la decisión de ese proceso a quo la expresión “inscripción de empresas” contenida en el art. 23 de la Ley 52/2003. Afirma por tanto el Abogado del Estado que el objeto de la cuestión debe entenderse reducido a las palabras “inscripción de empresas” siendo inadmisible por irrelevante, la cuestión respecto del respecto del art. 3.1 b) del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral (LPL), en la redacción que le diera el art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre.

No obstante lo anterior, el Abogado del Estado, subsidiariamente, analiza la inconstitucionalidad de la totalidad del art. 3.1 b) LPL, afirmando que, al ser el objeto de la cuestión suscitada el mismo planteado en la cuestión de inconstitucionalidad 10663-2006, las alegaciones serán similares.

Así, afirma que en este supuesto nos encontramos ante una cuestión de inconstitucionalidad mediata o indirecta, porque el art. 122.1 CE habría sido violado, a juzgar por la duda planteada por la Sección proponente, en la medida en que el precepto legal cuestionado quebranta directamente los apartados 4 y 5 del art. 9 LOPJ, apartados en los que el legislador orgánico ha plasmado el deslinde entre los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social. A juicio del Abogado del Estado esa violación no se ha producido, en la medida en que el legislador procesal ordinario no se habría extralimitado en la función de colaborar con la Ley Orgánica del Poder Judicial que, basada en los arts. 117.3 CE y 9.1 LOPJ, le reconoce la doctrina constitucional, entre otras, en las SSTC 224/1993, FJ 3; o 254/1994, FJ 5. Añade el Abogado del Estado que la nueva redacción dada al art. 3.1 b) LPL plasma el esfuerzo del legislador ordinario para deslindar de manera más clara los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social, deslinde que se conforma en problema recurrente y persistente en los últimos decenios, hasta el punto de haber sido calificado como “patología endémica”, puesto que la gestión de la Seguridad Social está confiada a una organización administrativa que dicta actos administrativos y utiliza las técnicas de ejecución forzosa típicas de cualquier ramo de la Administración.

Dicho de otro modo, la Abogacía del Estado afirma que el conflicto de competencias entre órdenes jurisdiccionales tiene una clara raíz: la presencia de un acto administrativo que atrae la aplicación de la cláusula general de los arts. 9.4 LOPJ y 1.1 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso- administrativa (LJCA) pero que puede pertenecer a materia atribuida a otro orden jurisdiccional, como por ejemplo la materia de Seguridad Social que se integra dentro de la “rama social del derecho”. Lo que hace el art. 3.1 b) LPL es dejar la gestión de prestaciones dentro del orden social, como núcleo de la materia de Seguridad Social, y expandir el alcance de la relación de cotización para incluir en ella los actos administrativos de incorporación o encuadramiento, y entre ellos, el de inscripción empresarial. Y continúa diciendo que, al no ser la finalidad del proceso constitucional que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad debatir la mayor corrección técnica o el superior acierto del precepto cuestionado en la distribución de esferas entre el orden jurisdiccional social y el orden contencioso-administrativo, no se puede por más que afirmar que el art. 3.1 b) LPL es conforme con el art. 9.4 LOPJ, puesto que el precepto cuestionado excluye del conocimiento de los tribunales del orden social algo que es propio de los tribunales contencioso-administrativos, a saber, el control de legalidad de resoluciones y actos administrativos, entendiendo que la resolución que cancela una inscripción empresarial en un régimen de la Seguridad Social es acto de la Administración pública sujeto al derecho administrativo puesto que de ella deriva el cese de la obligación de cotizar e incide en la relación de cobertura o aseguramiento de la que se derivan derechos para los trabajadores.

No obstante todo lo dicho, el Abogado del Estado afirma que también sería plausible sostener que la impugnación judicial de una parte de los actos administrativos incluidos ahora en el art. 3.1 b) LPL podía también conceptuarse como “pretensión promovida en la rama social del derecho” a título de “reclamación en materia de Seguridad Social” que son las palabras empleadas por el art. 9.5 LOPJ para delimitar el dominio propio del orden social. Con esta afirmación el Abogado del Estado viene a reconocer que, si son posibles varias opciones de delimitación, todas ellas constitucionales, resulta igualmente legítimo que el legislado procesal ordinario pueda variarlas o cambiarlas atendiendo a diversos objetivos e intereses constitucionales como la mayor seguridad jurídica, descargar de asuntos al orden jurisdiccional más congestionado, u otros objetivos similares.

7. Mediante escrito presentado el 11 de enero de 2011 en este Tribunal por doña Gloria Guadaño Segovia, Letrada de la Administración de la Seguridad Social, se persona en el procedimiento la Tesorería General de la Seguridad Social, siendo presentadas las correspondientes alegaciones mediante escrito de 25 de enero de 2011. En la línea de lo expuesto por el Abogado del Estado, la Letrada de la Seguridad Social afirma que “la delimitación de competencias entre el orden social y contencioso- administrativo de la jurisdicción ha presentado siempre numerosas zonas grises o campos en los que la incidencia compartida de normas administrativas y sociales ha hecho muy dificultosa la delimitación de competencias entre uno y otro orden”, verificándose que no existe “ un principio teórico que, con precisión y coherencia, delimite el respectivo ámbito de la jurisdicción social y contencioso- administrativa ante la presencia de la Administración pública en las relaciones laborales o de la Seguridad Social, que puede responder a su posición de empleadora o al ejercicio de típicas potestades administrativas”. A juicio de la representación procesal de la Tesorería General de la Seguridad Social, debe ser la ley ordinaria, cuya aplicación abre el art. 9.1 LOPJ la que determine en la práctica qué materias concretas deben residenciarse en el orden jurisdiccional social y en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. A juicio de esta parte la reforma introducida por la Ley 52/2003 intentó acabar con los problemas competenciales introduciendo claridad en esta materia, habiendo optado por la atribución a la jurisdicción contenciosa de la materia de inscripción, altas y bajas y recaudatoria a la que normalmente van unidas, lo que no se entiende que sea contrario a la Constitución (arts. 81.1 y 122) porque tiene perfecta cabida en el apartado 4 del art. 9 LOPJ, por tratarse de actos de las Administraciones públicas sometidos al Derecho administrativo.

8. Por último, mediante escrito de alegaciones presentado el 8 de febrero de 2011, el Fiscal General del Estado interesa la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad, en la línea de lo ya manifestado en las alegaciones presentadas a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 10663-2006 (STC 121/2011, de 7 de julio, antecedente 5).

9. Mediante providencia de 22 de septiembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 26 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, planteó cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, que da nueva redacción al apartado 1 b) del art. 3 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral aprobado por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, precepto que dispone que los órganos jurisdiccionales del orden social no conocerán “de las resoluciones y actos dictados en materia de inscripción de empresas, formalización de la protección frente a riesgos profesionales, tarifación, cobertura de la prestación de capacidad temporal, afiliación, alta, baja y variaciones de datos de trabajadores, así como en materia de liquidación y gestión recaudatoria y demás actos administrativos distintos de los de la gestión de prestaciones de la Seguridad Social. Asimismo, quedan excluidas de su conocimiento las resoluciones en materia de gestión recaudatoria dictadas por su respectiva entidad gestora en el supuesto de cuotas de recaudación conjunta con las cuotas de Seguridad Social, así como las relativas a las actas de liquidación y de infracción”.

2. El planteamiento de la duda de constitucionalidad es realizada por el órgano judicial proponente en términos idénticos a los utilizados para plantear la que sería la cuestión de inconstitucionalidad núm. 10663- 2006 resuelta en sentido desestimatorio, en aquellos aspectos considerados dignos de admisión, mediante la STC 121/2011, de 7 de julio de 2011. No obstante, a pesar de tratarse de un idéntico planteamiento, en este caso es preciso entender que el precepto es determinante a la hora de resolver el proceso a quo en lo que se refiere a la “inscripción de empresas” y no, como en el supuesto que resuelve la STC 121/2011, en lo referente a las resoluciones y actos dictados en materia de alta de trabajadores en la Seguridad Social. En relación con esta apreciación, el Abogado del Estado considera que no todo el precepto cuestionado es relevante para la decisión del proceso contencioso-administrativo del que trae causa, siéndolo sólo la expresión “inscripción de empresas” y tal objeción merece una respuesta previa, “sin que exista ningún óbice para que tal pronunciamiento se realice en este momento procesal puesto que el control de la adecuada formulación del juicio de relevancia no tiene carácter preclusivo y se trata de una cuestión de orden público procesal” (STC 121/2011, FJ 2). La Sección proponente acordó plantear en este caso cuestión de inconstitucionalidad respecto de la totalidad del art. 23 de la Ley 52/2003, pero la cuestión debatida en el proceso contencioso-administrativo a quo, es como ya hemos dicho, la impugnación del acto administrativo determinante de la cancelación de la inscripción de una empresa del código cuenta cotización, razón por la cual la solicitud de inadmisión parcial formulada por el Abogado del Estado debe ser acogida, del mismo modo que lo fue, mutatis mutandis, en relación con la cuestión de inconstitucionalidad núm. 10663- 2006. Así pues, nuestro examen debe ceñirse al fragmento del precepto cuestionado que excluye del orden jurisdiccional social el conocimiento de las resoluciones y actos dictados en materia de inscripción de empresas en la Seguridad Social.

3. En la STC 121/2011, pese a la precisa delimitación del objeto abordado, se afirmó que las conclusiones alcanzadas en el examen de constitucionalidad del fragmento del precepto cuestionado, podrían extenderse por vía de conexión o consecuencia, en virtud del art. 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a otras partes del precepto cuestionado si a ello hubiera lugar (STC 121/2011, FJ 2 in fine). Y esto es lo que cumple realizar en este pronunciamiento, extender las conclusiones alcanzadas en aquél a la cuestión que ahora nos ocupa. Y ello partiendo, de la doctrina fijada en la STC 224/1993, de 1 de julio, que, trasladada a la cuestión que resolvía la STC 121/2001, y a la que ahora nos ocupa, conduce a la consideración de que el control de constitucionalidad del Tribunal respecto de las leyes ordinarias que atribuyan a determinado orden jurisdiccional el conocimiento de ciertos asuntos, integrando así los genéricos enunciados de la Ley Orgánica del Poder Judicial, radica en la “verificación del grado de acomodo de esa ley ordinaria a las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que, como propias de la reserva reforzada instituida por la Constitución, resultan indisponibles para el legislador ordinario y gozan frente al mismo de la fuerza pasiva característica de las leyes orgánicas (art. 81.2 CE), de modo que la ley ordinaria no puede excepcionar frontalmente o contradecir el diseño que de los distintos órdenes jurisdiccionales haya establecido la Ley Orgánica del Poder Judicial” (STC 121/2011, FJ 4).

Dentro de este ámbito de actuación, el Tribunal ha dicho que el precepto legal cuestionado contribuye a concretar la genérica delimitación de competencias entre el orden jurisdiccional social y el orden jurisdiccional contencioso-administrativo efectuada por el art. 9.4 y 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), “constituyendo precisamente un supuesto de colaboración entre la ley orgánica y la ley ordinaria considerada constitucionalmente lícita en nuestra STC 224/1993, de 1 de julio. Colaboración que podemos apreciar, en el presente supuesto, no sólo como lícita sino incluso necesaria, en aras del principio de seguridad jurídica proclamado en el art. 9.3 CE, habida cuenta de la concurrencia que se produce, en la concreta materia de que aquí se trata, entre los órdenes contencioso-administrativo y social. Ante la situación de confusión creada por las indecisas soluciones jurisprudenciales a la hora de resolver las fricciones existentes, el legislador ordinario, sin violentar el esquema general del art. 9 LOPJ, configura una exclusión específica y expresa” (STC 121/2011, FJ 7). Así, y trasladando aquí el razonamiento realizado en la STC 121/2011 respecto de las resoluciones y actos dictados en materia de alta de trabajadores en la Seguridad Social, la decisión del legislador de hacer prevalecer, a efectos de la necesaria delimitación de ambos órdenes jurisdiccionales, la dimensión administrativa del acto de inscripción de empresas en la Seguridad Social “no constituye motivo de inconstitucionalidad ni puede calificarse de arbitraria, pues lo que se advierte más bien es que el criterio acogido, tanto en lo relativo a los actos de encuadramiento como al resto de las materias a las que el precepto legal se refiere, no ha sido otro que el de extender el ámbito del orden contencioso- administrativo al conocimiento de todas aquellas actuaciones gestoras de la Seguridad Social relacionadas con la percepción y recaudación de las cotizaciones y demás recursos financieros; y, por el contrario, atribuir al orden social el conocimiento de los actos de gestión de las prestaciones de la Seguridad Social, esto es, de su acción protectora” (STC 121/2011, FJ 7).

Por tanto, y en el mismo sentido en que resolviéramos la cuestión de inconstitucionalidad núm. 10663-2006, hemos de concluir que la regla competencial cuestionada no contradice el diseño establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, al no poder colegirse de los genéricos enunciados de ésta un encuadramiento inequívoco de las reclamaciones contra resoluciones y actos administrativos de inscripción de empresas en la Seguridad Social en el orden jurisdiccional contencioso- administrativo o en el social.

FALLO

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

Ha decidido

1º Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, que da nueva redacción al art. 3.1 b) del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral, en aquella parte que no sea la circunscrita a la “inscripción de empresas”.

2º Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad en lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintiséis de septiembre de dos mil once.

SENTENCIA 148/2011, de 28 de septiembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 258, de 26 de octubre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:148

Recurso de inconstitucionalidad 3446-1999. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto a diversos preceptos de la Ley de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico.

Competencias sobre ordenación general de la economía, régimen energético y defensa de los consumidores: nulidad de los preceptos de la ley autonómica que hacen recaer sobre el distribuidor los costes de instalación de los dispositivos de medida de calidad en el suministro de energía eléctrica, tipifican como infracciones conductas relacionadas con el régimen tarifario del sector eléctrico e introducen un plazo de prescripción de las infracciones graves más breve que el establecido en la legislación básica estatal.

1. La normativa autonómica que impone a las empresas distribuidoras la obligación de asumir el coste de la instalación del sistema de registro de medida de incidencias de calidad de servicio debidamente precintado y calibrado, aunque produzca una repercusión económica en los conceptos retributivos de la actividad de distribución, no puede servir, por sí sola, para considerar que el precepto cuestionado resulte contrario al orden constitucional de distribución de competencias [FJ 5].

2. El derecho del consumidor de energía eléctrica a contar con un dispositivo de medida de las incidencias de calidad en el suministro de electricidad, establecido en el art. 4.3 de la Ley cuestionada, interpretado en forma integradora, en aplicación del principio de conservación de la ley, en nada se opone a lo contemplado en la normativa estatal relativo al previo acuerdo entre consumidor y distribuidor o, en ausencia de este, a la resolución de la correspondiente Administración autonómica [FJ 7].

3. La base estatal que prohíbe la repercusión del coste de la instalación del sistema de registro de medida de incidencias de calidad del servicio en la empresa distribuidora, estableciendo que ese coste ha de ser asumido por el consumidor, constituye un límite para las decisiones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, razón por la cual el inciso “con cargo a la empresa distribuidora” del art. 4.3 de la Ley impugnada resulta inconstitucional [FJ 7].

4. La obligación impuesta por la norma autonómica a las empresas distribuidoras de implantar un sistema de control de incidencias en toda la red que garantice la obtención de los valores de los índices de calidad del suministro efectuado, no es discordante con la normativa estatal tenida en cuenta en el momento de nuestro examen [FJ 8].

5. El libre acceso al sistema de control de incidencias por parte de la Administración Regional o por las entidades en que se delegue, previsto en el precepto autonómico, no es contrario al orden competencial, pues la previsión estatal tiene una naturaleza básica constituyendo un mínimo en cuanto a las obligaciones de remisión de información exigibles [FJ 8].

6. La tipificación autonómica de determinadas conductas en materia de tarifas eléctricas como infracciones perturban las competencias estatales de determinación de los tipos con los que se sanciona la irregular aplicación de las distintas tarifas, en particular en lo atinente a la denominada tarifa de último recurso, cuya determinación corresponde al Estado en tanto que es parte esencial del régimen económico del sector eléctrico, lo que, dado su carácter básico, conlleva la potestad sancionadora [FJ 9].

7. La atribución al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y al Consejero competente por razón de la materia la potestad sancionadora en relación con el régimen tarifario del sector eléctrico procede recordar nuestra doctrina acerca de su carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas, por lo que nada ha de reprocharse al precepto que constituye una manifestación de la potestad autonómica de autoorganización en este concreto ámbito (STC 124/2003) [FJ 9].

8. Nada puede reprocharse a la facultad del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma para modificar el importe de las sanciones, según la variación del índice de precios al consumo a nivel estatal, pues no es de aplicación a las sanciones previstas por el legislador básico estatal y no hace sino incorporar el criterio de actualización de variación de los índices de precios al consumo fijado por la legislación básica estatal [FJ 10].

9. El establecimiento de un plazo de dos años para la prescripción de las infracciones graves por el precepto autonómico impugnado vulnera el art. 67 de la Ley estatal del sector eléctrico que establece un plazo de prescripción de tres años para dichas infracciones, regla que tiene carácter básico, por lo que ha de apreciarse que el precepto impugnado es contrario al orden constitucional de distribución de competencias [FJ 11].

10. Los títulos competenciales a tener en cuenta a la hora de resolver la controversia serán los estatales derivados de los arts. 149.1.13 y 149.1.25 CE, a cuyo amparo se ha dictado la normativa básica constituida por la Ley del sector eléctrico y sus disposiciones de desarrollo, puestos en relación con los arts. 31.1.27 y 32.8 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha relativos a instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, y a la competencia de desarrollo legislativo y ejecución del régimen minero y energético [FJ 3].

11. Doctrina sobre la verificación del carácter básico de las normas estatales que resultan aplicables como canon de constitucionalidad cuando se cuestiona ante el Tribunal Constitucional una norma autonómica por contradecir lo dispuesto en una norma estatal proclamada básica [FJ 6].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3446-1999, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 4.3; 8; 15.1 e), y f) y 15.2 h), en relación con los arts. 17; 16.5, último párrafo, y 18 en su inciso “las graves a los dos años” de la Ley de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico. Han comparecido y formulado alegaciones la Junta de Comunidades y las Cortes de Castilla-La Mancha, por medio de sus respectivos Letrados. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 30 de julio de 1999, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 4.3, 8, 15.1 e) y f) y 15.2 h), en relación con los arts. 17, 16.5, último párrafo, y 18 en su inciso “las graves a los dos años”, de la Ley de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico. En la demanda se hace invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución a los efectos de que se acuerde la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos legales impugnados.

2. Las razones de la impugnación formulada por el Abogado del Estado son, en síntesis, las siguientes:

a) Frente a los títulos competenciales a los que se hace mención en la exposición de motivos de la Ley autonómica [instalación, distribución y transporte de energía - art. 31.1.27 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (EACM)-; desarrollo legislativo y ejecución en materia de defensa del consumidor y del usuario -art. 32.6 EACM-], invoca como títulos competenciales que dan cobertura a la normativa básica del Estado en la materia, constituida fundamentalmente por la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico los referidos a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), bases del régimen energético (art. 149.1.25 CE) y autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o su transporte de energía salga de su ámbito territorial (art. 149.1.22 CE). A continuación alude a la doctrina sentada en la STC 197/1996, de 22 de noviembre, respecto a la dificultad de integrar los distintos títulos competenciales relativos al sector eléctrico. De esa doctrina se deduce que cuando corresponde al Estado la titularidad de la competencia para dictar la normativa básica en materia de planificación general de la economía, así como la de un sector económico determinado, cual es en este caso el energético y dentro de éste, más concretamente, el eléctrico, es posible que el Estado defina un modelo general del sector económico correspondiente y regule las medidas o acciones singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos en el sector del que se trate. Del mismo modo, el aseguramiento de los fines u objetivos previstos en la configuración del sector económico puede justificar la proyección de la competencia estatal hasta la posibilidad de dictar normas infralegales de desarrollo o actos de ejecución. En definitiva, corresponde al Estado, en el presente caso, la competencia para regular la ordenación del sector energético y, dentro de éste, el subsector eléctrico, así como todas aquellas actuaciones necesarias para alcanzar los fines propuestos en esta regulación, en tanto que a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha le corresponde la competencia de desarrollo normativo y ejecución de acuerdo con las bases establecidas por el Estado.

En el ejercicio de sus competencias el Estado ha configurado el modelo de sector eléctrico en la Ley del sector eléctrico, modelo del que destaca, entre otras características, el carácter indicativo de la planificación, salvo en lo relativo a instalaciones de transporte (art. 4), la liberalización del sector (art. 2) y el establecimiento de un régimen económico único (título III). De este último rasgo resulta que, para que funcione el modelo diseñado, es necesario que una sola Administración regule o determine las retribuciones o gastos en general del suministro y los precios o tarifas a pagar por los consumidores, ya que de lo contrario cualquier Administración podría tomar decisiones que, al proyectarse sobre el régimen único, causarían desequilibrios en la determinación del coste de la producción, transporte o distribución de energía eléctrica que haría insuficiente o inadecuada la tarifa o precio a pagar por los consumidores.

b) Tras este planteamiento general, el Abogado del Estado examina cada uno de los preceptos legales recurridos.

En cuanto a los arts. 4.3 y 8 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, señala que los mismos prevén el derecho del consumidor a que se instale un sistema de medición de incidencias de calidad en el servicio y las obligaciones para la empresa distribuidora de financiar tal instalación y de implantar un sistema de control de incidencias en toda la red que permita registrar todas las magnitudes y características que inciden en la calidad del suministro. Así pues, ambos contemplan obligaciones para las empresas suministradoras que alteran el régimen económico previsto en la ordenación del sector eléctrico, generando unos costes extras para las empresas de distribución, costes que inciden sobre el establecimiento de las tarifas que se fijan de forma única para todo el territorio nacional y que han de satisfacer todos los consumidores, de modo que el establecimiento de esas obligaciones para las empresas distribuidoras en Castilla-La Mancha rompe el sistema eléctrico nacional en su aspecto económico. Además, les achaca la vulneración de la normativa básica dictada por el Estado en materia de líneas de actuación de calidad del servicio de suministro de energía eléctrica, en concreto el Real Decreto 1075/1986, de 2 de mayo, por el que se establecen normas sobre las condiciones de suministro de energía eléctrica y la calidad del servicio, que da nueva redacción al art. 67 del Reglamento de verificaciones eléctricas y regularidad en el suministro de energía. El régimen de control de la calidad en la prestación del servicio que el citado precepto dispone es claramente distinto al contemplado en la Ley autonómica, pues en ésta se establecen líneas de actuación diferentes que suponen una desigualdad de tratamiento respecto del resto del territorio nacional, con exigencias económicas más gravosas para los distribuidores que operan en Castilla-La Mancha.

En relación a los arts. 15.1 e) y f ) y 15.2 h), ambos en conexión con el art. 17 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, entiende el Abogado del Estado que los preceptos impugnados atribuyen a la Comunidad Autónoma la competencia para sancionar a las empresas distribuidoras por infracciones relacionadas con la aplicación a los consumidores de las tarifas no autorizadas o por aplicar irregularmente las tarifas de manera que se produzca una alteración porcentual en lo suministrado superior al 15 por 100 (infracción muy grave) o al 5 por 100 e inferior al 15 por 100 (infracción grave). La inconstitucionalidad de dichos preceptos estriba en que la aplicación de la tarifa única por las empresas distribuidoras constituye uno de los pilares en los que se asienta el sistema eléctrico nacional, de modo que su funcionamiento exige que en esa materia intervenga una sola Administración, que no puede ser otra que la estatal en virtud de los títulos competenciales que le reserva la Constitución. Se trata, pues, de un supuesto en el que la competencia básica del Estado se proyecta sobre la potestad sancionadora porque es la única posibilidad de que la ordenación del sector eléctrico realizada en el ejercicio de su competencia pueda alcanzar sus fines y objetivos, de forma que el control y la sanción del régimen tarifario ha de corresponder al Estado.

En cuanto al art. 16.5 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, la representación procesal del Estado considera que la atribución al Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha de la competencia para modificar el importe de las sanciones, según la variación del índice de precios al consumo a nivel nacional invade la competencia sobre las bases del sector eléctrico que ostenta el Estado, pues si, en virtud de ese título competencia1, corresponde al Estado establecer las sanciones, que en este caso son de contenido económico, también le corresponderá llevar a cabo su actualización periódica teniendo en cuenta la variación de los índices de precios al consumo. Es, por lo tanto, inconstitucional que sea la Comunidad Autónoma quien actualice la cuantía de las sanciones establecidas por el Estado en el ejercicio de su competencia sobre las bases de la materia.

Por último la inconstitucionalidad del art. 18 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico se deriva, a juicio del escrito de demanda, del establecimiento por el legislador autonómico de un plazo de prescripción para las infracciones graves distinto al contemplado en la Ley del sector eléctrico modificando con ello, en beneficio del infractor, un elemento esencial del régimen sancionador básico previsto por el Estado en el ejercicio de sus competencias.

3. Mediante providencia de 15 de septiembre de 1999 (“BOE” de 24 de septiembre), la Sección Segunda del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Junta de Comunidades y a las Cortes de Castilla-La Mancha, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. También acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, que produce la suspensión de la vigencia de los preceptos recurridos y publicar la incoación del recurso y la suspensión acordada en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de Castilla-La Mancha”.

4. El día 23 de septiembre de 1999 se registró en el Tribunal un escrito del Presidente del Congreso de los Diputados en el que comunicaba que dicha Cámara no se personaría en el proceso ni formularía alegaciones.

5. Por escrito registrado en este Tribunal el día 29 de septiembre de 1998, el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la representación que ostenta, se personó en el procedimiento solicitando una prórroga del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones. Mediante providencia de 30 de septiembre de 1998, de la Sección Segunda de este Tribunal, se le tuvo por personado y parte, accediéndose, asimismo, a la prórroga en ocho días del plazo inicial.

6. El Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha presentó sus alegaciones el día 7 de octubre. En las mismas comienza señalando los títulos competenciales que amparan la regulación autonómica (instalación, distribución y transporte de energía -art. 31.1.27 EACM-; desarrollo legislativo y ejecución en materia de defensa del consumidor y del usuario -art. 32.6 EACM-), considerando que el prevalente ha de ser el segundo de ellos, pues el conjunto de la norma tiene esa finalidad, sin que, por el contrario, pretenda regular el sector eléctrico. Respecto a este último extremo, considera que el Estado, al regular ese sector, ha de hacerlo de tal manera que permita el desarrollo autonómico y no anule otras competencias como la relativa a la defensa de los consumidores y usuarios.

Respecto a los arts. 4.3 y 8 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, señala que los mismos pretenden establecer mecanismos de control de la calidad del suministro eléctrico sin alterar los requisitos de calidad establecidos por la normativa básica estatal. A su juicio, la aceptación de la argumentación del recurso implicaría admitir la imposibilidad de establecer, por parte de las Comunidades Autónomas, condiciones especiales a las empresas distribuidoras distintas de las establecidas por el Estado, extendiendo la competencia estatal incluso a los mecanismos de medida de la calidad y de control de incidencias. En este sentido, defiende que el principio de tarifa única no puede ser interpretado como un límite al ejercicio de cualquier título competencial autonómico como, en este caso, la defensa de los consumidores y usuarios. Además niega que se vea afectado el principio de tarifa única puesto que el indeterminado aumento de costes que pudiera generar la aplicación de las disposiciones autonómicas podrá ser tenido en cuenta a la hora de fijar las tarifas nacionales.

En relación a los arts. 15.1 e) y f) y 15.2 h) de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, la representación procesal de las Cortes de Castilla-La Mancha señala que las infracciones previstas en los mismos responden al ejercicio de las competencias autonómicas en materia de defensa de los consumidores y usuarios, puesto que se refieren a circunstancias derivadas de la aplicación de la tarifa eléctrica a los mismos. En ese sentido, recalca que no pueden extenderse las competencias estatales relativas a la determinación de la tarifa y al establecimiento de las bases en materia energética de modo tal que necesariamente el incumplimiento del marco tarifario establecido haya de ser sancionado por el Estado, cuando se trata en realidad de una relación entre empresa y consumidor que en nada afecta al sistema eléctrico nacional.

En cuanto al art. 16.5 de la Ley impugnada, considera que la facultad, atribuida al Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de actualizar el importe de las sanciones en función de la evolución del índice de precios al consumo, no supone una sustancial diferencia en relación con el régimen sancionador básico, ajustándose así a los criterios del Tribunal en esta materia contenidos en las SSTC 102/1995, 156/1995 y 96/1996. Añade que esta autorización no ha de entenderse como una reducción del nivel de protección de los consumidores con respecto a los del resto de España, mucho menos cuando la ley básica no contiene una regulación que se oponga a la contenida en la norma autonómica.

Por último, en relación al inciso del art. 18 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico cuestionado señala que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, permite que por ley se determine el plazo de prescripción de las infracciones correspondiendo, en este caso, tal determinación a la norma autonómica por tratarse de una materia, como la defensa de los derechos del consumidor, de competencia autonómica. Termina señalando que, aun cuando se considerasen básicos los plazos de prescripción establecidos en el art. 67 de la Ley del sector eléctrico, la Comunidad Autónoma dispone de competencia para adaptarlos siempre que tal adaptación no sea irrazonable o desproporcionada.

7. La Presidenta del Senado, mediante escrito registrado el 8 de octubre de 1998, comunica que la Cámara se persona en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

8. El Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha evacuó el 18 de octubre de 1999 el trámite de alegaciones conferido. Su escrito comienza señalando que el recurso del Estado se fundamenta, en su conjunto, en la vulneración del sistema de tarifa única en el que se centra el modelo de sector eléctrico configurado por el legislador básico estatal al amparo de sus competencias derivadas del art. 149.1.13 y 25 CE. Por el contrario, el Letrado autonómico niega que las normas impugnadas vulneren las bases estatales, puesto que se trata de normas dictadas al amparo de competencias propias de la Comunidad Autónoma, fundamentalmente en materia de defensa de los consumidores.

De acuerdo con estas premisas, y en relación a los arts. 4.3 y 8 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, señala que la impugnación se basa en la apreciación de que los costes derivados del cumplimiento de lo previsto en ambos preceptos incidirían sobre las tarifas aplicables en todo el territorio nacional. Al respecto entiende que esa concepción atribuye un carácter excesivamente amplio a las bases estatales, vaciando de contenido las competencias autonómicas de desarrollo normativo tanto en materia energética como de defensa de los consumidores, en virtud de las cuales es posible añadir medidas complementarias para asegurar que el suministro eléctrico se realice con unas determinadas condiciones de calidad, teniendo en cuenta que el propio concepto de calidad en el servicio es un concepto previsto por la propia Ley del sector eléctrico. A continuación, niega que la implantación de las medidas autonómicas vaya a tener una incidencia significativa en los precios finales y argumenta que la tesis sostenida en la demanda impediría el ejercicio de cualquier competencia autonómica, cuando del mismo se derivase algún coste para las empresas eléctricas pues dicho ejercicio supondría mayor coste y, a través de la tarifa única, tendría efecto extraterritorial.

En cuanto a los arts. 15.1 e) y f) y 15.2 h) de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico considera que reproducen preceptos de la Ley del sector eléctrico y que, si bien la doctrina constitucional ha criticado la reproducción de preceptos estatales en normas autonómicas, tal proceder no constituye por sí solo motivo de inconstitucionalidad al disponer la Comunidad Autónoma de competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de defensa de los consumidores y usuarios, título que le habilita para aprobar los preceptos cuestionados. En segundo lugar indica que, a la vista de la competencia autonómica en materia sancionadora en relación con los consumidores y usuarios, no resultan atendibles las alegaciones de que las sanciones previstas influyan en la tarifa eléctrica, sin que tampoco resulte de aplicación la doctrina de la STC 96/1996, de 30 de mayo, por referirse a un supuesto diferente, relativo a solvencia de entidades de crédito y estabilidad del sistema financiero. En relación al art. 17 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico indica que el mismo se limita a señalar la autoridad regional competente para imponer las sanciones en desarrollo de los propios preceptos básicos de la Ley del sector eléctrico. El Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha estima que, por las razones anteriormente expuestas, tampoco ha de reputarse inconstitucional el art. 16.5 de la Ley controvertida.

Finalmente, la constitucionalidad del inciso impugnado del art. 18 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico se defiende señalando, con cita de la STC 108/1993, de 25 de marzo, la competencia autonómica para aprobar normas reguladoras de las infracciones y sanciones en las materias de su competencia; asimismo señala que la normativa básica estatal en materia sancionadora, en concreto, el art. 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, remite, en cuanto a la prescripción de infracciones y sanciones, a lo que dispongan las leyes que las establezcan, por lo que el precepto impugnado, que fija el mismo plazo de prescripción que el propio art. 132 de la Ley 30/1992, no contradice ninguna norma básica estatal, siendo plenamente respetuoso con el orden constitucional y estatutario de competencias.

9. Próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que determina el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3446-1999, la Sección Segunda de este Tribunal Constitucional acordó, mediante providencia de 19 de noviembre de 1998, oír a las partes personadas en el mismo para que, en el plazo común de cinco días, pudieran alegar lo que estimaren pertinente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión. Evacuado por las partes el trámite de alegaciones conferido, el Pleno de este Tribunal, por el ATC 27/2000, de 20 de enero, acordó el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

10. Por providencia de 28 de septiembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el mismo día, mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Abogado del Estado en nombre y representación del Presidente del Gobierno, tiene como objeto la impugnación de los arts. 4.3; 8; 15.1 e) y f) y 15.2 h), en relación con los arts. 17; 16.5, último párrafo, y 18, en su inciso “las graves a los dos años”, de la Ley de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico.

El recurso se plantea exclusivamente por motivos competenciales pues el Abogado del Estado atribuye a los preceptos impugnados la vulneración de las competencias estatales en materia de energía eléctrica ex arts. 149.1.13 y 149.1.25 CE, preceptos que atribuyen competencia al Estado para el establecimiento de las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” y de las “bases del régimen minero y energético”, respectivamente, y en cuya virtud se dictó la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico. La alegada vulneración competencial se centra, en particular, en lo relativo al régimen económico único para el sector eléctrico que se vería afectado por los preceptos impugnados de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico. Por su parte, tanto la representación procesal de la Junta de Comunidades como la de las Cortes de Castilla-La Mancha postulan la desestimación del recurso por considerar que no existe vulneración de las competencias estatales entendiendo que los preceptos impugnados se enmarcan en el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de “instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en los números 22 y 25 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución” del art. 31.1.27 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (en adelante, EACM) y en las relativas a “defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y coordinación general de la sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11, 13 y 16 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución” del art. 32.6 del mismo texto legal.

2. El debate competencial planteado se inserta en un contexto normativo integrado por la ya citada Ley del sector eléctrico y la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico al que conviene hacer alguna referencia. A la primera de ellas ya nos hemos referido in extenso en la STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 2, señalando que tiene como objeto, según su art. 1, regular las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica, consistentes en su generación, transporte, distribución, comercialización e intercambios intracomunitarios e internacionales, así como la gestión económica y técnica del sistema eléctrico. La regulación de dichas actividades, para las que se reconoce la libre iniciativa empresarial en el marco del principio de garantía del acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica a todos los consumidores demandantes del servicio dentro del territorio nacional, tiene por finalidad la adecuación del suministro de energía eléctrica a las necesidades de los consumidores, así como la racionalización, eficiencia y optimización de aquél, atendiendo a los principios de monopolio natural del transporte y la distribución, red única y realización al menor coste. De esta forma, aunque el sector eléctrico sigue siendo objeto de una amplia regulación específica, más o menos intensa según las distintas actividades dirigidas al suministro, lo cierto es que el legislador no considera necesario que el Estado se reserve para sí el ejercicio de ninguna de las actividades que integran dicho tipo de suministro, abandonándose en la Ley del sector eléctrico la tradicional noción de servicio público, y poniéndose, asimismo, los pilares para una progresiva liberalización del mercado eléctrico.

Partiendo de ese planteamiento general, en lo que al presente proceso respecta, interesa destacar que, de acuerdo con el art 3.1 de la Ley del sector eléctrico, corresponde a la Administración general del Estado establecer la retribución de aquellas actividades que, como la distribución de energía eléctrica, tienen la consideración de reguladas (apartado b) y regular la estructura de precios determinando, mediante peaje, el correspondiente al uso de redes de transporte y distribución así como determinar, en su caso, mediante tarifa de último recurso, el precio máximo del suministro de energía eléctrica a los consumidores que reglamentariamente se determine, cuestiones a las que se dedica el título III de la Ley del sector eléctrico (arts. 15 a 20); asimismo, corresponde al Estado la regulación básica de la generación, del transporte, de la distribución y de la comercialización de energía eléctrica así como la fijación de los requisitos mínimos de calidad y seguridad que han de regir el suministro de energía eléctrica. En este sentido, el título VII de la Ley del sector eléctrico (arts. 39 a 43) establece el régimen básico de la actividad de distribución eléctrica y los arts. 48 a 51 de la citada Ley determinan la regulación básica aplicable en materia de calidad y seguridad del suministro eléctrico, si bien en ambos casos se prevé un desarrollo reglamentario posterior constituido, fundamentalmente por el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

Por su parte la exposición de motivos de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico afirma que la misma se dicta, al amparo de lo establecido en los arts. 31.1.27 y 32.6 EACM antes citados, con la finalidad de garantizar el suministro de energía eléctrica en esa Comunidad Autónoma, pretendiendo evitar los cortes no programados del suministro así como asegurar su calidad. A tal fin establece una serie de previsiones en materia de calidad del suministro eléctrico dirigidas, fundamentalmente, a las empresas distribuidoras de energía eléctrica en Castilla-La Mancha, previsiones que se completan con el reconocimiento de la potestad inspectora de la Comunidad Autónoma y con el establecimiento de un régimen específico de infracciones y sanciones.

3. De dicha regulación autonómica son objeto de impugnación los siguientes preceptos: el art. 4.3, que establece que el consumidor tendrá derecho a que le sea instalado, con cargo a la empresa distribuidora, un sistema de registro y medida de las incidencias en la calidad del servicio; el art. 8, el cual obliga a las empresas distribuidoras a implantar un sistema de control de incidencias en toda la red; los arts. 15.1 e) y f) y 15.2 h), en relación con el 17, por tipificar como infracciones supuestos relacionados con la aplicación de las tarifas eléctricas y atribuir la competencia para imponer las correspondientes sanciones a órganos autonómicos; el art. 16.5, que permite al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma modificar el importe de las sanciones según la variación del índice de precios al consumo y el art. 18 que establece un plazo de prescripción de dos años para las infracciones graves previstas en la propia Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico.

Tratándose de una controversia de carácter competencial la primera cuestión a dilucidar es la relativa al encuadramiento de las disposiciones impugnadas, a fin de determinar los títulos competenciales estatales y autonómicos que resulten de preferente aplicación a la misma. A este respecto, los Letrados de la Junta de Comunidades y de las Cortes de Castilla-La Mancha consideran que las disposiciones impugnadas se encontrarían amparadas por las competencias autonómicas exclusivas en materia de instalaciones de producción, distribución y transporte de energía y de desarrollo legislativo y ejecución sobre defensa de los consumidores y usuarios de los arts. 31.1.27 y 32.6 del EACM, respectivamente, mientras que, por el contrario, la representación procesal del Estado entiende que nos hallamos ante un supuesto en el que resultaran de aplicación los títulos competenciales estatales y autonómicos relacionados con la materia energética y, en particular, con el subsector eléctrico.

A estos efectos, el criterio definitivo sobre el encuadramiento competencial de los preceptos impugnados deberá atender a su objetivo y finalidad. En relación con ello se aprecia que la regulación de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, tal y como su propio título indica, se dirige a establecer unas determinadas normas en materia de calidad del suministro eléctrico y de ejercicio de la actividad sancionadora, normas de las que son destinatarios, en su mayor parte, dos de los sujetos intervinientes en el sistema eléctrico como son los comercializadores y los distribuidores. Esta circunstancia nos permite considerar que la regulación autonómica presenta una conexión más estrecha con la materia energía que con la relativa a la defensa de los consumidores. Junto a ello, hemos de recordar que este Tribunal Constitucional, en supuestos de concurrencia de títulos competenciales similares a éste, ya ha establecido el criterio de la preferencia del título competencial especial sobre el general (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre; 48/1985, de 28 de marzo; 193/1998, de 1 de octubre, o 188/2001, de 20 de septiembre, entre otras). En ese sentido, hemos señalado, desde la STC 71/1982, de 30 de noviembre, el carácter multidisciplinar y los contornos imprecisos de la materia “defensa del consumidor y usuario” que no es sino resultado de un conglomerado de muy diversas normas sectoriales, las cuales -como es aquí el caso- son reconducibles a otros títulos competenciales tanto estatales como autonómicos. Por ello, dada la finalidad y contenidos de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, podemos concluir que la misma resulta encuadrable en la materia relacionada con la energía y más concretamente con el subsector eléctrico, por ser los títulos competenciales relativos a esta materia más específicos que el referente a la defensa de los consumidores y usuarios.

Así pues, y de acuerdo con dicho encuadramiento, los títulos competenciales que deberemos tener en cuenta a la hora de resolver la controversia trabada en relación con los preceptos autonómicos impugnados serán los estatales derivados de los arts. 149.1.13 y 149.1.25 CE, a cuyo amparo se ha dictado la normativa básica constituida por la Ley del sector eléctrico y sus disposiciones de desarrollo, los cuales deberán ser puestos en relación con el ya alegado relativo a instalaciones de producción, distribución y transporte de energía del art. 31.1.27 así como con el relativo a la competencia de desarrollo legislativo y ejecución del régimen minero y energético del art. 32.8, ambos del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, título éste último que, aun no habiendo sido alegado por las representaciones procesales autonómicas, presenta una indudable relación con la cuestión controvertida.

Es preciso observar que entre los títulos en contraste existen indudables conexiones; en concreto, la competencia del art. 31.1.27 EACM, relativa a instalaciones de distribución de energía eléctrica, se cierra con una referencia explícita a que la misma ha de entenderse “sin perjuicio de lo establecido en los números 22 y 25 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”. Por su parte, el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen minero y energético por parte de la Comunidad Autónoma del art. 32.8 EACM se enmarca en la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca.

De este modo, podemos entender, dados los títulos competenciales que resultan de aplicación, que la cuestión aquí suscitada se centra en determinar si los preceptos impugnados pueden ser considerados un desarrollo de las bases estatales compatible con ellas o, por el contrario, ha de considerarse que los mismos no han respetado la normativa básica especialmente en lo relativo a la regulación estatal del régimen económico del sector eléctrico. Por ello, como señalamos también en la STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 17, “nos encontraríamos aquí ante una inconstitucionalidad mediata en cuanto que los preceptos autonómicos resultarían contrarios al orden constitucional de distribución de competencias por contradecir lo establecido en la normativa básica estatal, lo que exige, con carácter previo a su concreto enjuiciamiento, comprobar que la norma estatal sea básica y, en segundo lugar apreciar la existencia de una contradicción entre las normas estatal y autonómica que sea real y efectiva, así como insalvable por vía interpretativa. A ello ha de añadirse que, en aquellos casos en los que se haya modificado la norma estatal que se reputa conculcada deberemos tener en cuenta que el enjuiciamiento ha de realizarse valorando la norma vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte de este Tribunal sobre la constitucionalidad de los preceptos recurridos (por todas, SSTC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 3; 28/1997, de 13 de febrero, FJ 2; y 253/2005, de 11 de octubre, FJ 6), extremo este último, relativo a los cambios producidos en la normativa estatal que se propone como parámetro de control de los preceptos impugnados, que concretaremos, en su caso, en el momento de realizar el enjuiciamiento de cada uno de ellos.

4. Las razones aducidas por el Abogado del Estado para considerar que los preceptos de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico cuestionados vulneran las competencias estatales en materia de energía eléctrica son de dos órdenes: en primer lugar, la violación de las normas estatales en relación con el régimen económico del sector eléctrico, en particular por lo que respecta a la tarifa eléctrica; junto a ello, y en relación a algunos de los preceptos impugnados, se alegan específicas vulneraciones de la normativa básica estatal, entendiendo por tal bien concretos preceptos de la Ley del sector eléctrico bien sus disposiciones de desarrollo en materia específicamente de calidad del suministro.

Por ello, y con carácter previo al concreto análisis de cada uno de los preceptos impugnados, resulta pertinente detenernos someramente en las cuestiones relacionadas con la regulación de la actividad de distribución, el régimen económico del sector eléctrico y las cuestiones relativas a la calidad exigible al suministro, teniendo presente el criterio que acabamos de exponer con respecto a la aplicación de las normas vigentes en el momento de dictar la presente Sentencia.

En relación con el primero de los aspectos citados, como recuerda la STC 18/2011, FJ 10, la distribución se configura como “aquella actividad que tiene por objeto principal el transporte de electricidad por las redes de distribución con el fin de suministrarla a los clientes (art. 39.1 de la Ley del sector eléctrico, en la redacción dada por el art. único, apartado 49, de la Ley 17/2007). Se trata de una actividad que tiene por finalidad llevar la energía a los puntos de consumo mediante la construcción, mantenimiento y operación de redes de distribución, puesto que el suministro eléctrico necesita, en todo caso, de una red física de conductores que lo haga posible. La actividad de distribución es una actividad regulada (arts. 11.2 y 39 a 43 de la Ley del sector eléctrico) en razón de su vinculación con la calidad y seguridad del suministro tanto para los usuarios individuales como para el funcionamiento de los distintos sectores económicos, y, por tanto, para el desarrollo de la economía nacional. Ese carácter regulado se manifiesta, entre otras circunstancias, en la exigencia de la forma jurídica de sociedad mercantil (o persona jurídica constituida de conformidad con la legislación de un Estado miembro de la Unión Europea) para el ejercicio de la actividad, en la fijación administrativa de su retribución, así como en la sujeción de las instalaciones de distribución a un régimen de autorización administrativa. Estas premisas, junto al carácter de monopolio natural propio de las redes de distribución y la necesidad de que la actividad de distribución se desarrolle al menor coste posible, justifican la existencia de un precepto como el art. 39 de la Ley del sector eléctrico, de suerte que la ordenación y regulación de la distribución determine, esencialmente, las condiciones de tránsito por las correspondientes redes, la garantía de la igualdad entre quienes realizan la actividad en todo el territorio y la fijación de condiciones comunes equiparables para todos los usuarios de la energía. Así, el art. 39.2 de la Ley del sector eléctrico afirma que la ordenación de la distribución se hará, entre otras, 'atendiendo a la necesaria coordinación de su funcionamiento' y 'a las competencias autonómicas', y que dicha ordenación consistirá, entre otras cosas, 'en el establecimiento de la normativa básica y en la previsión del funcionamiento y desarrollo coordinado de las redes de distribución en el territorio nacional' (art. 39.3 Ley del sector eléctrico), reconociendo así su importancia para el adecuado funcionamiento del sistema eléctrico en su conjunto en el que el distribuidor ocupa un papel esencial.”

En lo que respecta al régimen económico del sector eléctrico hemos destacado en la STC 18/2011, FJ 21 a), que “el régimen económico resulta ser, sin duda, una de las claves de la regulación del sistema eléctrico español, estableciendo específicamente en este sentido el título III de la Ley del sector eléctrico -arts. 15 a 20, que no han sido impugnados- diversas reglas para la determinación de la retribución de las actividades y funciones del sistema eléctrico, los peajes de acceso a las redes (que serán únicos en todo el territorio nacional) y las tarifas de último recurso (que también serán únicas en todo el territorio nacional), todo ello bajo la premisa de garantizar el suministro eléctrico en condiciones de calidad y al menor coste posible. De este modo, la regulación de un régimen económico único para todo el territorio nacional en la materia que nos ocupa tiene naturaleza básica, al ser necesaria esa regulación uniforme para calcular la retribución de los distintos operadores que realizan las diferentes actividades destinadas al suministro eléctrico y para repercutir los costes sobre los consumidores”. Importancia destacada en este régimen económico tenían, en el momento de interponerse el presente recurso de inconstitucionalidad, las tarifas eléctricas, establecidas de modo único en todo el territorio nacional que debían ser satisfechas al distribuidor responsable del suministro por los consumidores del suministro eléctrico, excepto para aquellos acogidos a la condición de cualificados que pactaban libremente las condiciones del suministro con el distribuidor. De dichas tarifas, la denominada media o de referencia incluía los costes de la actividad de distribución, se fijaba, anualmente o en atención a circunstancias especiales, por el Gobierno mediante Real Decreto y era cobrada directamente a los consumidores por las empresas que realizaban las actividades de distribución. Ahora bien, como ya señalamos en la STC 18/2011, FJ 3, el esquema anteriormente descrito se ha visto profundamente modificado por la reforma de la Ley del sector eléctrico llevada a cabo por la Ley 17/2007, de 4 de julio, que modifica la Ley del sector eléctrico para adaptarla a la Directiva 2003/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. Esta norma “reforma la configuración de la actividad de distribución, en la que, desde el 1 de enero de 2009, ya no se integrará la actividad de suministro a tarifa de los consumidores. A partir de esa fecha el suministro pasa a ser ejercido por los comercializadores en libre competencia con posibilidad de que los consumidores elijan libremente a su suministrador. El suministro a tarifa es sustituido por la denominada tarifa de último recurso (precios máximos fijados por la Administración para determinados consumidores para quienes se concibe el suministro eléctrico como servicio universal) en cuya estructura se tiene en cuenta de forma aditiva el coste de producción de energía eléctrica, los peajes de acceso que correspondan y los costes de comercialización que correspondan. Igualmente el suministro deja de ser responsabilidad del distribuidor y pasa a ser realizado en su totalidad por los comercializadores en libre competencia, siendo los consumidores de electricidad quienes eligen libremente a su comercializador. Por Real Decreto 485/2009, de 3 de abril, se regula la puesta en marcha del suministro de último recurso en el sector de la energía eléctrica.”

Así pues, la reforma del año 2007 ha producido como consecuencia la desaparición del sistema de tarifas y en su lugar la aplicación de un sistema de tarifa de último recurso para un conjunto limitado de consumidores en los términos del art. 18 de la Ley del sector eléctrico . Ello no significa, sin embargo, que las cuestiones relacionadas con el régimen económico del sector eléctrico no hayan de ser analizadas en el presente proceso pues las alegaciones del Abogado del Estado se han centrado, bien que destacando la afectación a las tarifas eléctricas entonces existentes, en el desconocimiento por la norma autonómica de las normas estatales que establecen el citado régimen. A ello debe añadirse que el carácter regulado de la actividad de distribución se manifiesta también en el establecimiento de una retribución fijada administrativamente [art. 41.2 a) de la Ley del sector eléctrico] que tiene su reconocimiento en la tarifa de último recurso [art. 18.2 b) de la Ley del sector eléctrico]. Retribución que se satisface, de acuerdo con el art. 15.1 de la Ley del sector eléctrico, con cargo a las tarifas, peajes y precios satisfechos por los usuarios y se fija atendiendo a criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios que tienen por objeto incentivar la mejora de la eficacia de la gestión, la eficiencia económica y técnica de dichas actividades y la calidad del suministro eléctrico. Los concretos criterios fijados por el art. 16.3 de la Ley del sector eléctrico para la retribución de la actividad de distribución son los siguientes: costes de inversión, operación y mantenimiento de las instalaciones, energía circulada, modelo que caracterice las zonas de distribución, incentivos que correspondan por la calidad del suministro y reducción de las pérdidas, así como otros costes necesarios para desarrollar la actividad. Por su parte, el art. 17 de la Ley del sector eléctrico regula los denominados peajes de acceso a las redes, determinantes del precio por el uso de las redes de distribución (art. 42.1 de la Ley del sector eléctrico) y únicos para todo el territorio nacional, que se establecerán en base a los costes de las actividades reguladas del sistema que correspondan, incluyendo entre ellos los costes permanentes y los costes de diversificación y seguridad del abastecimiento. Finalmente la retribución de la actividad de distribución constituye el objeto del Real Decreto 222/2008, de 15 de febrero, por el que se establece el régimen retributivo de la actividad de distribución de energía eléctrica.

Por último, en lo que respecta a la calidad del suministro eléctrico el art. 3.1 i) de la Ley del sector eléctrico dispone que corresponde a la Administración general del Estado establecer los requisitos mínimos de calidad que han de regir el suministro de energía eléctrica; el art. 48 establece, en su apartado 1, que el suministro eléctrico deberá ser realizado por las empresas con las características y continuidad que reglamentariamente se determinen para el territorio nacional, teniendo en cuenta la diferenciación por zonas a la que se refiere el propio artículo y en su apartado 2 habilita a la Administración general del Estado para establecer las líneas de actuación en materia de calidad del servicio, tendentes a la consecución de los objetivos de calidad, tanto en consumo final como en las zonas que, por sus características demográficas y tipología del consumo, puedan considerarse idóneas para la determinación de objetivos diferenciados. En coherencia con ello, en ese mismo apartado 2, se dispone que esta misma Administración determinará unos índices objetivos de calidad del servicio, así como unos valores entre los que estos índices puedan oscilar, a cumplir tanto a nivel de usuario individual, como para cada zona geográfica atendida por un único distribuidor. Estos índices deberán tomar en consideración la continuidad del suministro y la calidad del producto. Finalmente, el art. 41.1 a) de la Ley del sector eléctrico obliga a las empresas distribuidoras, entre otras cosas, a “prestar el servicio de distribución de forma regular y continúa y con los niveles de calidad que se determinen…”, función concretada en la letra k) del mismo precepto para lo cual han de promover la incorporación de tecnologías avanzadas en la medición y para el control de la calidad del suministro eléctrico (art. 48.1 de la Ley del sector eléctrico). La determinación reglamentaria de aspectos tales como las características y continuidad del suministro de energía eléctrica, garantía de calidad de los servicios complementarios al suministro eléctrico y distinción de objetivos de calidad por zonas geográficas determinadas así como en relación al consumidor individual se contiene en el ya mencionado Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre.

5. Teniendo presente lo anterior, podemos iniciar ya el examen de los concretos preceptos de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico impugnados, el primero de los cuales es el art. 4.3 que dispone literalmente lo siguiente:

“El consumidor tendrá derecho a que le sea instalado, con cargo a la empresa distribuidora, un sistema de registro de medida de incidencias de calidad de servicio debidamente precintado y calibrado.”

El Abogado del Estado fundamenta la impugnación de este precepto en una doble consideración. Por un lado entiende que la obligación de asumir el coste de la instalación del sistema que se impone a las empresas distribuidoras produce una repercusión económica en los conceptos retributivos de la actividad y, por otro, estima que contradice los criterios y líneas de actuación en materia de calidad del suministro eléctrico establecidos en su momento con carácter básico para todo el territorio nacional por el Real Decreto 1075/1986, de 2 de mayo, por el que se establecen normas sobre las condiciones de los suministros de energía eléctrica y la calidad del servicio, norma aplicable en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la Ley del sector eléctrico. Por el contrario, los Letrados de las Cortes y de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha defienden que la norma impugnada supone un ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma tanto en materia de consumo como de régimen energético.

Según hemos expuesto, el primer motivo de impugnación del art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico se basa en que este precepto, al reconocer el derecho de los consumidores a que les sea instalado un sistema de registro de medida de incidencias de calidad del servicio, establece la correlativa obligación para los distribuidores de asumir el coste de instalación, coste susceptible de ser computado en la retribución de su actividad con el consiguiente reflejo en el régimen económico del sector eléctrico.

La cuestión que se plantea es, por tanto, si esa normativa propia dictada por la Comunidad Autónoma en materia de calidad del suministro eléctrico ha de ajustarse al límite derivado de las competencias estatales relativas al régimen económico del sector eléctrico. En este sentido, examinada la cuestión desde el punto de vista del régimen económico del sector eléctrico, se aprecia que el establecimiento, por el precepto autonómico cuestionado, de esta obligación para las empresas distribuidoras es susceptible de tener reflejo en sus costes y, por tanto, en su retribución en la medida en que aquella pudiera suponer una modificación relevante de su actividad en los términos del art. 41.1 c) de la Ley del sector eléctrico. Expresado en otros términos, el objeto de debate que se deriva de la alegación formulada por el Abogado del Estado se centra en determinar si el establecimiento por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las bases estatales relativas a la energía eléctrica, de medidas específicas en materia de calidad del suministro eléctrico tiene como límite la no generación de costes para los sujetos intervinientes en el sistema eléctrico, en el entendimiento de que, de lo contrario, esa generación de costes afectaría a las competencias estatales sobre el régimen económico del sector eléctrico.

Para responder a esta cuestión hemos de partir en primer lugar de la constatación de que el régimen económico del sector eléctrico, bien que único para todo el sistema puede no ser aplicado de manera uniforme. En particular, el art. 17.4 de la Ley del sector eléctrico prevé expresamente la posibilidad de incluir un suplemento territorial en el peaje de acceso a las redes para el caso de que “las actividades eléctricas fueran gravadas con tributos de carácter autonómico o local, cuya cuota se obtuviera mediante reglas no uniformes para el conjunto del territorio nacional”, suplemento que podrá ser diferente en cada Comunidad Autónoma o entidad local y de modo similar se prevé en el art. 18.5 de la Ley del sector eléctrico en relación con la tarifa de último recurso. Por otra parte, la regulación en materia de calidad antes expuesta no desconoce la existencia de zonas precisadas de actuaciones específicas en materia de calidad del suministro eléctrico. Es más, ante la existencia de estos déficits de calidad, la Ley del sector eléctrico no solo no excluye sino que determina su corrección por parte de las empresas distribuidoras, de acuerdo con lo que, a fin de paliar tales situaciones, dispongan las Administraciones competentes, corrección que, no obstante, no tiene siempre y necesariamente implicaciones para el régimen económico del sector eléctrico. Al concreto fin de asegurar la calidad del suministro eléctrico atienden las previsiones relativas a los programas de actuación en materia de calidad del art. 48.2 y 3 de la Ley del sector eléctrico. El art. 48.2 se refiere a dos supuestos: el primero relativo a que las líneas de actuación fijadas por la Administración general del Estado en materia de calidad del suministro eléctrico se instrumenten mediante programas de actuación en colaboración con las Comunidades Autónomas, los cuales podrán ser tomados en consideración para el reconocimiento de costes a efectos retributivos; el segundo supuesto se refiere a la presentación a la Administración competente de un plan de mejora de la calidad del suministro en aquellas zonas en las que exista dificultad temporal para el mantenimiento de la calidad exigible, planes que deberán estar financiados por las empresas distribuidoras en una cuantía no inferior al 50 por 100 de las inversiones que se realicen (art. 107.1 y 2 del Real Decreto 1955/2000). Del mismo modo, de acuerdo con el art. 48.3 de la Ley del sector eléctrico, resulta posible que la Administración competente imponga directrices de actuación a dichas empresas o les obligue a la realización y puesta en práctica, a su costa, de un plan de mejora de la calidad en una zona determinada.

De lo que venimos exponiendo se deduce que el proclamado carácter único del régimen económico del sector eléctrico puede ser excepcionado en dos sentidos: permitiendo la existencia, en determinados supuestos, de lo que denomina suplementos territoriales y, en segundo lugar, admitiendo la posibilidad de que se lleven a cabo actuaciones en materia de calidad del servicio para zonas determinadas, actuaciones que, no obstante y en determinados casos, también pueden llevarse a cabo a costa de las empresas distribuidoras.

Asimismo, entre los criterios legales de carácter básico a tener en cuenta para fijar la retribución de las empresas distribuidoras se encuentran, entre otros, los costes de inversión así como los necesarios para el ejercicio de la actividad pero también los incentivos que correspondan por la calidad del suministro (art. 16.3 de la Ley del sector eléctrico). Por otra parte, tampoco debe olvidarse que el propio art. 39.1 de la citada Ley reconoce que la actividad de distribución de energía eléctrica es objeto de ordenación atendiendo, entre otros factores, a las competencias autonómicas, mientras que el art. 41.1 b) de la Ley del sector eléctrico obliga a las empresas distribuidoras a realizar sus actividades conforme a las disposiciones aplicables, prestando el servicio con los niveles de calidad que se determinen.

Llegado a este punto, podemos considerar ya que la forma y cuantía en la que se reconozcan los costes de la actividad de distribución a efectos de determinar su régimen de retribución, tareas todas ellas que corresponde realizar al Estado, no puede desconocer la realidad de un Estado descentralizado territorialmente en el que, por imperativo de lo dispuesto en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas han asumido competencias en esta materia. De esta forma ninguna duda cabe de que corresponde a la normativa básica estatal definir, en su caso, la forma y medida en que han de tenerse en cuenta los costes que, para las actividades eléctricas reguladas, como es el caso de la distribución, se deriven del ejercicio de las competencias autonómicas en materia de calidad del suministro eléctrico. De hecho, ya hemos comprobado como la propia Ley del sector eléctrico proporciona ejemplos en los que se prevé la posibilidad de establecer suplementos territoriales (así, los ya citados arts. 17.4 y 18.5 de la Ley del sector eléctrico) o de reconocer, en determinados casos, la repercusión de las inversiones en materia de calidad del suministro aprobadas o establecidas por la Administración competente y realizadas en un ámbito territorial determinado. Por lo demás, de la redacción del art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico se infiere con claridad que se trata de obligaciones en materia de calidad del suministro eléctrico que las empresas han de asumir en el ejercicio de su actividad de distribución, actividad que está sometida no sólo a la normativa estatal sino también, en los propios términos de la Ley del sector eléctrico, a la autonómica, como implícitamente reconoce la propia normativa estatal (así en la disposición transitoria quinta, apartado 4 del ya citado Real Decreto 222/2008, de 15 de febrero: “Las empresas distribuidoras a las que apliquen, en alguna de sus áreas, normativas específicas sobre redes de distribución que establezcan unos niveles de calidad superiores a los fijados por la normativa estatal y que supongan unos mayores costes en la actividad de distribución, podrán establecer convenios con las Comunidades Autónomas y ciudades con Estatuto de autonomía correspondientes”).

Por todo ello, las competencias estatales para el reconocimiento de los costes susceptibles de ser retribuidos a las empresas distribuidoras -las cuales no han sido puestas en cuestión en el presente proceso- no pueden ser entendidas, como parece desprenderse de la argumentación del Abogado del Estado, en el sentido de que vienen a establecer una suerte de límite absoluto al ejercicio de las competencias autonómicas. En efecto, no debe olvidarse que nos hallamos aquí en un ámbito de competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que implica que ha de existir un margen para el desarrollo por éstas de actuaciones y políticas propias en materia de calidad del suministro eléctrico, margen propio que viene, además, expresamente reconocido en la Ley del sector eléctrico.

De todo ello puede extraerse la conclusión de que la alegación relativa a las repercusiones económicas de la medida autonómica en los conceptos retributivos de la actividad de distribución, en la medida en que éstas efectivamente se produjeran, no puede servir, por sí sola, para considerar que el precepto cuestionado resulte contrario al orden constitucional de distribución de competencias. Por ello, este primer motivo de inconstitucionalidad ha de ser desestimado.

6. Al art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico se le imputa un segundo motivo de inconstitucionalidad consistente en la vulneración de la normativa básica estatal, normativa constituida en el momento de iniciarse el presente proceso por el Real Decreto 1075/1986, de 2 de mayo, por el que se establecen normas sobre las condiciones de los suministros de energía eléctrica y la calidad del servicio. Así pues, deberemos examinar la medida prevista en el art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico a fin de determinar si la misma se ajusta a las previsiones de la normativa básica estatal. Respecto a esta última, ya hemos advertido que ha de servir de marco de enjuiciamiento en este proceso el ius superveniens representado por la legislación básica del Estado vigente en el momento de dictar Sentencia (por todas, STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 9).

En este caso, las previsiones de la norma básica que el Abogado del Estado entiende vulneradas han sido sustituidas por las establecidas en el ya citado Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, norma cuyo carácter básico, al amparo del art. 149.1.13 y 25 CE, se proclama en su disposición final primera. Conforme a nuestra doctrina, será esta última norma la que deberemos tener en cuenta como parámetro de enjuiciamiento del art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico. Más en concreto deberemos centrar nuestra atención en el art. 104.4 del citado Real Decreto 1995/2000 que dispone lo siguiente:

“El consumidor tendrá derecho a instalar a su cargo un sistema de registro de medida de incidencias de calidad de servicio, debidamente precintado, al objeto de confrontar los valores aportados por las empresas distribuidoras. La instalación y precintado de este sistema deberá contar con el previo acuerdo de ambas partes, adoptado por escrito. En caso de discrepancia, resolverá el órgano competente de la Administración autonómica.”

Asimismo, el examen del art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico habrá necesariamente de realizarse teniendo en cuenta nuestra doctrina (por todas STC 88/2010, de 15 de noviembre, FJ 4) en virtud de la cual cuando se cuestiona ante este Tribunal Constitucional, como es el caso aquí controvertido, una norma autonómica por contradecir lo dispuesto en una norma estatal proclamada básica, no es posible resolver el juicio de constitucionalidad con la mera constatación de la existencia de esta contradicción, sino que será preciso verificar, además de la existencia de una contradicción insalvable por vía interpretativa, que la norma estatal que resulta aplicable como canon de constitucionalidad tiene ese proclamado carácter básico, atendiendo a las competencias que corresponden al Estado, puesto que la disposición autonómica únicamente vulnerará el orden constitucional de distribución de competencias cuando el propio precepto estatal es respetuoso con dicho orden. Por tanto debemos detenernos ahora en el examen del proclamado carácter básico de la disposición estatal.

Desde un punto de vista formal nuestra doctrina ha reconocido que es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias cuando éstas resultan “complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases” (por todas, STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 4). En el caso de la ordenación del sector eléctrico la intervención de la norma reglamentaria, amparada tanto en el título general relativo a la planificación de la economía (art. 149.1.13 CE) como en el más específico relativo al sector energético (art. 149.1.25 CE), se justifica por la importancia del sector eléctrico para el conjunto de la economía nacional y por su carácter esencial para la totalidad de los sectores económicos y para la vida cotidiana. Junto a tal trascendencia, hay que añadir el hecho de que la actividad de distribución tiene un carácter de monopolio natural determinado por la existencia del principio de red única que ha de ser gestionado al menor coste posible con una retribución fijada administrativamente y que las previsiones en materia de continuidad y calidad del suministro eléctrico tienen un marcado carácter técnico. Estas dos circunstancias contribuyen a explicar que el art. 39.1 de la Ley del sector eléctrico remita la ordenación de la distribución a una futura normativa de la que se determina el objeto que ha de perseguir y se afirma su carácter básico así como también que el art. 48.1 de la Ley del sector eléctrico difiera al desarrollo reglamentario la determinación de las características y continuidad del suministro de energía eléctrica. Existe, por tanto, una conexión determinada y concreta con una norma legal básica por lo que, dada la naturaleza de la materia a la que se refiere y la finalidad a la que responde la competencia estatal para establecer las bases en esta materia, resulta admisible la remisión a normas reglamentarias que tengan como objeto completar la normación del sistema eléctrico definido por la Ley del sector eléctrico. En consecuencia, desde la perspectiva formal no resulta reprochable en este caso el recurso a normas reglamentarias por cuanto constituyen, en principio, un complemento necesario de la regulación de la Ley del sector eléctrico.

En cuanto a la dimensión material consustancial a la noción constitucional de bases, hemos de tener en cuenta la necesidad de que la actividad de distribución eléctrica esté sometida a un régimen normativo básico por tratarse de un mercado único y un sistema que opera de forma única para todo el territorio nacional. El sistema eléctrico ha de responder así a unas características homogéneas en todo el territorio nacional no solamente para garantizar la articulación de un mercado de producción único sino también por las características técnicas, económicas y de funcionamiento del propio sistema. Este régimen jurídico básico está directamente vinculado a la garantía del suministro y a la indiscutida competencia estatal para retribuir los costes de las actividades del sistema, entre las que destaca la de distribución. En este sentido, ya tenemos declarado [STC 18/2011, FJ 21 a)] que el establecimiento de un régimen económico único para todo el territorio nacional tiene una naturaleza básica, al establecer un común denominador normativo “para calcular la retribución de los distintos operadores que realizan las diferentes actividades destinadas al suministro eléctrico y para repercutir los costes sobre los consumidores”. Hemos de entender, en consecuencia, que el art. 104.4 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, goza del carácter básico ex art. 149.1.13 y 25 CE que le atribuye su disposición final primera, por tratarse de un precepto directamente ordenado a la obtención de los fines de la normativa básica, tanto por referirse a una cuestión relacionada con la continuidad y calidad del suministro eléctrico como con la regulación y retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica.

7. Sentado lo anterior procederemos a examinar la adecuación del art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico a la norma estatal declarada básica a fin de apreciar en qué medida el precepto autonómico contradice o no el estatal y determinar, en su caso, si tal discordancia resulta o no admisible desde el punto de vista del orden constitucional de distribución de competencias.

De la simple comparación entre los dos preceptos puede apreciarse que ambos tienen un punto de partida similar: el reconocimiento del derecho del consumidor de energía eléctrica a contar con un dispositivo de medida de las incidencias de calidad en el suministro de electricidad. Las concretas divergencias entre ambos se centran en dos aspectos: la determinación de la persona, bien el consumidor, bien la empresa distribuidora, que haya de asumir el coste de instalación de tal dispositivo y, en segundo lugar, la existencia o no de un cauce para el ejercicio de ese derecho previamente reconocido al consumidor, pues en la norma autonómica dicho ejercicio no está sometido a requisito alguno mientras que la norma estatal exige, en lo relativo a la instalación y precintado del sistema, el previo acuerdo entre consumidor y distribuidor o, en ausencia de este, la resolución de la correspondiente Administración autonómica.

Comenzando nuestro examen por esta segunda cuestión se hace preciso destacar, en primer lugar, que, como reiteradamente ha mantenido este Tribunal (por todas, STC 133/2006, de 27 de abril, FJ 14), en la labor interpretativa de los preceptos legales debemos tener presente el principio de conservación de la ley, por lo que resulta preciso apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y apreciar la invalidez sólo de aquellos cuya incompatibilidad resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación. Pues bien, en este concreto inciso del art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico este tipo de interpretación es posible puesto que ya hemos apreciado que tanto la norma estatal como la autonómica reconocen el derecho del consumidor a la instalación adecuada de un equipo de medida de incidencias de calidad. A ello el reglamento estatal añade la necesidad, si bien únicamente en lo relativo a la instalación y precintado del sistema, de acuerdo escrito entre consumidor y distribuidor, acuerdo que puede ser suplido por la resolución de la correspondiente Administración autonómica, extremos ambos que no son contradichos por el silencio del precepto autonómico al respecto. Por ello, una interpretación integradora de ambos preceptos que permita conjugar su aplicación lleva a la conclusión de que el derecho reconocido en el art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico no contradice la norma estatal, puesto que al exigir únicamente que el sistema instalado esté “debidamente precintado y calibrado” en nada se opone a los concretos extremos contemplados en la normativa estatal relativos a la posible concurrencia del acuerdo entre consumidor y distribuidor así como en relación a la sustitutiva decisión de la administración autonómica.

Mayor atención merece el otro aspecto de divergencia entre el art. 104.4 del Real Decreto 1955/2000 y el art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, esto es, el relativo al sujeto obligado a asumir el coste de la instalación del sistema de medida de incidencias de calidad, aspecto en el que la contradicción entre ambos es patente, puesto que la norma estatal señala que la misma se realizará a cargo del consumidor mientras que el precepto autonómico señala que la instalación se realizará “con cargo a la empresa distribuidora”. En este sentido, resulta posible apreciar que la concreta previsión estatal respecto a la asunción del coste de instalación del dispositivo en cuestión tiene como finalidad no tanto el establecimiento de un requisito mínimo en materia de calidad del suministro eléctrico como evitar a la empresa distribuidora la generación de costes por la instalación de ese dispositivo, los cuales pudieran ser luego calificados como reconocibles a efectos de su retribución. De esta forma, esta regulación presenta directa relación con el reconocimiento por la Administración de la retribución de la actividad de distribución en los términos de los arts. 16.3 y 39.2 Ley del sector eléctrico y tiene por finalidad evitar su consiguiente repercusión en cuanto pudiera ser considerado coste necesario para el desarrollo de esa actividad [arts. 16.3 y 41.1 d) de la Ley del sector eléctrico].

Las anteriores circunstancias contribuyen a explicar que el Estado haya regulado, con carácter básico, en el Real Decreto 1955/2000, diversas previsiones relativas a los sistemas de medida de las incidencias de calidad (art. 104.4) en las que el coste de instalación de los mismos no es asumido por las empresas distribuidoras. Dicho de otro modo, la normativa básica estatal ha establecido una prohibición implícita de que esos costes de instalación puedan o deban ser asumidos por las empresas distribuidoras a fin de evitar que los mismos hayan de computarse como costes en la retribución de su actividad; este tipo de regulación, por otra parte, es análoga a la fijada para los sistemas de medida del suministro de energía eléctrica (art. 93.2 Real Decreto 1955/2000).

En relación con el régimen retributivo de la actividad de distribución, ya hemos dejado sentado que la sola y exclusiva alegación de que la normativa autonómica, dictada en desarrollo de las bases estatales en materia de energía eléctrica, que pudiera establecer obligaciones adicionales sobre los sujetos que intervienen en el sistema eléctrico y, en particular, sobre las empresas distribuidoras afecta al régimen económico del sector eléctrico no puede conducir, por sí solo, a considerar que esa normativa autonómica vulnera el orden constitucional de distribución de competencias. Corresponderá, en su caso, al Estado, en ejercicio de sus indiscutidas competencias para la retribución de las actividades reguladas, articular los mecanismos que estime precisos para compensar los eventuales costes generados por las exigencias de la normativa autonómica.

Ahora bien, el supuesto que ahora examinamos es diferente puesto que nos encontramos con que, en relación a este concreto coste, existe un pronunciamiento expreso de la norma básica estatal la cual, al establecer que ese coste ha de ser asumido por el consumidor, tiene como fin último prohibir que el coste de la instalación del sistema de registro de medida de incidencias de calidad del servicio sea asumido por la empresa distribuidora. Así, la base estatal que ha de servir de contraste del art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, el art. 104.4 del Real Decreto 1955/2000, ha establecido, por su vinculación al régimen económico del sector eléctrico y, en concreto, a la retribución de la actividad de distribución en su vertiente de costes reconocibles, un supuesto de prohibición de repercusión de costes que constituye un límite para las decisiones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias. Es cierto que ese concreto supuesto no existía en el momento de aprobarse la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, pero también lo es que la constitucionalidad del art. 104.4 del Real Decreto 1955/2000 no ha resultado controvertida y que la normativa básica, y especialmente en un ámbito como el eléctrico, puede sufrir modificaciones en función de las distintas políticas que lícitamente puede seguir el Estado en distintos momentos.

Todo lo expuesto conduce a considerar que el concreto inciso “con cargo a la empresa distribuidora” del art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico no se ajusta al orden constitucional de distribución de competencias por invadir el ámbito de lo básico que corresponde en exclusiva al Estado y resulta, por tanto, inconstitucional.

8. El segundo precepto impugnado es el art. 8 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, el cual establece lo siguiente:

“1. Las empresas distribuidoras deberán implantar un sistema de control de incidencias en toda la red que permita registrar todas las magnitudes y características que incidan en la calidad del suministro, dando cuenta de las medidas adoptadas a la Administración Pública.

2. El sistema garantizará la obtención de los valores de los índices de calidad del suministro efectuado.

3. Las empresas suministradoras y distribuidoras permitirán el libre acceso al mencionado sistema por parte de la Administración Regional o por las entidades en que se delegue. El acceso podrá ser de manera permanente y por vía telemática, en la forma que reglamentariamente se establezca.”

El Abogado del Estado, tal y como ya alegó en relación al art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, entiende que este precepto, al obligar a las empresas distribuidoras a implantar y financiar un sistema de control de incidencias en toda la red que permita registrar todas las incidencias y magnitudes que inciden en la calidad del suministro, altera el régimen económico previsto en la ordenación del sector eléctrico y vulnera las bases establecidas por el Estado al respecto. Por el contrario, los Letrados de las Cortes y de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha defienden la constitucionalidad del precepto autonómico con los mismos argumentos empleados en la defensa del art. 4.3 y relativos a su encuadramiento en las competencias autonómicas en materia de defensa de los consumidores y de desarrollo de las bases estatales del sector eléctrico.

También en este caso durante la pendencia de este proceso constitucional, se ha modificado la normativa estatal que resulta de aplicación al presente caso y que debemos tener en cuenta para el enjuiciamiento del precepto autonómico. En concreto, los arts. 104.1 y 108.3 del Real Decreto 1955/2000 obligan a todas las empresas a disponer de un sistema de registro de incidencias de acuerdo con el procedimiento de medida y control de la continuidad del suministro y de la calidad del producto que se establezca. Dicho procedimiento se ha establecido en la Orden ECO/797/2002, de 22 de marzo, la cual, de acuerdo con su preámbulo, establece los criterios y la metodología a seguir para la recogida y tratamiento de los datos de la continuidad del suministro y define las características del sistema de registro de incidencias. Ambas previsiones estatales han de considerarse básicas puesto que ya hemos apreciado que estas materias resulta admisible la colaboración reglamentaria para la determinación de las bases y materialmente se relacionan directamente con la finalidad de garantizar el suministro de manera regular y continua con unos niveles adecuados de calidad.

Los términos en los que se recoge en la normativa estatal la obligación de establecimiento del sistema de registro de incidencias permiten concluir que, en lo que respecta a los dos primeros apartados del art. 8 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico no existe ya discordancia entre la normativa estatal y la autonómica, puesto que las obligaciones asumidas por las empresas distribuidoras en cumplimiento de lo dispuesto en el precepto autonómico impugnado encuentran correspondencia en lo establecido en las normas estatales, de modo que aquél se atempera en el momento de nuestro examen a las condiciones a la que en ese momento ha de ajustarse (STC 13/2009, de 19 de enero, FJ 8 in fine). Igualmente por lo que respecta al art. 8.3, es de apreciar que el art. 108.2 del Real Decreto 1955/2000 establece una obligación de remisión anual de información, mientras que el precepto legal autonómico dispone el libre acceso al mencionado sistema por parte de la Administración regional o por las entidades en que se delegue que se realizará en la forma que reglamentariamente se establezca. Sin embargo esa diferencia no determina que el precepto autonómico resulte contrario al orden competencial pues no debe olvidarse que la previsión estatal tiene una naturaleza básica constituyendo un mínimo en cuanto a las obligaciones de remisión de información exigibles. A lo anterior se añade que las Comunidades Autónomas ostentan potestades inspectoras en los términos del art. 49 de la Ley del sector eléctrico, enmarcadas en la finalidad de mantener y mejorar la calidad y continuidad del suministro eléctrico y que la previsión legal autonómica puede entenderse trasunto del art. 108.6 del Real Decreto 1955/2000 que habilita a la Administración competente, de oficio o a instancia de parte interesada, para efectuar cuantas inspecciones o comprobaciones tenga por convenientes en las instalaciones de los distribuidores para comprobar la calidad de una determinada zona, atendida por una única empresa.

Por todo ello ha de concluirse que el art. 8 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico no infringe el orden constitucional de distribución de competencias.

9. El siguiente grupo de preceptos de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico impugnado está formado por los arts. 15.1 e) y f) y 15.2 h) en relación con el 17.

El Abogado del Estado justifica la impugnación de estos preceptos con el argumento de que la facturación de energía a los consumidores por parte de los distribuidores tiene una influencia decisiva sobre la retribución del conjunto de los sujetos que realizan las actividades en el sector eléctrico, así como para la satisfacción de otros costes relacionados con el funcionamiento del sistema, cuyo adecuado funcionamiento exige que en esta materia intervenga una sola Administración, que no puede ser otra que la estatal, a la que han de corresponder en exclusiva las facultades de inspección y sanción en relación con el régimen tarifario. Por su parte, las representaciones procesales de la Junta de Comunidades y las Cortes de Castilla- La Mancha señalan que los preceptos impugnados se dictan al amparo de la competencia autonómica en materia de defensa de los consumidores y usuarios y rechazan que los preceptos impugnados tengan relación con las competencias estatales en relación con la tarifa única.

El impugnado art. 17 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico atribuye al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma la imposición de las sanciones muy graves y al Consejero competente por razón de la materia la imposición de las sanciones graves. Por su parte, el art. 15.1 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico tipifica como infracciones muy graves “la aplicación a los consumidores de tarifas no autorizadas por la Administración” (letra e) y “la aplicación irregular de las tarifas autorizadas, de manera que se produzca una alteración en el precio superior al 15 por 100” (letra f). El apartado dos de dicho artículo tipifica como infracción grave, en su letra h), la “aplicación irregular de las tarifas autorizadas, de manera que se produzca una alteración en el precio superior al 5 por 100 e inferior al 15 por 100”.

Por su parte el título X de la Ley del sector eléctrico, dedicado a las infracciones y sanciones, contiene una enumeración de las infracciones muy graves y graves en la que aparecen [arts. 60 a) 3 y 4 y 61 a) 2, en la redacción dada a los mismos por la Ley 17/2007] conductas similares a las tipificadas en los preceptos autonómicos impugnados, los cuales por lo demás coincidían con las previstas en los entonces vigentes arts. 60.7 y 8 y 61.6 de la Ley del sector eléctrico. Así, el art. 60 a) 3 califica como infracción muy grave “la aplicación irregular de precios, tarifas o peajes de los regulados en la presente Ley o en las disposiciones de desarrollo de la misma, de manera que se produzca una alteración en el precio superior al 15 por 100 y siempre que la misma suponga una alteración superior a 300.000 euros”. Conforme al art. 60 a) 4 “la aplicación de peajes o de tarifas no autorizadas por la Administración” tiene igualmente la consideración de infracción muy grave. Finalmente el art. 61 a) 2 de la Ley del sector eléctrico, al tipificar las infracciones graves dispone que lo será “La aplicación irregular de precios, tarifas o peajes, de manera que se produzca una alteración en el precio superior al 10% y siempre que la misma suponga una alteración superior a 30.000 euros, las alteraciones inferiores serán consideradas infracción leve”. En consecuencia se aprecia que el legislador básico estatal ha tipificado como infracción cualquier conducta conducente a la aplicación irregular de los precios, tarifas o peajes que resultan de aplicación para la retribución de las distintas actividades del sector eléctrico.

Planteada la disputa en torno a la potestad sancionadora en relación con el régimen tarifario del sector eléctrico, procede comenzar recordando que es reiterada nuestra doctrina (por todas, STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 8 y las allí citadas) acerca de su carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas. Ese carácter de competencia conexa con la que se ostente para el establecimiento de la regulación sustantiva justifica que las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia de que se trate, pudiendo establecer o modular tipos y sanciones en el marco de los principios básicos del Estado, siendo esa posibilidad inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad política que, lógicamente, pueden variar en los distintos ámbitos territoriales. En todo caso, las disposiciones que dicten deberán ajustarse a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio.

Señalado lo anterior, hemos de recordar ahora que este Tribunal Constitucional ha alertado reiteradamente (por todas STC 345/2005, de 21 de diciembre, FJ 9) sobre la mala técnica legislativa que supone la reproducción de preceptos estatales en normas autonómicas, como sucede en el presente caso en el que la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico establece que “serán de aplicación en Castilla- La Mancha las infracciones tipificadas en la legislación básica del Estado” y luego reproduce algunas de ellas. También hemos advertido que esta técnica poco aconsejable encuentra un límite infranqueable en la propia competencia autonómica, de suerte que puede derivar en inconstitucionalidad cuando se trate de materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas. Esta última circunstancia concurre en el caso que nos ocupa pues, establecido ya en nuestra doctrina que el régimen económico del sector eléctrico, sobre el que el Estado ostenta importantes atribuciones, es un segmento específico y diferenciado dentro de la propia materia “régimen energético” [STC 18/2011, FJ 21 a) in fine], resulta que una de las atribuciones estatales integradas en dicho régimen económico es, conforme al art. 18 de la Ley del sector eléctrico, el establecimiento de las denominadas tarifas de último recurso, únicas en todo el territorio nacional y de indudable carácter básico en cuanto persiguen el objetivo de garantizar un precio razonable, transparente y claramente comparable, a determinados clientes, cuyo suministro se ha de realizar obligatoriamente por los comercializadores que se designen como comercializadores de último recurso a los que hace referencia el art. 9 de la Ley del sector eléctrico.

Por ello, establecido el carácter básico de las infracciones previstas en la Ley del sector eléctrico, es claro que las previsiones de los arts. 15.1 e) y f) y 15.2 h) de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico tipificando como infracciones determinadas conductas en materia de tarifas eléctricas que se solapan con las previstas por el legislador básico estatal, perturban las competencias estatales expresadas en la determinación por la Ley del sector eléctrico de los tipos infractores con los que se sanciona la irregular aplicación de las distintas tarifas de peajes y precios, en particular en lo atinente a la denominada tarifa de último recurso prevista en su art. 18, cuya determinación corresponde al Estado en tanto que parte esencial del régimen económico del sector eléctrico, régimen económico que, dado su carácter básico, conlleva la correspondiente potestad sancionadora estatal puesto que la facturación de energía a los consumidores afecta a la retribución del conjunto de los sujetos que realizan actividades reguladas en el sector eléctrico así como a la satisfacción de otros costes relacionados con el funcionamiento del sistema.

Por lo expuesto, no cabe sino estimar la queja formulada por el Abogado del Estado en relación con los arts. 15.1 e) y f) y 15.2 h) de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico.

Por el contrario ha de desecharse la impugnación del art. 17 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en la medida en que, expulsadas del ordenamiento las concretas infracciones impugnadas en el presente proceso, nada ha de reprocharse a este precepto que constituye, en atención a las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma reconocidas, por lo demás, en la propia Ley del sector eléctrico, una manifestación de la potestad autonómica de autoorganización en este concreto ámbito.

10. El Abogado del Estado impugna a continuación el último párrafo del art. 16.5 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, el cual permite al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma modificar el importe de las sanciones, según la variación del índice de precios al consumo a nivel estatal. A este respecto considera que la norma autonómica resulta inconstitucional puesto que entiende que si corresponde al Estado el establecimiento de las sanciones idéntico criterio ha de aplicarse a las actualizaciones de su importe; añade que no respeta lo dispuesto en la disposición adicional undécima de la Ley del sector eléctrico que atribuye al Gobierno, mediante Real Decreto, la actualización del importe de las sanciones teniendo en cuenta la variación de los índices de precios al consumo. Por su parte, las representaciones procesales de la Junta de Comunidades y las Cortes de Castilla-La Mancha señalan que el precepto impugnado es una consecuencia de la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma en esta materia y que aplica idéntico criterio que el legislador básico estatal.

La impugnación ha de ser desestimada. Establecido que la Comunidad Autónoma ostenta competencias en esta materia, reconocidas por la propia Ley del sector eléctrico (art. 66), nada puede reprocharse a este precepto en tanto que, conforme se deduce de su tenor literal, no es de aplicación a las sanciones previstas por el legislador básico estatal sino a las sanciones de las infracciones tipificadas en el capítulo III de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico (art. 16.2, no impugnado) y que no hace sino incorporar el criterio de actualización fijado por la legislación básica estatal para la modificación del importe de las sanciones a fin de aplicarlo a aquellas que son competencia de la Comunidad Autónoma, de manera que tampoco introduce una divergencia irrazonable o desproporcionada que resultaría vedada por nuestra doctrina (por todas, STC 100/2005, de 20 de abril, FJ 3).

11. El último precepto impugnado es el art. 18 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico, si bien únicamente en lo relativo al establecimiento de un plazo de dos años para la prescripción de las infracciones graves. A esta previsión le achaca el Abogado del Estado la vulneración de la norma básica estatal dado que el art. 67 de la Ley del sector eléctrico establece un plazo de tres años para la prescripción de este tipo de infracciones. Por su parte, las representaciones procesales de la Junta de Comunidades y de las Cortes de Castilla-La Mancha entienden que el precepto fija el mismo plazo de prescripción que el establecido por defecto en el art. 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, precepto que, a su juicio habilitaría a la norma autonómica para regular el plazo de prescripción.

A este respecto ha de recordarse que la potestad sancionadora no constituye un título competencial autónomo (STC 156/1985, de 15 de noviembre, FJ 7) y que las Comunidades Autónomas tienen potestad sancionadora en las materias sustantivas sobre las que ostenten competencias, pudiendo establecer o modular tipos y sanciones en el marco de las normas o principios básicos del Estado, debiendo además acomodarse sus disposiciones a las garantías dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (STC 227/1988, de 9 de julio, FJ 29). En concreto por lo que respecta al plazo de prescripción de las infracciones ya hemos establecido (SSTC 102/1995, de 26 de junio, FJ 32 y 124/2003, de 19 de junio, FJ 8) que ha de tenerse en cuenta que el legislador estatal, cuando estableció los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas en el ejercicio de la competencia exclusiva que la Constitución le reconoce ex art. 149.1.18, defirió, en principio, su regulación a posteriores previsiones legales. En el presente caso, el art. 67 de la Ley del sector eléctrico ha establecido un plazo de prescripción de tres años para las infracciones graves, regla que tiene carácter básico, con fundamento en las competencias estatales sobre el sector eléctrico, en la medida en que establece un plazo de prescripción para las infracciones muy graves que no puede ser acortado por las Comunidades Autónomas. A ello ha de añadirse que la reducción de los plazos de prescripción respecto a los previstos por el legislador básico estatal supone una reducción del nivel sancionador establecido por la ley estatal en beneficio del infractor, lo que resulta constitucionalmente improcedente (STC 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 2).

Por ello ha de apreciarse que el precepto impugnado es contrario al orden constitucional de distribución de competencias.

FALLO

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

Ha decidido

1º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar que son inconstitucionales y nulos los siguientes preceptos de la Ley de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico: el inciso “con cargo a la empresa distribuidora” del art. 4.3; las letras e) y f) del art. 15.1; la letra h) del art. 15.2 y el inciso “las graves a los dos años” del art. 18.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintiocho de septiembre de dos mil once.

SENTENCIA 149/2011, de 28 de septiembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 258, de 26 de octubre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:149

Recursos de inconstitucionalidad 1403-2000 y 5493-2001 (acumulados). Interpuestos por la Diputación General de Aragón en relación con diversos preceptos de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas, y del texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por Real Decreto-Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

Principios de protección ambiental y de participación de los interesados en los procedimientos administrativos; garantía constitucional del domino público: validez de los preceptos legislativos estatales que regulan el contrato de cesión de derechos de uso de agua.

1. Correspondiendo al Estado definir legislativamente el dominio público estatal y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran, determinar cuál sea el grado de intervención en relación con el uso de los bienes demaniales y la forma en la que ésta se produzca es algo que también corresponde precisar al legislador estatal, que, por mandato constitucional, viene obligado a establecer su régimen jurídico y las correspondientes potestades administrativas para su conservación y vigilancia (STC 46/2007) [FJ 7].

2. Correspondiendo al legislador estatal acordar o no la declaración de demanialidad de las aguas continentales, también ha de corresponderle, como corolario de esa facultad, la determinación de su extensión, efectos y límites de la manera que entienda más beneficiosa para el interés general al que este tipo de bienes han de servir [FJ 6].

3. Procede que descartemos la vulneración del art. 45.2 CE pues, conforme a su carácter informador y como señala nuestra doctrina, es el legislador estatal quien ha de determinar las técnicas apropiadas para llevar a cabo la plasmación de ese principio rector en el que la protección del medio ambiente consiste (STC 64/1982) [FJ 3].

4. La brevedad de los plazos de la autorización administrativa para la cesión de derechos de uso de agua, se justifica tanto por la finalidad perseguida por el contrato de cesión para potenciar la eficiencia en el empleo de un recurso escaso e irregularmente distribuido, como por las situaciones concretas que justifican su celebración, dada la necesidad de que los intercambios de este recurso natural se produzcan en un tiempo útil flexibilizando el régimen concesional para promover su adaptación a las necesidades cambiantes y, ocasionalmente, extraordinarias de los recursos hidráulicos [FJ 3].

5. La falta de referencia a la audiencia de terceros interesados no puede estimarse vulneradora del art. 105 c) CE, puesto que no cabe interpretar el silencio de la norma como sinónimo de exclusión pues la regulación legal que se cuestiona en nada obsta a la aplicación de las previsiones al respecto contenidas en la regulación general en materia de procedimiento administrativo [FJ 4].

6. Sobre los reproches dirigidos al régimen del silencio administrativo positivo, nuestra doctrina ha admitido la existencia de previsiones procedimentales específicas *ratione materiae*, vinculadas al concreto régimen sustantivo de la materia de que se trate, de forma que el legislador estatal puede establecer la regla de silencio administrativo que considere más adecuada a la regulación sustantiva que pretende establecer (STC 175/2003) [FJ 5].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad núms. 1403-2000 y 5493- 2001, acumulados por el Auto 214/2006, de 4 de julio, interpuestos por la Diputación General de Aragón contra el apartado vigésimo cuarto y, por conexión, los apartados decimoséptimo y cuadragésimo noveno del artículo único de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas, y contra los artículos 67 a 72 y, por conexión, el artículo 56.3 y la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 11 de marzo de 2000, el representante de la Diputación General de Aragón, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el apartado vigésimo cuarto y, por conexión, los apartados decimoséptimo y cuadragésimo noveno del artículo único de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas.

El recurso delimita su objeto en la introducción, en la Ley de aguas, del denominado contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas, figura que pretende flexibilizar el régimen concesional del agua para potenciar la eficiencia en el uso de este bien. Lo que se impugna concretamente son diversos preceptos de la Ley de aguas introducidos por la Ley impugnada: el art. 61 bis, que es el que introduce dicho contrato, y el art. 51.6, relativo a su vigencia temporal, y la disposición adicional octava, que establece un régimen excepcional para la resolución de los procedimientos que le afectan. En opinión del Letrado autonómico, tales preceptos vulneran los arts. 45, 105 y 132 CE y afectan a los intereses de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Tras citar el acuerdo del Consejo de Gobierno de interposición del recurso, el escrito del Letrado autonómico fundamenta la impugnación de la forma que se resume a continuación:

En primer lugar se excluye cualquier duda sobre la legitimación de la Diputación General de Aragón para interponer el recurso. Tras reproducir parcialmente las SSTC 84/1982 y 199/1987, se reconoce que la Comunidad de Aragón no tiene cuencas hidrográficas propias y que, como se señaló en la STC 227/1988, no puede por ello ejercer competencias legislativas o ejecutivas sobre la gestión de los recursos hídricos que se encuentren en su territorio pese a lo dispuesto en el art. 35.1.16 de su Estatuto de Autonomía. Como reconoció dicha Sentencia, sin embargo, ello no significa negar cualquier competencia autonómica sobre los recursos hídricos en la medida en que también constituyen el soporte físico de una pluralidad de actividades públicas o privadas. Entre éstas estarían, según el Letrado autonómico, las relativas a la agricultura o la industria, que precisan de abastecimiento de agua, así como otras que afectan a la pesca, los espacios naturales protegidos o el medio ambiente, ámbitos sobre los que la Comunidad de Aragón también ostenta competencias. Tales competencias constituirían el punto de conexión entre el interés de la Comunidad Autónoma y las normas estatales que se impugnan. Junto a ello, el Letrado autonómico señala la necesidad de tener en cuenta que los contratos de cesión de derechos de uso del agua pueden afectar a la planificación hidrológica de cuenca realizada con participación autonómica a través de las juntas de gobierno y los consejos del agua de los organismos de cuenca de los ríos Ebro, Tajo y Júcar. Finalmente, el interés autonómico para recurrir vendría acreditado por el propio contrato de cesión impugnado, que prevé la necesidad de un informe autonómico en el procedimiento de aprobación de contratos relativos a regadíos y usos agrarios.

En relación con el fondo de la cuestión, las alegaciones comienzan reconociendo que la cesión del derecho al uso privativo del agua no puede reputarse en sí misma contraria a la Constitución. Ello también habría sido reconocido en la STC 227/1988, aunque en esta Sentencia el carácter básico de la autorización administrativa para dicha cesión prevista en la Ley de aguas se habría vinculado a su destino. En opinión del recurrente lo mismo cabría decir respecto de la celebración de contratos de cesión del uso del agua, pues lo inconstitucional sería su concreta regulación que se reputa vulneradora no sólo de los principios proclamados en el art. 132 CE en torno al dominio público, sino también de lo dispuesto en los arts. 45.2 y 105 c) CE.

Tras una amplia referencia al régimen de intervención administrativa aplicable a las trasmisiones de concesiones destaca la preeminencia de la exigencia de autorización administrativa previa, preeminencia relacionada con las finalidades institucionales que se otorgan al dominio público. De esta forma, la exigencia o no de autorización en la transmisión de las concesiones demaniales viene determinada por la vinculación al destino concesional al que hacía referencia la STC 227/1988. Si el dominio público tiene una finalidad institucional y constitucionalmente protegida para “garantizar la gestión y utilización controlada de un recurso esencial” y “asegurar una ordenación racional y socialmente aceptable de su uso y disfrute” la intervención administrativa en la transmisión de las concesiones vendrá o no justificada en la medida en que sea necesaria para garantizar el destino concesional.

Entrando ya en el examen de la regulación de los contratos de cesión de derechos de uso, el Letrado autonómico señala que la misma está presidida por la idea de limitación tanto desde el punto de vista subjetivo como objetivo. Las limitaciones subjetivas se manifiestan respecto de las posibles partes del contrato, mientras que las objetivas se refieren al régimen de utilización de las aguas cuyo derecho de uso se adquiere. Tales límites, que, según el recurrente, responden a la necesidad de evitar movimientos especulativos en esta materia, no resultan sin embargo suficientes pues la reasignación de recursos hídricos que por el contrato se produce, no tiene límites territoriales, no opera sólo en situaciones excepcionales, ni conoce prácticamente limitaciones de signo temporal. En cuanto al contenido del contrato, estima que el cesionario queda equiparado al concesionario mientras que el control de la Administración pública en este tipo de actuaciones queda difuminado en cuanto que, aun afirmada la existencia de una autorización administrativa, ésta debe impartirse en unos plazos inusualmente reducidos en relación con los que son propios del régimen concesional y, además, en un sentido radicalmente opuesto a lo que sucede en éste, el silencio de la Administración es positivo y opera a favor del particular con la excepción de los contratos que deban tener aplicación entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca.

Por ello la representación procesal autonómica estima que, aun cuando quepa admitir la constitucionalidad en abstracto de los contratos de cesión del uso del agua, no cabe admitir la compatibilidad de la concreta regulación, pues la misma, dada la fugacidad de los plazos y el sentido positivo del silencio, contrario a la regla general establecida en el art. 43 de la Ley 30/1992, impide una real y efectiva intervención de la Administración en garantía del destino concesional e impide que se asegure el cumplimiento de las prescripciones constitucionales relativas al dominio público pues dicha regulación no supone otra cosa distinta que una nuda titularidad que no lleva implícita la posibilidad de ordenación de los usos del recurso y que está proscrita por el art. 132 CE tal como el mismo ha sido interpretado por la doctrina constitucional (STC 227/1988). Igualmente esta exigüidad de los plazos y el carácter positivo del silencio determina que la regulación establecida en la Ley haga imposible un control preventivo real y efectivo del respeto a los intereses medio ambientales (art. 45.2 CE), impiden también la adecuada participación de los terceros interesados exigida por el art. 105 c) CE y la posibilidad de una intervención real de la Comunidad Autónoma, que no puede hacer valer sus competencias en materia de agricultura, pesca, acuicultura o protección de los ecosistemas en que se desarrollan estas actividades del art. 35.1.12 y 17 de su Estatuto de Autonomía.

Por todo ello el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo único de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas, en sus apartados vigésimo cuarto, en cuanto que introduce un nuevo artículo 61 bis en la Ley de aguas, decimoséptimo, en cuanto que introduce un nuevo apartado sexto en el art. 51 y cuadragésimo noveno, en cuanto a la expresión “excepto los previstos en el art. 61 bis” que contiene el punto primero de la nueva disposición adicional octava que introduce.

2. Por providencia de 28 de marzo de 2000 la Sección Tercera acordó admitir a trámite el recurso y, de conformidad con lo establecido en el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de personarse en el proceso y formular alegaciones en el plazo de quince días. Asimismo se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. El día 5 de abril de 2000 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de no personarse en el proceso ni formular alegaciones.

4. Las alegaciones presentadas por el Abogado del Estado en representación del Gobierno fueron registradas en este Tribunal el día 19 de abril de 2000.

Tras reproducir las disposiciones legales impugnadas indica que la actora centra su impugnación en determinados aspectos procedimentales de la regulación de los contratos de cesión de derechos de uso de aguas. Por ello entiende que han de quedar excluidas del recurso todas las disposiciones sobre las que nada se fundamenta en la demanda debiendo el mismo centrarse en el apartado 17 del artículo único de la Ley 57/1999, que introduce un nuevo apartado relativo a la duración de la cesión en el art. 51.6 de la Ley de aguas, en los apartados 2, sobre el procedimiento de concesión de la autorización, y 3, relativo a los criterios con los que la Administración ha de resolver la solicitud de autorización, y de la disposición adicional octava, en cuanto se refiere al silencio positivo en la concesión de las autorizaciones. De lo anterior deduce que no se ataca la constitucionalidad de estos contratos sino su procedimiento de autorización al entenderse que vacía hasta límites inconstitucionales la mínima intervención administrativa necesaria en relación con el demanio hidráulico.

En cuanto a la alegada vulneración del art. 132 CE estima que la afirmación de la demanda según la cual la Administración queda reducida al papel de nudo propietario no es admisible, pues el art. 132 CE, al establecer la reserva de ley en materia demanial, habilita al legislador para regular el dominio público hidráulico de la manera que entienda que es más beneficiosa para el interés general al que debe servir sin que la discrepancia con las decisiones del legislador vicie de inconstitucionalidad la norma. Así, afirma que la nueva regulación pretende dotar a este recurso de la mayor utilidad social posible sin dejación de la competencia de tutela que corresponde a la Administración como testimonian los requisitos exigidos para que pueda autorizarse una cesión del derecho de uso de aguas. A continuación sintetiza el régimen del contrato deduciendo del mismo que la regulación legal prevé estrictas condiciones que aseguren que la transmisión de derechos no produce efectos contrarios al interés general.

Respecto de los aspectos procedimentales indica que los únicos extremos sobre los que se alega son los contemplados en los apartados 2 y 3 del artículo único de la Ley 57/1999, los cuales, para el Abogado del Estado, combinan la necesaria agilidad con el mantenimiento del interés público inherente a toda concesión demanial. De ahí que el precepto legal establezca la necesaria autorización administrativa así como los criterios necesarios para resolver, mientras que la brevedad de los plazos, que considera, en todo caso, suficientes y razonables, obedece a la necesidad de que éste sea lo suficientemente ágil para adaptarse a las necesidades de utilización del agua. Además el régimen de silencio positivo no supone en este caso la adquisición de un derecho inamovible puesto que, de acuerdo con el carácter de la concesión como acto- condición, el incumplimiento de los requisitos del art. 61 bis faculta a la Administración para revocar la concesión.

Por lo que se refiere a la vulneración del art. 45.2 CE estima que la mayor o menor celeridad en la tramitación del procedimiento administrativo en nada afecta a la necesaria protección del medio ambiente, el cual es uno de los criterios a considerar para autorizar o denegar la cesión, aspirando la figura prevista a un uso racional del agua como bien escaso que se pretende no desaprovechar y utilizar allí donde sea más necesario. Finalmente, por lo que hace a la infracción del art. 105 c) CE estima que la alegación según la cual el silencio positivo es inconstitucional carece de fundamento pues es evidente que la Ley 30/1992 no es canon de constitucionalidad mientras que los plazos son suficientes para que la Administración pueda formar criterio, plazos cuya duración puede apoyarse en el art. 103 CE. En cuanto a la falta de previsión de audiencia del interesado señala que, al tratarse de un procedimiento especial, que ha de interpretarse armónicamente con las previsiones de la Ley 30/1992 en relación con esta cuestión mientras que lo que se prevé en el art. 61 bis es un trámite de audiencia expreso a quienes razonablemente puedan ostentar la condición de interesados, como son las comunidades de usuarios. Por último, en cuanto al impedimento del ejercicio de las competencias autonómicas, señala que nada supone que la Comunidad Autónoma pueda personarse en el procedimiento como de forma expresa se señala en el que será el caso más frecuente, la cesión de derechos referida a una concesión para regadíos y usos agrarios, mientras que, en el resto de casos, la participación autonómica queda garantizada con arreglo a las previsiones de los arts. 21.3 y 23 de la Ley de aguas, sin que, por otra parte, el otorgamiento de la autorización por el Estado impida la exigencia de cualquier otra autorización que deban dispensar las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias.

5. La Presidenta del Senado, mediante escrito registrado el día 25 de abril de 2000, comunicó que la Cámara se personaba en el proceso ofreciendo su colaboración.

6. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 23 de octubre de 2001, el Letrado de la Diputación General de Aragón, en la representación que legalmente ostenta, promueve recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 67 a 72 y, por conexión, contra el art. 53.6 y la disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el texto refundido de la Ley de aguas. Los motivos del recurso son los mismos que se han sintetizado en el antecedente 1. Mediante otrosí solicita la acumulación del recurso al tramitado con el núm. 1403- 2000 en razón a la identidad de regulaciones de ambos recursos.

7. Por Providencia de 30 de octubre de 2001 la Sección Tercera del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso así como dar traslado de la demanda y de los documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes. También se acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

8. El Abogado del Estado se personó en proceso por escrito registrado el día 8 de noviembre de 2001 en el que solicitaba una prórroga en el plazo inicialmente concedido para formular alegaciones, prórroga de ocho días que la fue concedida por providencia de la Sección Tercera de fecha 14 de noviembre de 2001.

9. El día 16 de noviembre de 2001 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de no personarse en el proceso ni formular alegaciones.

10. La Presidenta del Senado, mediante escrito registrado el día 27 de noviembre de 2001, comunicó que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración.

11. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones por escrito registrado el día 30 de noviembre de 2001.

Señala, en primer lugar, la identidad del recurso con el interpuesto contra diversos apartados del artículo único de la Ley 46/1999 así como la falta de concordancia entre los preceptos formalmente impugnados (todos los relativos al contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas) y aquellos contra los que se dirigen los reproches de inconstitucionalidad. Esta falta de argumentación, que estima contraria a la doctrina constitucional, conlleva la desestimación del recurso en lo que respeta a los preceptos cuya inconstitucionalidad no se fundamenta debidamente. Por ello entiende que el recurso se limita a los apartados 1, 2 y 3 del art. 68 del texto refundido, al ser éstos los que regulan el procedimiento de concesión de las correspondientes autorizaciones así como los plazos para su resolución expresa o por silencio y, por conexión, han de entenderse impugnados la disposición adicional sexta, apartado 1 en cuanto deja expresamente a salvo los plazos establecidos en el art. 68 y los arts. 72 y 53.6.

En cuanto a la impugnación del art. 68 por vulneración del art. 105 c) CE, señala respecto al apartado 1, que la omisión de un trámite específico no significa que no se garantice la audiencia de los interesados. Por el contrario ésta es claramente la finalidad que la inspira con la puesta en conocimiento de los mismos a los organismos de cuenca y las comunidades de usuarios. Además recalca que no es necesario que el texto refundido conceda expresamente este trámite de audiencia pues el mismo se encuentra reconocido en las normas generales sobre procedimiento administrativo sin que, por otra parte, el texto refundido haya pretendido realizar una regulación completa del procedimiento administrativo aplicable en estos supuestos, en los que, en todo caso, la protección de los intereses de terceros es una preocupación evidente. Por lo que respecta a los apartados 2 y 3 destaca el carácter relativo de la supuesta brevedad de los plazos si se tiene en cuenta que el establecido por la Ley 30/1992 como duración máxima es de tres meses. Además indica que la brevedad del plazo para decidir es lógica si se tiene en cuenta que la necesidad de utilizar el agua que justifica esta figura suele derivar de circunstancias imprevisibles, tales como las meteorológicas, así como los mandatos de eficacia derivados del art. 103 CE y el hecho de que, dada su regulación, la valoración administrativa que se ha de realizar es necesariamente de menor entidad y complejidad que la que exige el otorgamiento de una concesión ex novo pues el contrato se celebra entre quienes ya son concesionarios o titulares de derechos al uso privativo de las aguas.

En cuanto a la vulneración del art. 35.1.12 del Estatuto de Autonomía de Aragón que se achaca al art. 68.2, señala que la misma no tiene carácter sustantivo pues se alega la inconstitucionalidad de la norma asociando el precepto estatutario a la vulneración de los arts. 45, 105 y 132 CE siendo el plazo de diez días para la emisión de informes el previsto con carácter general en el art. 83.2 de la Ley 30/1992. En relación a este mismo apartado 2 del art. 68, el Abogado del Estado indica que el establecimiento del silencio positivo no puede ser considerado contrario al carácter básico de la Ley 30/1992 pues dicha ley no es canon de constitucionalidad en este caso siendo que, conforme al art. 43.2 de la misma, el silencio positivo es la regla general.

Por lo que respecta a la lesión del art. 45.2 CE estima que la misma no se produce por cuanto la regulación únicamente se dirige a facilitar la celebración de un contrato concebido para garantizar el mejor uso de un recurso escaso como es el agua y cuya regulación general se encuentra presidida por un principio básico, la protección del medio ambiente, pues la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza son principios rectores de la gestión en materia de aguas. Tampoco el silencio positivo conlleva aquí la producción de un acto declarativo de derechos de carácter inamovible puesto que, de acuerdo con la naturaleza de la concesión como acto-condición el incumplimiento de algunos de los requisitos establecidos en los arts. 67 a 72 faculta, a la Administración para declarar la caducidad de la concesión.

Finalmente, por lo que hace a la infracción del art. 132 CE, señala que la STC 227/1988 señaló que la existencia de concesiones demaniales a perpetuidad es contraria a los principios de inembargabilidad e imprescriptibilidad del dominio público pero resulta forzado trasladar estas conclusiones al presente caso pues no se establece una duración ilimitada de la cesión y se prevé la caducidad de la misma en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos. El Abogado del Estado estima que no se produce una situación que dé lugar a lo que se denomina nuda propiedad sobre el dominio público por la mera existencia de plazos de uno o dos meses para resolver so pena de silencio administrativo positivo así como por la existencia de unos límites temporales y territoriales que no son los que el recurrente considera adecuados. En definitiva entiende que lo que subyace en el recurso interpuesto es el desacuerdo de la Comunidad recurrente con la regulación específica aprobada por el legislador estatal, discrepancia respetable pero insuficiente para fundar un recurso de inconstitucionalidad ya que el art. 132 CE concede al legislador un amplio margen para regular el dominio público hidráulico de la manera que entienda más beneficiosa para servir el interés general pues si los elementos fundamentales del dominio público son la titularidad administrativa del bien y su afectación al fin público nada hay en la regulación de la Ley impugnada que contravenga esos requisitos.

Mediante otrosí manifiesta que, visto el art. 83 LOTC y la solicitud de la parte demandante, no tiene nada que objetar a que este recurso de inconstitucionalidad se acumule al tramitado con el núm. 1403-2000, pues, efectivamente, existe la conexión objetiva que se requiere para ello.

12. El Pleno del Tribunal Constitucional acordó en el ATC 214/2006, de 4 de julio, acumular el recurso de inconstitucionalidad núm. 5493-2001 al recurso núm. 1403-2000.

13. Por providencia de 28 de septiembre de 2011, se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 28 de septiembre de 2011.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso constitucional hemos de resolver los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de Aragón en relación con el denominado contrato de cesión de derechos de uso de agua, introducido por el artículo único de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas y posteriormente regulado en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas. El régimen de dicho contrato ha sido objeto de modificaciones posteriores en los Reales Decretos-leyes 15/2005, de 18 de diciembre, 9/2006, de 15 de septiembre y 14/2009, de 4 de diciembre, si bien las mismas no afectan a los extremos que se controvierten en el presente proceso.

Antes de entrar en el enjuiciamiento del fondo del asunto hemos de estudiar previamente dos cuestiones. La primera de ellas es la relativa a la subsistencia del recurso tramitado con el núm. 1403-2000, deducido contra el apartado vigésimo cuarto y, por conexión, contra los apartados decimoséptimo y cuadragésimo noveno, del artículo único de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, preceptos todos ellos derogados por la disposición derogatoria única, apartado 2 del texto refundido de la Ley de aguas. A este respecto nuestra doctrina general en relación con los recursos cuyo contenido no es esencialmente competencial, como puede decirse que sucede en el citado recurso, dispone que por lo común la derogación extinguirá el objeto del proceso (por todas, STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 3). Junto a ello, debe constatarse que los artículos de la Ley 46/1999 objeto de impugnación, han sido derogados y sustituidos por ciertos preceptos del texto refundido de la Ley de aguas que son objeto del recurso de inconstitucionalidad tramitado con el núm. 5493-2001, de modo que la controversia en relación con los artículos recurridos de la Ley 46/1999 se traslada prácticamente en sus propios términos a las impugnaciones que son objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón contra los arts. 67 a 72 del texto refundido de la Ley de aguas. A resultas del razonamiento anterior hay que concluir que ha desaparecido de forma sobrevenida el objeto del recurso de inconstitucionalidad deducido contra el artículo único de la Ley 46/1999.

La segunda de las cuestiones que hemos de examinar tiene con ver con la delimitación precisa del objeto del recurso interpuesto contra el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas. En efecto, pese a que el Letrado autonómico promueve formalmente recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 67 a 72 y, por conexión, el art. 53.6 y la disposición adicional sexta de la referida norma, hemos de convenir en lo alegado por el Abogado del Estado en el sentido de apreciar que han de quedar excluidas del presente recurso las disposiciones sobre cuya inconstitucionalidad nada se fundamenta en la demanda pues, conforme a nuestra doctrina (por todas, STC 237/2007, de 8 de noviembre, FJ 3), “la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente”. En tal sentido, el propio recurrente reconoce que no cuestiona la existencia misma de los contratos de cesión de derechos de uso del agua sino solamente parte de su regulación legal por entenderla contraria a los arts. 45, 105 c) y 132 CE.

Por todo ello el recurso de inconstitucionalidad interpuesto ha de entenderse limitado, sin perjuicio de lo que se dirá más adelante, a aquellos aspectos del régimen legal del mencionado contrato respecto a los que la demanda presenta el adecuado contenido argumentativo o, lo que es lo mismo, a lo dispuesto en los tres primeros apartados del art. 68, al ser éstos los preceptos que regulan el procedimiento de concesión de las correspondientes autorizaciones administrativas del contrato de cesión así como los plazos para su resolución, extremos en los que el recurrente centra los reproches de inconstitucionalidad que aduce. Por conexión con los anteriores también han de entenderse impugnados la disposición adicional sexta, apartado 1 en cuanto deja expresamente a salvo los plazos del art. 68 y el art. 53.6, que hace referencia al período de vigencia de los contratos de cesión de derechos de uso del agua.

2. Así delimitado el objeto del presente proceso resulta que las quejas formuladas por el Gobierno de Aragón se refieren fundamentalmente a lo dispuesto en los tres primeros apartados del art. 68 del Real Decreto Legislativo 1/2001, precepto que dispone lo siguiente:

“Artículo 68. Formalización, autorización y registro del contrato de cesión

1. Los contratos de cesión deberán ser formalizados por escrito y puestos en conocimiento del Organismo de cuenca y de las comunidades de usuarios a las que pertenezcan el cedente y el cesionario mediante el traslado de la copia del contrato, en el plazo de quince días desde su firma. En el caso de cesiones entre usuarios de agua para riego, deberá constar en el contrato la identificación expresa de los predios que el cedente renuncia a regar o se compromete a regar con menos dotación durante la vigencia del contrato, así como la de los predios que regará el adquirente con el caudal cedido.

2. Se entenderán autorizados, sin que hasta entonces produzcan efectos entre las partes, en el plazo de un mes a contar desde la notificación efectuada al Organismo de cuenca, si éste no formula oposición cuando se trate de cesiones entre miembros de la misma comunidad de usuarios, y en el plazo de dos meses en el resto de los casos. Cuando la cesión de derechos se refiera a una concesión para regadíos y usos agrarios, el Organismo de cuenca dará traslado de la copia del contrato a la correspondiente Comunidad Autónoma y al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, para que emitan informe previo en el ámbito de sus respectivas competencias en el plazo de diez días.

3. El Organismo de cuenca podrá no autorizar la cesión de derechos de uso del agua, mediante resolución motivada, dictada y notificada en el plazo señalado, si la misma afecta negativamente al régimen de explotación de los recursos en la cuenca, a los derechos de terceros, a los caudales medioambientales, al estado o conservación de los ecosistemas acuáticos o si incumple algunos de los requisitos señalados en la presente sección, sin que ello dé lugar a derecho a indemnización alguna por parte de los afectados. También podrá ejercer en ese plazo un derecho de adquisición preferente del aprovechamiento de los caudales a ceder, rescatando los caudales de todo uso privativo.

4. Los Organismos de cuenca inscribirán los contratos de cesión de derechos de uso del agua en el Registro de Aguas al que se refiere el artículo 80, en la forma que se determine reglamentariamente. Posteriormente, podrán inscribirse, además, en el Registro de la Propiedad, en los folios abiertos a las concesiones administrativas afectadas.

5. Las competencias de la Administración hidráulica a las que se refiere la presente sección serán ejecutadas en las cuencas intracomunitarias por la Administración hidráulica de la correspondiente Comunidad Autónoma.”

Como ya se ha dejado expuesto en los antecedentes, el Letrado autonómico reprocha al régimen establecido en este precepto, así como, por conexión, al art. 53.6 y la disposición adicional sexta, en tanto que hacen referencia al mencionado contrato, que la exigüidad de los plazos previstos unido al carácter positivo del silencio, en sí mismo vulnerador del art. 149.1.18 CE, determinan que no se garantice un control real y efectivo del respeto a los intereses medioambientales (art. 45.2 CE) impidiendo tanto la intervención de los terceros interesados que exige el art. 105 c) CE como la posibilidad de una intervención real de la Comunidad Autónoma en garantía de sus competencias, vulnerando así por todo ello las previsiones constitucionales relativas al dominio público establecidas en el art. 132 CE. Examinaremos a continuación los anteriores reproches siguiendo el orden de exposición que parece deducirse del escrito presentado por la representación procesal de la Comunidad Autónoma de Aragón.

3. El primer reproche formulado es el que hace referencia a la brevedad de los plazos de la autorización administrativa así como a la ausencia de referencia alguna a la intervención de terceros en dicho proceso autorizatorio, aspectos ambos que, derivados de lo dispuesto en el art. 68.2, se reputan vulneradores de los arts. 45.2 y 105 c) CE y de las competencias autonómicas en materia de agricultura.

Comenzando el examen de las quejas planteadas procede que descartemos en primer lugar la vulneración del art. 45.2 CE pues conforme a su carácter informador y como señala nuestra doctrina (STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 2) es el legislador quien ha de determinar las técnicas apropiadas para llevar a cabo la plasmación de ese principio rector en el que la protección del medio ambiente consiste. Así pues, correspondiendo al legislador precisar el grado de intervención pública requerido para la consecución del mandato constitucional que obliga a todos los poderes públicos a velar por la utilización racional del medio ambiente, éste ha establecido expresamente que uno de los principios rectores de la gestión en materia de aguas ha de ser el de conservación y protección del medio ambiente (al respecto art. 14.3 del texto refundido de la Ley de aguas), afirmando el carácter demanial del bien a fin de asegurar una ordenación racional y socialmente aceptable de su uso y disfrute (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 11). En tal sentido, el art. 59 del texto refundido de la Ley de aguas consagra la regla general de sometimiento de los usos privativos al régimen concesional, el cual ha de tener como fin velar por la utilización racional del recurso hídrico y proteger el medio ambiente. Dicho régimen concesional y la intervención pública que el mismo implica no se ve alterado de forma significativa por la regulación que se controvierte en este proceso ya que la propia regulación sustantiva del contrato de cesión establece una serie de condiciones tendentes a asegurar esta misma finalidad de utilización racional del recurso hídrico en la línea señalada por el art. 45.2 CE. Así, importa destacar que, además de no poder extenderse a un período de tiempo superior al de la concesión, ha de realizarse entre concesionarios o titulares de derechos de uso privativo en los términos de la legislación de aguas, esto es, entre personas que, conforme a dicha legislación de aguas, ya disponen de un título habilitante para poder disfrutar de un uso privativo de las aguas, disfrute que evidentemente está sujeto a las previsiones del texto refundido de la Ley de aguas, en particular sus arts. 92 y ss., en materia de protección del dominio público hidráulico y calidad de las aguas. Asimismo se encuentra sometida a una triple limitación pues la cesión solamente puede llevarse a cabo entre titulares de derechos de igual o mayor rango según el orden de preferencia establecido en el plan hidrológico de cuenca o en su defecto en la misma Ley de aguas, estando expresamente prohibido tanto la cesión de agua de usos no consuntivos a usos consuntivos como un caudal superior al concedido.

Esas mismas condiciones contribuyen a explicar los concretos plazos establecidos por el legislador, los cuales pueden ser también justificados en atención tanto a la finalidad perseguida por el propio contrato de cesión para potenciar la eficiencia en el empleo de un recurso escaso e irregularmente distribuido como, en segundo término, a las situaciones concretas que justifiquen su celebración, dada la necesidad de que los intercambios de este recurso natural se produzcan en un tiempo útil flexibilizando el régimen concesional para promover su adaptación a las necesidades cambiantes y, ocasionalmente, extraordinarias de los recursos hidráulicos. Además, la crítica a la brevedad de los plazos establecidos por el legislador parte de la premisa de que la Administración hidráulica no va a hacer uso de sus potestades para asegurar el carácter demanial de los recursos hídricos y, por tanto, la ordenación racional y socialmente aceptable de su uso y disfrute, premisa que no se desprende como un efecto inevitable de lo establecido en la norma que ahora se controvierte. Es innegable que la mayor brevedad de los plazos obliga a la Administración a mostrarse particularmente diligente en su papel de garante del interés público pero ya hemos apreciado que la regulación legal se funda en razones legítimas sin que tampoco desapodere a la Administración, la cual está en todo caso obligada a servir con eficacia los intereses generales por imperativo del art. 103.1 CE, de sus facultades de intervención sino que, por el contrario, le obliga a una actuación expresa y rápida sobre la cesión de caudales que previamente se le habrá solicitado a fin de ejercer las indeclinables funciones de tutela y policía que ostenta sobre el dominio público hidráulico.

4. Tampoco la falta de referencia a la audiencia de terceros interesados puede estimarse vulneradora del art. 105 c) CE, precepto constitucional que garantiza el derecho de audiencia de los mismos pues, sin perjuicio de señalar que no hay previsión alguna que contradiga expresamente al citado precepto constitucional, con lo que se trataría de una posible inconstitucionalidad por omisión, lo cierto es que no cabe interpretar el silencio de la norma como sinónimo de exclusión pues la regulación legal que se cuestiona en nada obsta a la aplicación de las previsiones al respecto contenidas en la regulación general en materia de procedimiento administrativo (al respecto, arts. 79 y 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común). Igualmente la eventual intervención de terceros se contempla, siquiera implícitamente, tanto en el supuesto de falta de autorización del contrato por el organismo de cuenca en el caso de que exista peligro de lesionar los derechos de terceros (art. 68.3 del texto refundido de la Ley de aguas) como en las alegaciones que pueden formular ante el organismo de cuenca las comunidades de usuarios en los términos del art. 344.2 del Reglamento del dominio público hidráulico, en la redacción dada al mismo por el Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo.

También debemos descartar la alegada vulneración de las competencias autonómicas en materia de agricultura, reconocidas ahora en el art. 71.17 del Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, alegato que, por lo demás, se presenta desprovisto de carga argumentativa alguna. El propio recurrente no ha cuestionado que la competencia para autorizar dichos contratos corresponda al organismo de cuenca, el cual será un órgano estatal mientras que, por otro lado, el plazo de diez días al que hace referencia el art. 68.2 no viene sino a recoger el plazo general para la evacuación de informes establecido en la legislación de procedimiento administrativo (art. 83.2 de la Ley 30/1992).

5. Procede ahora que nos pronunciemos sobre los reproches dirigidos al régimen del silencio administrativo positivo que se establece en el art. 68.2 y, por conexión, en la disposición adicional sexta.

En primer lugar hemos de señalar que el examen de las quejas denunciadas ha de partir de la previa constatación de que no pueden constituir canon de enjuiciamiento de la disposición cuestionada las previsiones que, sobre esa misma materia, contiene lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, pues es claro que el examen de constitucionalidad del inciso impugnado ha de realizarse únicamente tomando como parámetro lo que al respecto disponen los preceptos constitucionales con los que el mismo guarda relación, en este caso el art. 149.1.18 CE, citado por el recurrente en su alegato.

En lo que a esto último respecta debemos recordar también que nuestra doctrina ha admitido la existencia de previsiones procedimentales específicas ratione materiae, vinculadas al concreto régimen sustantivo de la materia de que se trate [STC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c) y doctrina allí citada], de forma que el legislador estatal puede establecer la regla de silencio administrativo que considere más adecuada a la regulación sustantiva que pretende establecer. Tal técnica se integra en el procedimiento administrativo encaminado a la producción de actos, en lo que aquí atañe al modo de una autorización concedida por la Administración que tiene como presupuesto la previa adquisición del uso privativo sobre las aguas, con la consiguiente intervención administrativa constitutiva de dicho uso conforme al principio general de adquisición por concesión que inspira el texto refundido de la Ley de aguas. En este caso, dados los condicionantes legislativamente establecidos para la celebración de este tipo de contratos a los que ya hemos hecho referencia, el legislador ha optado por establecer un régimen de silencio positivo para el otorgamiento de estas autorizaciones, las cuales, como es obvio, no están exentas del control que es propio de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por otra parte el silencio administrativo no ha de ser la forma normal o usual de terminación del procedimiento pues ello supondría desconocer el deber legal que pesa sobre la Administración de resolver, en todo caso y de manera expresa, las solicitudes formuladas por los administrados, sino que viene a reforzar la ya aludida obligación impuesta a la Administración en el sentido de agilizar su funcionamiento y evitar la falta de diligencia en la resolución de los asuntos a ella encomendados.

En conclusión, por todo lo expuesto este motivo de impugnación ha de ser desestimado.

6. Resta por examinar el alegato del recurrente según el cual la brevedad de los plazos establecidos, acompañado, entre otras cuestiones, del establecimiento de un régimen de silencio administrativo positivo resultaría contrario a la garantía institucional del dominio público hidráulico que se deriva del art. 132 CE por cuanto se estaría reduciendo la necesaria tutela administrativa que ha de existir sobre este tipo de bienes a una mera titularidad incompatible con el referido precepto constitucional. Dicha queja se formula respecto a los arts. 53.6, 68.2 y 3 y disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley de aguas.

A fin de responderla hemos de partir de lo dispuesto en el art. 132.2 CE cuando señala que “son bienes de dominio público estatal los que determine la Ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”. Este precepto constitucional, al tiempo que excluye de la titularidad privada algunos géneros de bienes, permite al legislador declarar la demanialidad de otros. No impone, por tanto, el carácter demanial de las aguas sino que habilita, en todo lo no contemplado por el mismo, un amplio margen para el diseño del dominio público hidráulico hasta el punto de que la propia demanialización de esta categoría de bienes es una opción del legislador.

Así, como señala la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 21 c), recogiendo la doctrina de la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14, “el art. 132.2 de la Constitución ofrece una clara pauta interpretativa para determinar los tipos de bienes que al legislador estatal corresponde en todo caso demanializar, si así lo estima oportuno en atención a los intereses generales, incluyéndolos en el dominio público estatal … [N]o es casual, como lo demuestran también los antecedentes parlamentarios, que la Constitución haya incorporado directamente al dominio público estatal en el art. 132.2 determinados tipos de bienes que, como la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial, etc., constituyen categorías o géneros enteros definidos por sus características físicas o naturales homogéneas. La Constitución ha dispuesto así que algunos de los tipos de bienes que doctrinalmente se han definido como pertenecientes al demanio 'natural' formen parte del dominio público del Estado. Sin embargo, con un criterio flexible, no ha pretendido agotar la lista o enumeración de los géneros de bienes que, asimismo en virtud de sus caracteres naturales, pueden integrarse en el demanio estatal ('en todo caso'. reza el art. 132.2), pero sí ha querido explícitamente reservar a la ley, y precisamente a la ley estatal, la potestad de completar esa enumeración. Así se desprende, por lo demás, del inciso inicial de este art. 132.2: 'Son de dominio público estatal los que determine la ley...'. Tanto el verbo utilizado -'son', en vez de la expresión 'pueden ser'-, como la misma reserva absoluta de ley indican a las claras que la Constitución se está refiriendo no a bienes específicos o singularmente identificados, que pueden ser o no de dominio público en virtud de una afectación singular, sino a tipos o categorías genéricas de bienes definidos según sus características naturales homogéneas. En caso contrario, resultaría difícilmente explicable la reserva absoluta a la voluntad del legislador estatal que el precepto establece, pues no es imaginable que la afectación de un bien singular al dominio público requiera en todo caso la aprobación de una ley, asimismo singular, sino que normalmente deberá bastar el correspondiente acto administrativo adoptado en virtud de una genérica habilitación legal. En cambio, cuando se trata de categorías completas de bienes formados por la naturaleza, a semejanza de los que en el propio precepto constitucional se declaran de dominio público, el art. 132.2 exige la demanialización por ley y sólo por ley del Estado. Al tiempo, y por lo que aquí interesa, viene a señalar que, en tales supuestos, los bienes demanializados se integran necesariamente en el dominio público estatal.”

Por tanto, se constata que la Constitución española no determina expresamente que las aguas continentales formen parte del dominio público estatal, por lo que, de acuerdo con la previsión de que la demanialización de otros bienes la puede realizar la Ley, el texto refundido de la Ley de aguas considera públicas todas las aguas (con la salvedad de las subterráneas o procedentes de manantiales que sean objeto de derechos dominicales preexistentes cuyos titulares hayan optado por no transformarlos en concesiones) de modo que sólo pueden ser objeto de aprovechamiento mediante las oportunas concesiones otorgadas por la administración hidráulica. En tal sentido, el art. 2 del texto refundido de la Ley de aguas declara dominio público del Estado, entre otros bienes, a las aguas continentales, tanto superficiales como subterráneas renovables, y a los acuíferos imponiendo una única calificación jurídica para todos los recursos hídricos como bien de dominio público estatal salvo las contadas excepciones previstas en la propia legislación de aguas. Igualmente el artículo 52 del texto refundido de la Ley de aguas señala que el derecho al uso privativo del domino público, sea o no consuntivo, se adquiere por disposición legal o por concesión administrativa y ya hemos mencionado que el artículo 59 establece que todo uso privativo de las aguas requiere, como regla general, concesión administrativa.

Todo ello es conforme con la doctrina que acabamos de exponer según la cual corresponde al legislador estatal demanializar, si así lo estima oportuno en atención a los intereses generales concurrentes, tipos o categorías genéricas de bienes definidos según sus características naturales homogéneas. Siendo así que por prescripción constitucional, de acuerdo con la doctrina reproducida, corresponde al legislador estatal acordar o no la declaración de demanialidad de las aguas continentales, también ha de corresponderle, como corolario de esa facultad, la escala de la demanialización, esto es, la determinación de su extensión, efectos y límites de la manera que entienda más beneficiosa para el interés general al que este tipo de bienes han de servir. Así pues, constituyendo la demanialización una opción del legislador estatal ésta puede perseguir distintos fines (STC 227/1988, FJ 14) constitucionalmente legítimos vinculados en última instancia a la satisfacción de necesidades colectivas primarias, como, por ejemplo, la que garantiza el art. 45 CE, o bien a la defensa y utilización racional de la riqueza del país, en cuanto que subordinada al interés general (art. 128.1 CE).

7. De este modo la declaración del agua como bien de dominio público constituye una opción legislativa destinada a garantizar una protección efectiva del citado recurso natural promoviendo condiciones que garanticen que su uso se realice siempre de conformidad con su destino público. El carácter demanial que por ley corresponde a las aguas continentales no excluye la posibilidad de que se otorguen, sobre algunos de sus caudales, usos o aprovechamientos privativos, por lo que, en principio, no es de apreciar imposibilidad en que puedan ser objeto de contrato los derechos reales administrativos al uso privativo de esos concretos caudales a los que ese uso privativo vaya referido. Nada impide, desde la perspectiva estricta de su legitimidad constitucional, que en la configuración del uso de un bien de dominio público por un privado se module con mayor o menor intensidad la intervención de la Administración pues, en principio, entra dentro de la libertad de configuración normativa que corresponde al legislador determinar la manera de velar por su utilización racional siempre que satisfaga la finalidad constitucional que le ha llevado a establecer el carácter demanial de las aguas y el destino público de las mismas.

En este caso es posible apreciar que dicho destino público, vinculado a la finalidad de promover un uso racional y eficiente del agua, no es puesto en cuestión. En efecto, sin perjuicio de señalar que, como el propio demandante ha indicado, también las concesiones de aguas vienen siendo objeto del tráfico jurídico en virtud de su transmisión y modificación en la condiciones previstas por la legislación de aguas y con los consiguientes efectos desde el punto de vista tanto de la flexibilización del régimen concesional como de la reasignación de los caudales concedidos, lo cierto es que no hay aquí alteración del carácter demanial de los recursos hídricos en la medida en que el objeto del contrato no es el agua en sí misma considerada, la cual, en su condición de bien demanial, estaría excluida del tráfico jurídico ordinario. Lo que la regulación que se cuestiona considera transmisible es un derecho individual sobre un aprovechamiento privativo, título habilitante para el uso privativo de un bien de dominio público que, reconocido u otorgado en las condiciones previstas por la Ley, es un presupuesto de hecho y de derecho esencial para la celebración del contrato. Ello pone de manifiesto que los bienes demaniales a los que podría referirse este tipo de contrato han de ser necesariamente aquellos objeto de un aprovechamiento privativo distinto del común o general de forma que la afectación al citado uso ya se ha producido con anterioridad a la celebración del contrato y sin que ello haya supuesto apropiación privada del bien pues la misma está excluida en el caso de un recurso esencial como el agua “dado el carácter de recurso unitario e integrante de un mismo ciclo (hidrológico) que, indudablemente, tiene y que la propia Ley de aguas impugnada le reconoce” (STC 227/1988, FJ 14). Estamos así ante un mecanismo de reasignación o redistribución del aprovechamiento hidráulico previamente concedido sin que con ello se altere la naturaleza jurídica de las aguas ni se atribuyan más facultades que las ya derivadas del título jurídico en virtud del cual las aguas eran objeto de aprovechamiento singular.

Por ello no puede ser acogida la denunciada infracción del art. 132 CE fundamentada en que la regulación de este tipo de contrato sería contraria al marco legislativo estatal que califica a las aguas como bien extra commercium. Ya hemos estimado que con la regulación cuestionada no se afecta a la naturaleza pública de las aguas pues al referirse el contrato cuestionado a la redistribución de caudales que ya han sido concedidos lo que, con la transferencia regulada de un uso previamente otorgado, se incorpora al tráfico jurídico privado no es el bien demanial en sí mismo considerado sino el derecho de utilización que sobre el mismo se ostentaba, guardando directa relación con las condiciones que ya hemos examinado y que la regulación legal impone a los beneficiarios del contrato. Todos ellos ostentaban ya un título habilitante para el uso privativo del agua y, en cuanto tales, se encuentran sometidos a las limitaciones subjetivas, temporales y territoriales al efecto establecidas por el legislador.

Por todo ello, teniendo en cuenta que la incorporación de determinadas categorías de bienes al dominio público estatal persigue asegurar una ordenación racional y socialmente aceptable de su uso y disfrute, tampoco desde esa perspectiva puede entenderse que la concreta regulación que venimos examinando ponga en riesgo las referidas finalidades pues se configura como un instrumento de reasignación y flexibilización de caudales derivados de los derechos de uso privativo de las aguas a fin de lograr una más racional distribución de los recursos sin crear nuevas demandas hídricas. Así, correspondiendo al Estado definir legislativamente el dominio público estatal y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran (STC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 12), determinar cuál sea el grado de intervención en relación con el uso de los bienes demaniales y la forma en la que ésta se produzca es algo que corresponde precisar al legislador estatal, que, por mandato constitucional, viene obligado a establecer su régimen jurídico y, singularmente, las correspondientes potestades administrativas para su conservación y vigilancia, régimen que, por la razones ya expuestas, no puede apreciarse contradicho o puesto en duda por una regulación como la que se controvierte en el presente proceso, argumento que, sin perjuicio de lo dicho en relación con la delimitación del objeto del mismo, podría aplicarse al análisis del resto de preceptos alegados en el recurso, y respecto de los cuales el recurrente no ha desarrollado una argumentación plena.

En conclusión, la denunciada vulneración del art. 132 CE por los arts. 53.6, 68.2 y 3 y disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley de aguas, ha de ser desestimada.

FALLO

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

Ha decidido

1º Declarar la extinción del recurso de inconstitucionalidad núm. 1403-2000 por desaparición sobrevenida de su objeto.

2º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 5493- 2001.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintiocho de septiembre de dos mil once.

SENTENCIA 150/2011, de 29 de septiembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 258, de 26 de octubre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:150

Recurso de amparo 5125-2003. Promovido por don Miguel Cuenca Zarzoso respecto a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que desestimó su demanda de indemnización contra el Ayuntamiento de Valencia por contaminación acústica de su vivienda en el barrio de San José.

Supuesta vulneración de los derechos a la integridad física y moral, a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio: falta de prueba de los ruidos sufridos por el demandante en su salud y en su domicilio (STC 119/2001). Votos particulares.

1. El actor, habiéndose limitado a justificar que la zona en la que se ubica su domicilio está acústicamente degradada y a aportar sendos informes de expertos que, sin ninguna referencia a las condiciones individuales de su vivienda, hacen proyecciones generales sobre la repercusión que el ruido ambiental acreditado ha de tener hipotéticamente en el domicilio del actor, no demuestra haber sufrido una lesión real y efectiva de los derechos fundamentales invocados al amparo de los arts. 15, 18.1 y 2 CE [FJ 8].

2. Para que se reputasen lesionados los derechos fundamentales a la integridad física y moral y a la intimidad domiciliaria no habría bastado con acreditar una merma relevante en la salud o en la intimidad personal o familiar del actor, sino que junto a ello sería necesario que la misma fuese imputable a la acción u omisión de un poder público [FJ 9].

3. Aún en la hipótesis de que se hubiese acreditado una afectación a la salud o a la intimidad personal o familiar del actor, ésta no sería imputable al Ayuntamiento de Valencia en la medida en que el demandante no ha acreditado que el exceso sonoro sea consecuencia de una omisión imputable a la corporación municipal [FJ 9].

4. Reitera la doctrina sobre las condiciones en que el ruido puede lesionar los derechos fundamentales a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio de la STC 119/2001 [FFJJ 5, 6, 9].

5. Doctrina sobre el recurso de amparo mixto (SSTC 307/2006, 346/2006) [FJ 3].

6. Doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre ruidos padecidos por los ciudadanos en el interior de sus viviendas (STEDH de 16 de noviembre de 2004, *caso Moreno Gómez contra Reino de España*) [FFJJ 4, 5, 8].

7. Doctrina sobre el derecho a la integridad física (SSTC 120/1990) [FJ 5].

8. Doctrina sobre el derecho a la intimidad personal y familiar (STC 186/2000) [FJ 5].

9. Doctrina sobre la igualdad en la aplicación de la ley (SSTC 176/2000, 57/2001) [FJ 10].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5125-2003, interpuesto por don Miguel Cuenca Zarzoso, representado por el Procurador de los Tribunales don Álvaro García San Miguel Hoover y asistido por el Abogado don Joaquín Morey Navarro, contra la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 20 de junio de 2003, recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 969-2000, promovido por el recurrente contra la desestimación por silencio administrativo de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada ante el Ayuntamiento de Valencia por importe conjunto de 1.219.080 pesetas por los gastos efectuados en su vivienda para impedir la transmisión de ruidos desde el exterior a la misma, por los daños físicos y morales causados a consecuencia del exceso de ruido y por las amenazas sufridas. Ha sido parte el Excmo. Ayuntamiento de Valencia. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. La demanda de amparo fue registrada en este Tribunal el 31 de julio de 2003.

2. Los hechos de los que trae su causa el presente recurso de amparo son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) El barrio de San José de Valencia, a medida que la Corporación Municipal fue autorizando a partir de 1974 la apertura de salas de ocio como discotecas, pubs y otros establecimientos de hostelería, fue sufriendo una paulatina degradación medioambiental derivada de los ruidos provenientes de esas actividades. Ante este incremento notable del ruido ambiental, el Ayuntamiento, “considera[ndo] necesario establecer objetivos claros y concisos … para conseguir niveles sonoros en el medio ambiente satisfactorios para la totalidad de la población”, aprobó la Ordenanza municipal de ruidos y vibraciones de 28 de junio de 1996, en la que establecía límites sonoros diurnos y nocturnos para cada tipo de zona -siendo relevante aquí el límite nocturno de 45 dB(A) fijado para zonas donde el uso dominante es el residencial plurifamiliar - (art. 8), reglamentaba las medidas de insonorización de fuentes sonoras y de aislamiento acústico que estaban obligadas a adoptar las distintas actividades, de un modo especial las sujetas a la normativa específica de espectáculos, establecimientos públicos y actividades recreativas (arts. 21 a 26), y preveía en su art. 30 que se pudiera declarar zona acústicamente saturada por efectos aditivos aquella en la que se sobrepasasen repetidamente -dos veces por semana durante dos semanas consecutivas o tres alternas en un plazo de 35 días naturales- en más de 20 dB(A) los niveles de ruido exterior fijados en el art. 8, declaración que podía llevar aparejadas ciertas medidas especiales de protección de entre las previstas en su art. 32. El Ayuntamiento, dado que el ruido ambiental nocturno en el barrio de San José superaba reiteradamente los 65 dB(A) (por tanto en más de 20 dB(A) el límite de 45 dB(A) señalado para esa zona), mediante acuerdo plenario del 27 de diciembre de 1996 lo declaró zona acústicamente saturada , asociando a esa calificación, junto a otros efectos, un régimen especial de horarios, una restricción horaria de colocación de mesas y sillas en la vía pública y la prohibición de instalación, modificación o ampliación de actividades incluidas en el catálogo de espectáculos, establecimientos públicos y actividades recreativas. En fin, la efectividad de las obligaciones generales de la Ordenanza y de las especiales del acuerdo plenario quedaban respaldadas por el régimen sancionador regulado en la Ley autonómica 2/1991, de 18 de febrero, de espectáculos, establecimientos públicos y actividades recreativas, que atribuía la competencia sancionadora indistintamente a la Generalidad y a las corporaciones locales, habiendo usado de ella el Ayuntamiento de Valencia en los términos que más adelante se dirá.

b) El actor, presidente de la asociación de vecinos de la zona desde el 20 de abril de 1994, como consecuencia de haber instalado en su casa ventanales para lograr mayor aislamiento sonoro y aire acondicionado para evitar el calor derivado de vivir con las ventanas cerradas, y apreciando responsabilidad municipal por tolerar el exceso sonoro, reclamó al Ayuntamiento las cantidades invertidas así como otras derivadas de daños morales (por amenazas de muerte, recibidas por teléfono y a través de pintadas en su portal, y por excesos de ruido en su domicilio) mediante escrito de 14 de junio de 1999. No acompañó a su reclamación y no aportó a lo largo del trámite administrativo medición alguna de niveles sonoros, ni del ruido ambiental en la zona ni de la repercusión individualizada en el interior de su vivienda. Se limitó a pedir que fuera aquél el que allegara todas las mediciones de ruido ambiental tomadas en el barrio de San José desde su declaración como zona acústicamente saturada , a lo que no accedió por considerarlo irrelevante.

El actor adjuntó al escrito de incoación testimonio de decenas de peticiones al Ayuntamiento, registradas por él o por otros miembros de su asociación, que denunciaban lo que a su juicio eran infracciones de la normativa de protección ya referida (excesos horarios, obras de modificación o ampliación, actividades sin licencia, transmisión de licencias, caducidad de las mismas por interrupción de más de un año). Más adelante, en escrito de 3 de noviembre de 1999 de proposición de prueba, además de pedir que se tuvieran por reproducidos esos documentos, acompañó otras denuncias de hechos similares. Por último, días después aportó un informe médico que afirmaba que sufría trastornos físicos y psíquicos relacionados con “el ruido en el entorno de su vivienda”.

Consta en el expediente administrativo informe del servicio de actividades del Ayuntamiento de Valencia de 19 de mayo de 2000, en el que se informa al órgano administrativo decisor que el reclamante no acreditó de ningún modo los niveles de ruido existentes en su domicilio y ni siquiera usó la facultad que el art. 54 de la Ordenanza otorga a cualquier persona de solicitar al Ayuntamiento una visita de inspección para determinar el nivel de percepción de ruido en el interior de su vivienda. De otro lado, también se desprende que las concretas denuncias adjuntas a la reclamación dieron lugar en su mayoría a actuaciones municipales, haciéndose referencia a sus respectivos expedientes, muchos de los cuales terminaron en archivo porque el Ayuntamiento consideró que los hechos denunciados eran legales. En algunos casos los denunciantes impugnaron judicialmente esas decisiones de archivo, no resultando ni del expediente administrativo, ni del judicial, ni tampoco en este recurso de amparo que las mismas fueren anuladas. Figura también en dicho informe que “en la zona acústicamente saturada, durante los años 1997, 1998 y 1999 se han tramitado un total de 447 expedientes sancionadores por infracciones a la Ley de la Generalitat Valenciana 2/1991. De ellos 383 por infracción del horario de cierre leve (art. 21 g de la Ley), 47 por infracción al horario grave (art. 22 p), 1 por infracción al horario muy grave (art. 23. j), 1 por infracción leve por funcionar actividad con ambientación musical con puertas abiertas (art. 21.l), 3 por infracción grave de exceso de aforo (art. 22 ñ), 1 por infracción muy grave de exceso de aforo (art. 23 g), uno por infracción muy grave por ejercer la actividad con licencia suspendida (art. 23 i), … 9 por infracción grave por ambientación musical no permitida o exceso de niveles sonométricos (art. 22 g y 22.l). Habiéndose impuesto sanciones de multa por un montante de 31.735.000 pesetas y 50 sanciones de suspensión de licencia.”

c) El 12 de junio de 2000, entendiendo rechazada su reclamación por silencio administrativo, el actor interpuso recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el que por demanda de 22 de noviembre de 2001, dirigida también contra la resolución administrativa tardía de 5 de enero de 2001 por la que el Ayuntamiento de Valencia expresamente desestimaba su reclamación, pidió que se declarase la responsabilidad patrimonial de aquél respecto de las cantidades requeridas por tolerar que los ruidos nocturnos en esa zona superasen con exceso el nivel permitido en la ordenanza, produciéndole, dada su transmisión al interior de su vivienda, insomnio y correlativo deterioro de su salud (art. 15 CE) y privándole del pacífico disfrute de su domicilio (art. 24.1 CE).

Justificaba el exceso sonoro alegado adjuntando a la demanda el informe sobre la evolución del ruido ambiental en los barrios de San José y Les Alqueríes, firmado por el jefe del servicio laboratorio municipal y del medio ambiente el 1 de abril de 1998 (documento 70), que partiendo del estudio pormenorizado de las mediciones de ruido ambiental (niveles de recepción externa) constataba que “1.- Con anterioridad a la declaración de zona acústicamente saturada se superaban los niveles de perturbación por ruido en horario nocturno (65 dBA) principalmente las noches de jueves a domingos desde las 22 horas a las 5 de la madrugada. 2.- Tras la entrada en vigor de la declaración de zona acústicamente saturada continúan superándose dichos niveles de perturbación en los mismos días desde las 22 horas a las 3 de la madrugada”, concluyendo que, con independencia de haberse logrado una disminución horaria nocturna, continúan cumpliéndose los requisitos del art. 30 de la Ordenanza para que proceda la declaración de zona acústicamente saturada, informe éste actualizado a 28 de marzo de 2000 con parecidos resultados (documento 71). De otro lado, para acreditar la tolerancia municipal presentó con la demanda testimonio de numerosas denuncias, que consideraba desatendidas, del mismo género que las aportadas en la vía administrativa y además, como documento 9, una relación de locales que probaba que “en el año 1995 el Barrio registró un triste record de más de 80 locales abiertos al público” y que mostraba su evolución al 4 de octubre de 1996, al 3 de noviembre de 1997 y al 23 de febrero de 1998. En esa relación se aprecia que el número de locales creció hasta el control de 4 de octubre de 1996, no apareciendo ninguna actividad nueva y desapareciendo alguna durante los años 1997 y 1998.

El Ayuntamiento en su escrito de contestación a la demanda registrado el 15 de febrero de 2002 opuso, como ya había manifestado en la vía administrativa, que no estaba probado que el actor soportase en su domicilio el nivel de ruidos que alegaba, resaltando que el ruido ambiental se percibe en el interior de cada vivienda de un modo diferente según su altura, disposición y otras condiciones particulares, y que los cuantiosos expedientes de inspección y sanción ya aludidos en el trámite administrativo probaban que había desarrollado una intensa actividad orientada a hacer cumplir la normativa de protección que había aprobado, no pudiendo decirse que hubiera tolerado su infracción.

Abierta la fase probatoria, el actor propuso en escrito de 17 de julio de 2002 y fueron admitidas por providencia de 4 de septiembre de 2002, las siguientes pruebas: a) que se tuviesen por reproducidos los documentos aportados con la demanda, en especial, entre otros, los documentos 9, 70 y 71 ya mencionados. b) que se admitiera, al amparo del art. 56.4.2 de la Ley reguladora de la jurisdiccón contencioso-administrativa (LJCA), por ser un documento de fecha posterior a la demanda, el informe de 5 de enero de 2002 del Catedrático de física aplicada don Armando García Rodríguez que, partiendo del acreditado ruido ambiental de la zona y de que el aislamiento de las fachadas de la misma estaba por debajo del aislamiento mínimo exigido por la vigente norma básica de la edificación, concluía que “se puede estimar que los niveles sonoros equivalentes nocturnos en el interior de las viviendas, por ejemplo en un dormitorio que dé a la fachada del edificio, serán del orden de 50 dBA, con niveles máximos de 60 dBA. Advertimos que esta estimación es de carácter general y se puede formular sin necesidad de realizar medidas específicas en el interior de las viviendas afectadas”; c) que se solicitara al médico forense que, a la vista del informe médico obrante en el expediente administrativo, las directrices de la Organización Mundial de la Salud y las mediciones sonométricas aportadas, informara sobre la perturbación del sueño que el ruido medido en la zona puede producir y sobre sus efectos en la salud del actor. El Magistrado ponente, por providencia de 10 de septiembre de 2002, resolvió no haber lugar a su admisión tal y como venía articulada, practicándose al fin como pericia judicial médica evacuada por un especialista en medicina preventiva y salud pública que se acordó como diligencia para mejor proveer, informe pericial que, a la luz de los datos ya referidos acerca de los ruidos externos en la zona, estableció que “el ruido nocturno alteraba necesariamente el sueño fisiológico del señor Cuenca y sus familiares, sin que podamos precisar la intensidad y características de la perturbación por carecer de los correspondientes estudios del sueño” (conclusión 4) y que “la perturbación del sueño como consecuencia del ruido originó en el Sr. Cuenca el 'síndrome ansioso depresivo de carácter reactivo al ruido', alteración psiquiátrica que se manifiesta mediante irritabilidad familiar, ansiedad, disminución de rendimiento intelectual y somatizaciones” (conclusión 5).

Una vez practicadas las pruebas y evacuadas las conclusiones, por diligencia de ordenación de 24 de marzo de 2003, quedaron los autos pendientes de señalamiento para votación y fallo. Por providencia de 23 de abril se señaló para votación y fallo el 18 de junio de 2003, designándose un nuevo ponente.

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, mediante Sentencia de 20 de junio de 2003, desestimó la pretensión indemnizatoria del recurrente porque “respecto a la concurrencia de ese requisito del nexo causal no se ha demostrado -como situación individualizada- que en el interior de la vivienda del demandante existiera ese nivel excesivo de sonidos provenientes del exterior. Como señala el Ayuntamiento en su contestación a la demanda, el art. 54 de la Ordenanza municipal de Ruidos y Vibraciones otorga a cualquier persona la facultad de solicitar al Ayuntamiento una visita técnica de inspección con esa finalidad. Sin embargo, el Sr. Cuenca adoptó unilateralmente las medidas para insonorizar su vivienda, sin acudir a ese procedimiento legal y técnico que se le ofrecía. Y, por otra parte, seguía manifestando el Ayuntamiento, que por la altura del piso de la vivienda - cuarto piso- la intensidad del ruido proveniente del exterior llegaría muy atenuada, con lo cual, al no haberse demostrado esa intensidad de sonido en el interior de la vivienda, con la que pretende justificar el demandante los gastos cuyo importe reclama en este proceso, no es posible aceptar la negligencia municipal imputada como fundamento para acceder a la petición de responsabilidad patrimonial” (Fundamento de Derecho 5).

3. El señor Cuenca deduce contra esta Sentencia recurso de amparo, que articula por el cauce del art. 44.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y funda en los siguientes motivos:

a) Vulneración de los derechos fundamentales del recurrente previstos en el art. 15 CE y en los apartados primero y segundo del art. 18 CE, ya que la Sentencia impugnada desestima la pretensión indemnizatoria porque, no habiéndose aportado mediciones individualizadas al efecto, no ha quedado probado que el ruido percibido en el interior de la vivienda del actor sea de tal intensidad que se pueda establecer como causa de los daños cuya indemnización reclama, esto es, del insomnio, del daño correlativo a su salud y de la privación del pacífico disfrute de su domicilio. Este pronunciamiento, a su juicio, obvia que los daños físicos en la salud del actor están probados, así como los ruidos exteriores e interiores, y desconoce la interpretación jurisprudencial vertida en relación con el art. 15 CE y los apartados primero y segundo del art. 18 CE. Tales carencias argumentativas, por referirse a derechos fundamentales sustantivos, entrañan una lesión material de los mismos (STC 138/2000, de 29 de mayo, FJ 5).

El argumento central en que el recurrente sostiene este motivo es que, dado que se conoce que los niveles de ruido ambiental en el barrio de San José superan con creces los límites admisibles, no es precisa una medición en el interior de la vivienda para determinar que el ruido era de tal intensidad que fue causa de los daños por él sufridos.

En su apoyo cita los siguientes elementos de juicio: a) retoma la amplia prueba documental unida al proceso que acredita que antes y después de la Ordenanza el nivel de ruido ambiental en el barrio de San José supera el umbral en ella definido como admisible y reitera que, según el informe de 5 de enero de 2002 del Catedrático de física aplicada don Armando García Rodríguez, los niveles acreditados de ruido externo en dicho barrio inexorablemente, y sin necesidad de prueba individualizada, se tienen que traducir en niveles de recepción interna inaceptables; b) recuerda que tanto el informe médico aportado con la demanda como la pericia judicial evacuada por el especialista en medicina preventiva y salud pública concluyen que el ruido externo acreditado en autos altera necesariamente el sueño fisiológico del actor y sus familiares y, en consecuencia, origina el síndrome ansioso depresivo de carácter reactivo al ruido que padece y las disfunciones que allí quedan descritas; c) afirma que el pronunciamiento de la Sentencia no se compadece con las consideraciones vertidas por la Organización Mundial de la Salud, que en la reunión de trabajo celebrada en Londres en abril de 1989 afirmaba que “por la noche los niveles de presión sonora en las fachadas exteriores de los espacios habitables no debería exceder de 45 db en nivel equivalente (Leq) y 60 db en nivel máximo (Lmax), de modo que las personas puedan dormir con las ventanas abiertas”, ni con las directivas de dicha institución, según las cuales unos niveles de saturación acústica que superen los 55 dB (A) en el exterior de las zonas de viviendas producen graves molestias, que deben ser evitadas por los poderes públicos, afectando a la integridad física y moral (art. 15 CE), violando el domicilio como ámbito reservado para la intimidad personal y familiar (art. 18.1 y 2 CE) y menoscabando el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE); d) extracta la Sentencia de 31 de octubre de 1997 de la propia Sección Tercera del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que decía que “en determinadas calles de los barrios de San José y Les Alqueríes se ha producido una gran concentración de establecimientos destinados a bar, disco-bar, discotecas y similares, lo que origina en determinados días y horas de la semana un notable incremento de los niveles de ruido ambiental que superan el límite máximo de decibelios permitido por la Ordenanza de Ruido y Vibraciones de la ciudad de Valencia. Tal situación implica, según tiene declarado este mismo Tribunal - Sección 3ª-, en Sentencia nº 235-97, de 7 de marzo, una vulneración de los derechos fundamentales regulados en los arts. 15 y 18.1 y 2 CE, relativos a la vida, la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio”; e) cita la doctrina que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dejado consignada en las Sentencias de 21 de febrero de 1990, asunto Powell y Rayner contra el Reino Unido, y de 9 de diciembre de 1994, López Ostra contra España, y, sobre todo, en la de 2 de octubre de 2001, asunto Hatton y otros contra el Reino Unido, relativa a los ruidos dimanantes del aeropuerto de Heathrow, según la cual en determinados casos de especial gravedad, ciertos daños ambientales como el exceso de ruido, aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, pueden privarle del disfrute de su domicilio y, en consecuencia, atentar contra su derecho al respeto de su vida privada y familiar en los términos del art. 8.1 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH); f) en fin, destaca el Voto particular emitido por el Magistrado Jiménez de Parga en la STC 119/2001, de 24 de mayo, en el que sostuvo “la conveniencia de hablar de un triple escalón de protección constitucional que, en sentido descendente, iría desde el derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE) hasta el derecho al medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45.1 CE), pasando por el derecho a la intimidad domiciliaria (art. 18 CE)” y también que “el libre desarrollo de la personalidad ( art. 10.1 CE) queda afectado por la saturación acústica, que atenta contra la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE), tanto dentro como fuera del domicilio”.

Y concluye que afirmar, como hace la Sentencia impugnada, que el ruido exterior que consta en autos no es causa del daño acreditado por el recurrente y que el ruido exterior justificado no puede por sí sólo vulnerar los derechos fundamentales del recurrente previstos en los arts. 15 y 18.1 y 2 CE es, precisamente, desconocer los citados derechos fundamentales, al limitarlos injustificadamente e interpretarlos erróneamente. Y extiende su queja a los derechos a la salud y a un medio ambiente adecuado (arts. 43.1 y 45.1 CE), que son directamente exigibles, y al derecho a una vivienda digna (art. 47 CE), que, estando ligado a la dignidad de la persona y al desarrollo de la personalidad (art. 10 CE), alcanza no sólo a los aspectos físicos de la misma, sino también a las condiciones de vida.

El recurrente termina este primer motivo de amparo diciendo que la Sentencia impugnada, al exigir para entender vulnerados los derechos fundamentales del recurrente contenidos en los arts. 15 y 18.1 y 2 CE que se hubiera realizado una medición sonora en el interior de la vivienda con las ventanas cerradas, olvida que no se está reclamando en función de una fuente sonora interna en el edificio de la vivienda del reclamante, ni en razón de niveles acústicos de recepción que se transmiten estructuralmente (N.R.I.I.), sino en razón de los niveles acústicos de recepción que se transmiten a la vivienda desde el exterior, esto es, en razón de una fuente sonora externa como es la contaminación acústica de la zona (N.R.I.E.), niveles que, según la mentada ordenanza municipal, se miden con las ventanas abiertas, de suerte que serían muy cercanos a los que se obtendrían de la mera medición externa. La exigencia, judicialmente impuesta, de que la medición se realice con las ventanas cerradas, desconoce lo previsto en la normativa que se acaba de citar (art. 4.2.1, sobre medida del nivel de recepción interna, del anexo III de la Ordenanza municipal de ruido y vibraciones). Con todo, los niveles de promedio facilitados por el Ayuntamiento (debe entenderse que los máximos son muy superiores) son suficientes para entender acreditado que la contaminación acústica se ha producido en el domicilio del recurrente. En definitiva, la Sentencia recurrida, omitiendo de un modo irrazonable hacer una valoración conjunta de todas las circunstancias del caso, exige una medición innecesaria, una prueba sobre algo que resulta notorio.

b) Infracción del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE y STC 114/1992, de 14 de septiembre). Señala como término de comparación la Sentencia de 7 de marzo de 1997 de la misma Sala y Sección del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en la que, bastando con la prueba de los niveles de ruido ambiental y sin requerir ninguna medición del ruido interno de la vivienda, se estimó la demanda que interpuso otro vecino del barrio con base en los mismos supuestos de hecho (identidad de zona, construcción, altura, ruidos soportados durante muchos años y daños físicos y morales sufridos) y fundamentos jurídicos (reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento por tolerar un nivel de ruido en la zona que le produce insomnio, daña su salud y le priva del pacífico disfrute de su domicilio).

c) El cambio de ponente, operado una vez completada la instrucción del proceso, le ha producido indefensión prohibida por el art. 24.1 CE y ha lesionado el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley que le reconoce el art. 24.2 CE, toda vez que el nuevo ponente no ha tenido una participación directa en la tramitación del proceso, en particular en la admisión y práctica de las pruebas, extremo que se ha revelado esencial a la vista de la Sentencia.

4. La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional acordó, mediante providencia de 18 de octubre de 2004, inadmitir la demanda de amparo. Las dos primeras quejas se inadmiten por carecer de contenido constitucional. Esto ocurre con el alegato referido a la salud, a la integridad física, a una vivienda digna y a un medio ambiente adecuado, ya que, en el caso que nos ocupa, como ocurriera en la STC 119/2001, de 24 de mayo, “no ha acreditado la recurrente ninguna medición de los ruidos padecidos en su vivienda que permita concluir que, por su carácter prolongado e insoportable, hayan podido afectar al derecho fundamental para cuya preservación solicita el amparo”. Igual destino corre la queja referida al principio de igualdad, que se inadmite porque en la resolución judicial que se presenta como término de comparación la Administración demandada asumió un papel distinto, puesto que no cuestionó, como ahora ha hecho, su pasividad frente al ruido excesivo (cfr. STC 129/2004 de 19 de julio). Finalmente, la invocación de los apartados primero y segundo del art. 24 CE se inadmite porque el cambio de la ponencia del proceso judicial de que trae causa el motivo fue en su día consentida, de suerte que no se ha respetado la exigencia de invocación formal en la vía judicial previa contenida en el art. 44.1 c) LOTC, lo que debe traducirse en la inadmisión del motivo conforme al art. 50.1 a) del mismo cuerpo normativo.

5. El Fiscal interpuso recurso de súplica contra la providencia de 18 de octubre de 2004, que basa en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso Moreno Gómez, de 16 de noviembre de 2004, que, habiendo sido dictada en el asunto decidido previamente por la STC 119/2001, de 24 de mayo, que desestimó un recurso de amparo planteado por otra vecina de la misma plaza en virtud de hechos y fundamentos jurídicos similares a los de este recurso de amparo, apreció que el Estado español menoscabó el derecho a la vida privada y familiar de la citada señora Moreno Gómez.

A juicio del Fiscal, concurriendo una identidad de hechos, objeto y fundamento entre el caso juzgado por el Tribunal de Estrasburgo y el inadmitido por la providencia recurrida, que incluso se remite expresamente a la STC 119/2001 como base de la inadmisión, no puede afirmarse que la queja del recurrente carezca manifiestamente de contenido constitucional, por lo que interesa que el Tribunal deje sin efecto la providencia de 18 de octubre de 2004 y, en su lugar, dicte otra acordando la admisión a trámite de la presente demanda de amparo.

Mediante providencia de la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional de 2 de diciembre de 2004 se acuerda unir a las actuaciones el escrito presentado por el Ministerio Fiscal y, de conformidad con el art. 93.2 LOTC, conceder un plazo de tres días a fin de que la parte recurrente alegue lo que estime pertinente. Ésta señala, en el escrito cursado el 4 de enero de 2005, que la reciente Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha revocado la doctrina constitucional contenida en la STC 119/2001, estableciendo que en las circunstancias de aquel caso, idénticas a las del que ahora nos ocupa, exigir, como lo hicieron las jurisdicciones españolas, que alguien que vive en una zona acústicamente saturada pruebe lo que ya es conocido y oficial para la autoridad municipal no parece necesario. Estamos ante un supuesto gemelo al allí resuelto, que atañe a otro vecino de la misma plaza y en el que se han dado idénticos pasos, por lo que la solución en lo que se refiere a la queja referida a los derechos recogidos en los arts. 15 y 18.1 y 2 CE debe ser la misma. Por esa misma razón también alega vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE). No existe, concluye, carencia de contenido constitucional que pudiera justificar la inadmisión de la demanda de amparo.

6. El Auto de la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional 37/2005, de 31 de enero, argumentando que “la Sentencia dictada con posterioridad por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos justifica plenamente la reconsideración del presente recurso de amparo, a fin de determinar en qué medida pudiera tratarse de un supuesto análogo y examinar si por el Tribunal Europeo han sido objeto de análisis los mismos derechos fundamentales que en este recurso de amparo” (FJ 2), estima la súplica interpuesta por el Ministerio Fiscal, dejando sin efecto la providencia recurrida.

7. La Sala Segunda acuerda a través de providencia de 1 de febrero de 2005 admitir a trámite esta demanda de amparo y dirigir atenta comunicación al Ayuntamiento de Valencia y a la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana para que, en plazo que no exceda de diez días, remitan certificación o copia adverada de las actuaciones correspondientes al expediente administrativo formado a raíz de la reclamación de responsabilidad patrimonial de 14 de junio de 1999 y al recurso contencioso-administrativo 969-2000, respectivamente. Se solicita igualmente al mentado órgano judicial que proceda al previo emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo, para que puedan comparecer en el plazo de diez días en este proceso constitucional. Las actuaciones solicitadas fueron recibidas en este Tribunal los días 23 de febrero y 15 de marzo de 2005, respectivamente. El 11 de marzo de 2005 se personó el Ayuntamiento de Valencia, representado por el Procurador de los Tribunales don César de Frías y Benito y asistido por su Letrado don Francisco Javier Móner González.

8. Mediante diligencia de ordenación de 31 de marzo de 2005 se tiene por personado y parte en el procedimiento al Procurador don César de Frías Benito, en nombre y representación del Ayuntamiento de Valencia (de forma condicionada a la presentación de un poder original que la acredite, que se aporta el ulterior 12 de abril), y se da vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días para que presenten las alegaciones que consideren oportunas, todo ello al amparo del art. 52.1 LOTC.

9. El Fiscal interesa, en el escrito de alegaciones cursado el 22 de abril de 2005, que este Tribunal, declarando que el recurrente ha visto lesionado su derecho a la intimidad personal y familiar en el ámbito de su domicilio (art. 18.1 y 2 CE), otorgue el amparo solicitado. Comienza su argumentación diciendo que “el presente recurso de amparo, aunque formalmente dirigido contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia valenciano, también se extiende, en su trasfondo, a la impugnación de la resolución administrativa que denegó la reclamación por responsabilidad patrimonial que había formulado el actor contra el Ayuntamiento de Valencia,… en la medida en que la vulneración de los derechos a la integridad física y psíquica así como la inviolabilidad del domicilio se habría operado ya con el acto administrativo, primero presunto y posteriormente expreso, que denegó la existencia de tales infracciones constitucionales y, por ende, la reclamación por responsabilidad presentada”.

A continuación, el Fiscal, que cree necesario empezar el análisis por el motivo de amparo enunciado en tercer lugar, consistente, a su juicio, en la pretendida vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley derivada de la sustitución de un Magistrado por otro en la posición de ponente, en los términos expuestos más atrás, entiende que debe ser inadmitido a limine porque, como destacó la inicial providencia de 18 de octubre de 2004 de la Sección Cuarta de este Tribunal, tal lesión no se invocó ante el órgano judicial cuando fue notificada la providencia de designación de nuevo ponente, por lo que no se puede plantear ahora, per saltum, ante este Tribunal, porque ello desconocería el principio de subsidiariedad que caracteriza el proceso constitucional de amparo. De todas formas -sostiene también el Fiscal- de no mediar el mentado óbice procesal, debería resolverse en el mismo sentido, ya que la queja carece de transcendencia constitucional. De un lado, porque la resolución judicial ha sido dictada por el órgano judicial competente [art. 74.1 a) LOPJ]. De otro, porque carece de virtualidad, ya que el enjuiciamiento de la causa es realizado de forma colegiada y eventualmente no por unanimidad sino por mayoría absoluta, por lo que, aunque fuera cierta la tesis del recurrente, la posición de los otros dos Magistrados se habría impuesto por ser la mayoritaria.

Pasando al estudio de lo que considera que es el eje central de la queja del recurrente, a saber, la invocación de los derechos a la salud, a la integridad física y psíquica y a la inviolabilidad del domicilio, que habrían sido vulnerados como consecuencia de los excesos de ruido procedentes de los establecimientos de ocio situados en las proximidades de la vivienda del recurrente, tolerados por el Ayuntamiento de Valencia pese a haber aprobado una ordenanza municipal de ruidos que los constreñía a ciertos niveles, el Fiscal anuncia que “no puede menos que apoyar el motivo de amparo así enunciado por las razones que, a continuación, se dirá”.

Parte de que el Tribunal Constitucional, haciéndose eco de la doctrina del Tribunal de Estrasburgo, ha sentado (SSTC 119/2001 y 16/2004) que es imprescindible asegurar la protección de los expresados derechos fundamentales no sólo frente a injerencias tradicionales “sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada”. Recuerda el Fiscal, en relación al derecho a la integridad física y moral, que este Tribunal ha dicho (STC 119/2001, de 29 de mayo, FJ 6) que “cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas, esta situación podrá implicar una vulneración del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE). En efecto, si bien es cierto que no todo supuesto de riesgo o daño para la salud implica una vulneración del art. 15 CE, sin embargo cuando los niveles de saturación acústica que deba soportar una persona, a consecuencia de una acción u omisión de los poderes públicos, rebasen el umbral a partir del cual se ponga en peligro grave e inmediato la salud, podrá quedar afectado el derecho garantizado en el art. 15 CE”. Y que en el mismo fundamento jurídico, esta vez en alusión a los derechos del art. 18 1 y 2 CE, que “una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida”.

A esta doctrina constitucional se ha venido a unir, sigue diciendo el Fiscal, la antedicha Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH) de 16 de noviembre de 2004, asunto Moreno Gómez, en la que dicho Tribunal, después de reiterar su doctrina de que los individuos tienen derecho al respeto de su domicilio (art. 8 CEDH) incluso frente a intromisiones inmateriales como los ruidos, las emisiones o los olores y que el concepto de injerencia no comprende solamente actuaciones positivas de los poderes públicos sino también la ausencia de actividad de la Administración para hacer cesar la violación, causada por terceras personas (§§ 53 a 57), “constat[ó] … dos aspectos muy importantes a tener hoy en cuenta para apreciar la vulneración del derecho reconocido en el art. 8 CEDH: De una parte, que, sin necesidad de haber acreditado unos niveles excesivos de ruido en el interior de la vivienda, prueba ésta que el Tribunal Europeo no consideró necesaria en su práctica, llegó a la conclusión de que la excesiva intensidad de la contaminación acústica existente en la zona donde habitaba la recurrente y el hecho de que los niveles de ruido por encima de lo tolerable se prolongaran durante varios años, llevó a la conclusión de que se había producido tal intromisión ilegítima. Y, de otro lado, a la apreciación de una responsabilidad por omisión de la Corporación Municipal de Valencia, pues, si bien aprobó una normativa en la que se incluían medidas adecuadas para la resolución de este problema, 'toleró el incumplimiento reiterado de la regulación que ella misma había establecido'”.

El Fiscal, en fin, “advierte que existe una identidad sustancial entre el precedente recogido en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el supuesto de hecho ahora enjuiciado, en la medida en que, al igual que en el caso Moreno Gómez, el actor reside en el mismo barrio y en la misma plaza Xúquer de Valencia, ha padecido la contaminación acústica con la misma intensidad durante un periodo de tiempo semejante y, al igual que aquélla, para tratar de paliar el exceso de ruido que padecía en su vivienda, ha tenido que llevar a efecto una serie de obras de acondicionamiento que no tenía por qué haber soportado. Por otro lado, la actitud pasiva del Ayuntamiento de Valencia, que ha tolerado el incumplimiento reiterado de la normativa sobre contaminación acústica que él mismo había aprobado, le aboca a idéntica responsabilidad por omisión que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos apreció en el caso anterior”.

Termina resaltando que el otorgamiento del amparo que él interesa por lesión del derecho al respeto del domicilio hace decaer por falta de objeto el motivo relativo a la eventual lesión del principio de igualdad. Con todo, estima que entre el caso actual y el citado como término de comparación en la demanda se aprecia una diferencia, pues en este último se alude a la producción de contaminación acústica en fecha anterior (concretamente, en 1995) a la aprobación de la ordenanza municipal y a la declaración del barrio de San José como zona acústicamente saturada por parte del Ayuntamiento, lo que determina que las situaciones de hecho comparadas no tengan la identidad sustancial que reclama el principio de igualdad.

10. El escrito de alegaciones de la representación procesal del Ayuntamiento de Valencia, que fue evacuado el 4 de mayo de 2005, comienza destacando que, dado que el presente recurso de amparo se articula por la vía del art. 44.1 LOTC y que la violación alegada de los derechos a la integridad física y a la intimidad domiciliaria jamás puede imputarse de modo “inmediato y directo” a la resolución judicial de la Sala de Valencia sino que tiene su origen en los hechos que dieron lugar a ese proceso, en los cuales el Tribunal Constitucional no puede entrar por mandato expreso del art. 44.1 b) LOTC, el primer motivo de amparo debe desestimarse sin necesidad de efectuar más consideraciones.

Subsidiariamente, pide que se desestime la pretendida lesión de los derechos fundamentales contenidos en los artículos 15 y 18.1 y 2 CE con base en las siguientes razones. No hay lesión del derecho a la integridad personal (art. 15 CE) porque no puede establecerse una relación directa entre un ruido, cuya intensidad en el interior del domicilio ni tan siquiera se ha acreditado, y las crisis de ansiedad, irritabilidad e insomnio sufridas. Recuerda, en este sentido, que el informe médico aportado al proceso no precisa el lapso temporal a lo largo del cual el afectado padeció esas disfunciones ni se consigna como causa de la misma el ruido al que se viera sometido (dice textualmente “provocadas al parecer por exposición al ruido del entorno donde habita”) y que la pericial médica que se practicó dentro de dicho proceso se emitió sin practicar reconocimiento físico al paciente y, sobre todo, sin determinar cuánto tiempo ni en qué intensidad estuvo expuesto al ruido, precisamente porque no había en el material probatorio proporcionado al perito ningún documento que acreditase cuál era el nivel de ruido percibido en el interior de la vivienda del señor Cuenca. En fin, concluye el Ayuntamiento, ambos juicios son gratuitos porque parten de una premisa, cuál es la intensidad con la que se percibe el ruido en el interior de la vivienda, de la que no hay prueba alguna.

Tampoco hay lesión, en opinión del Ayuntamiento, del derecho a la intimidad domiciliaria (18.1 y 2 CE), ya que el recurrente no ha acreditado ninguna medición de los ruidos padecidos en su vivienda que permita concluir que, por su carácter prolongado e insoportable, hayan podido afectar dicho derecho fundamental, correspondiéndole a él la carga de la prueba (art. 217 de la Ley de enjuiciamiento civil). Los estudios sonométricos que aporta en ningún caso dicen que medidos “equis” decibelios en la vía pública como nivel sonoro exterior esos “equis” decibelios se trasladen automáticamente al domicilio del recurrente, pues es evidente que el ruido se reduce notablemente con la altura y en el interior de un inmueble. Resulta relevante, añade, que el recurrente, en lugar de solicitar que el Ayuntamiento, en aplicación del art. 54 de la Ordenanza municipal de ruidos, realizase inspección en su domicilio a efectos de determinar el nivel de ruido interior y si éste superaba el umbral permitido por la Ordenanza, adoptó unilateralmente las medidas de insonorización de su vivienda que estimó oportunas, sin fundamento técnico alguno conocido por la Administración local. No habiendo constancia del volumen del ruido en el interior del domicilio, no estamos en presencia de una lesión real y efectiva del mentado derecho fundamental, por lo que debe acordarse la desestimación del motivo (SSTC 156/2000, de 12 de junio, 240/2000, de 16 de octubre y, especialmente, STC 119/2001, de 24 de mayo).

Además, independientemente de que no se ha acreditado la intensidad del ruido en el interior de la vivienda, la saturación acústica exterior en el barrio de San José no es achacable a la pasividad del Ayuntamiento de Valencia, pues éste ha tramitado entre 1997 y 1999 más de cuatrocientos expedientes sancionadores por infracciones relativas a la Ordenanza municipal de ruidos y vibraciones, habiéndose impuesto sanciones de multa por más de treinta y un millón de pesetas y cincuenta sanciones de suspensión de licencia, sino a múltiples factores, entre ellos que se trata de una zona universitaria en la que viven muchos jóvenes que se reúnen en las plazas públicas durante la noche, no pudiendo ser disueltos sin causa, y que son diversas las Administraciones públicas implicadas en los problemas derivados de la contaminación acústica, como lo prueba que con posterioridad se haya aprobado sobre la materia la Ley autonómica valenciana 7/2002 y la Ley estatal 37/2003.

Más en concreto, no hubo inactividad municipal en relación con el disco pub sito en el número 2 de la calle Serpis, y con entrada por el núm. 13 de la Plaza Xúquer, justo bajo el edificio donde tiene su domicilio el demandante de amparo, pues ejercía su actividad con licencia, no excedía el nivel máximo de ruido permitido por la Ordenanza municipal y, en definitiva, no transmitía ruido al inmueble, como se desprende de las mediciones realizadas los días 9 de mayo de 1996 y 17 de julio de 2000 en el rellano de la primera planta y en la vivienda número cinco del mismo inmueble en el que el recurrente habita la número ocho, que arrojan niveles sonoros que están dentro de los límites marcados por la ordenanza.

Tampoco se puede situar en actividad o inactividad municipal alguna la causa de los daños morales reclamados por el recurrente por las amenazas sufridas durante el ejercicio de su cargo de presidente de la asociación de vecinos del barrio de San José.

Recapitulando, si bien es cierto que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha amparado en ocasiones quejas similares a las contenidas en la demanda de amparo, siempre lo ha hecho constatando la inobservancia por parte de las autoridades nacionales de ciertos aspectos de la normativa nacional (en el asunto López Ostra, se permitía el funcionamiento de una depuradora que no contaba con los permisos exigidos; en el asunto Guerra, el Estado no comunicó a los demandantes la información que legalmente estaba obligado a proporcionarles), cosa que, como se ha explicado, no ha ocurrido en el caso que nos ocupa.

La representación procesal del Ayuntamiento de Valencia descarta asimismo que se haya producido ninguna de las otras dos lesiones invocadas.

Sostiene, por lo que hace a la violación del principio de igualdad, que, al igual que en la STC 119/2001, de 24 de mayo, no existe identidad sustancial entre el proceso judicial que ahora se cuestiona y el ofrecido como término de comparación, pues se observan diferencias de orden temporal (las reclamaciones de responsabilidad son del 4 de octubre de 1995 y del 14 de junio de 1999, respectivamente) y geográfico (las viviendas afectadas están situados en distinta calle y no se acredita que estén a idéntica altura de planta, ni que tengan una distribución interior similar, ni que los medios constructivos y de aislamiento sean parecidos, de suerte que no queda probado que el nivel acústico interior sea de la misma entidad.).

Argumenta, en fin, que el cambio de Magistrado ponente no ha causado al recurrente indefensión alguna que sea constitucionalmente relevante. De un lado, porque consta que se le notificó providencia que, señalando día para la deliberación, votación y fallo de los autos, indicaba la composición de la Sala y designaba al Magistrado ponente, sin que promoviera el correspondiente incidente de recusación. De otro, por lo que se refiere al desconocimiento por el nuevo ponente de lo instruido por el anterior, recuerda que el recurso contencioso-administrativo se articula a través de un procedimiento escrito que permite que el nuevo ponente se instruya de lo actuado por el anterior y que el art. 60.5 LJCA admite que las Salas deleguen en alguno de sus Magistrados o en un Juzgado unipersonal la práctica de todas o alguna de las diligencias probatorias.

11. El escrito de alegaciones del recurrente, también registrado el 4 de mayo de 2005, además de reproducir en esencia las alegaciones en que fundó la demanda de amparo, destaca la transcendental influencia que la STEDH de 16 de noviembre de 2004, caso Moreno Gómez contra España, presenta en el actual proceso constitucional. Tras retomar sus principales considerandos (en particular §§ 58-62), en términos parecidos a los ya descritos por el Ministerio Fiscal, pone de relieve que las circunstancias, la génesis y la argumentación jurídica son idénticas en ambos casos, cuyos promotores han contado con el auxilio profesional del mismo despacho de abogados. El único matiz diferenciador que media entre ambos procesos es que, mientras que el recurso de la señora Moreno Gómez se interpuso por la vía preferente y sumaria de protección de los derechos fundamentales, el que ahora se enjuicia se presentó por la vía ordinaria de responsabilidad patrimonial, dado que la propia Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana había señalado en otros casos idénticos que la primera vía procesal indicada era improcedente. Por tal identidad, y por imperativo del art. 10.2 CE, precepto que vincula al Tribunal Constitucional, la resolución del presente recurso de amparo debe ser igual a la ofrecida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El recurrente arguye que, si la STEDH de 16 de noviembre de 2004 resuelve que había elementos de juicio bastantes para considerar debidamente probado que el ruido ambiental medido en la zona es de tal calibre que incide en el domicilio del recurrente y que por sí sólo ha podido producir los daños alegados, estos elementos son más claros en el actual proceso a resultas de la amplia prueba documental y de la pericia judicial médica practicadas en él.

Concluye, a la vista de todo ello y de las argumentaciones contenidas en la demanda de amparo, que en parte reproduce, que no era necesaria la concreta medición del nivel de ruido en el domicilio del recurrente y que su exigencia lesiona los derechos recogidos en el art. 15 CE y en los apartados primero y segundo del art. 18 CE, porque no puede exigirse al recurrente ni que deba estar todo el día en el interior de su vivienda ni que viva siempre con las ventanas cerradas. También se ha desconocido el derecho a la salud y al medio ambiente (arts. 43.1 y 45.1 CE), comprometiéndose, en definitiva, la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad sin injerencias externas.

Critica, además, y pretende amparar su crítica en el motivo de amparo que había articulado en tercer lugar y al amparo de los apartados primero y segundo del art. 24 CE, que la Sentencia impugnada haga recaer sobre el recurrente la carga de demostrar el exceso de ruido dentro de su domicilio cuando la Administración denegó en la vía administrativa la aportación de las mediciones realizadas en el barrio y, sobre todo, teniendo en cuenta que el Ayuntamiento tenía facultades para realizar todas las mediciones de oficio que hubiera considerado oportunas, máxime habiendo una reclamación por medio.

12. Por providencia de 28 de septiembre de 2011, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 29 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional, a pesar de articularse únicamente por el cauce del art. 44.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), tiene como objeto, por un lado, la desestimación por silencio administrativo, luego por resolución expresa, de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por el recurrente ante el Ayuntamiento de Valencia por los gastos efectuados en su vivienda para impedir la transmisión de ruidos desde el exterior a la misma, fundándose la reclamación en que dicho Ayuntamiento toleraba que los ruidos nocturnos en dicha zona superasen con exceso el número de decibelios permitido en la ordenanza municipal, lo que le produce insomnio y correlativo deterioro de su salud y le priva del pacífico disfrute de su domicilio, por todo lo cual entiende vulnerados sus derechos a la integridad física y moral (art. 15 CE) y a lo que denomina intimidad domiciliaria que conecta, a la luz del derecho al respeto de la vida privada y familiar del art. 8 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH) tal como lo interpreta el Tribunal de dicha Convención, con los derechos reconocidos por los arts. 18 1 y.2 CE.

De otro lado, tiene por objeto la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 20 de junio de 2003, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el recurrente contra los actos administrativos referidos por faltar prueba individualizada del concreto nivel de ruidos percibido en el interior de su vivienda. Achaca a esa Sentencia que no habría reparado la lesión causada originariamente por la inactividad administrativa y que habría violado inmediata y directamente sus derechos fundamentales a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) y a la tutela judicial efectiva en diversas vertientes (art. 24 1 y 2 CE) en los términos descritos en los antecedentes.

En trámite de alegaciones, el Fiscal se pronunció a favor del otorgamiento del amparo por vulneración del art. 18.1 y 2 CE. Por el contrario, argumentó que el término de comparación ofrecido no reúne las exigencias del principio de igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) y que la designación de nuevo ponente, que es de donde derivan las pretendidas violaciones de la tutela judicial efectiva (24.1 y 2 CE), fue consentida por el recurrente, solicitando la desestimación y la inadmisión respectivamente. El Letrado del Ayuntamiento de Valencia, por su parte, alegó que el motivo de amparo relativo a la eventual lesión por la inactividad del Ayuntamiento de los arts. 15 y 18.1 y 2 CE debe desestimarse a limine, sin más consideraciones, porque este recurso de amparo se articula exclusivamente a través del cauce del art. 44.1 LOTC. Subsidiariamente, pidió que se desestimasen los tres motivos de amparo.

2. Antes de abordar el fondo de las cuestiones planteadas en este recurso de amparo, resulta procedente precisar el carácter o naturaleza de su objeto. Esta tarea resulta obligada desde el mismo momento en que el Letrado del Ayuntamiento de Valencia sostiene que, tratándose de un recurso promovido por la vía del art. 44 LOTC, dirigido por tanto contra actos u omisiones de un órgano judicial, su objeto debe ceñirse a la Sentencia impugnada, dejando de lado por tanto la inactividad del Ayuntamiento de Valencia que es la causante originaria de la lesión de los arts. 15 y 18.1 y 2 CE. Por el contrario, para el Ministerio Fiscal “el presente recurso de amparo, aunque formalmente dirigido contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia valenciano, también se extiende, en su trasfondo, a la impugnación de la resolución administrativa que denegó la reclamación por responsabilidad patrimonial que había formulado el actor contra el Ayuntamiento de Valencia”, de donde se sigue que es un recurso de amparo de los denominados mixtos, pues su objeto comprende igualmente la pasividad de la Administración local en la preservación de los derechos fundamentales protegidos por los arts. 15 y 18.1 y 2 CE.

Pues bien, esta misma cuestión se planteó en la STC 119/2001, de 24 de mayo, y se resolvió diciendo que “debemos afirmar que nos hallamos ante un recurso de amparo mixto, esto es, planteado tanto frente al Ayuntamiento de Valencia como frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana”. Tratándose de asuntos idénticos en lo que aquí interesa, procede acordar lo mismo en este supuesto, de suerte que estamos ante un recurso de amparo dirigido, por un lado, contra la actuación del Ayuntamiento de Valencia, que es el origen inmediato de la pretendida lesión de los arts. 15 y 18.1 y 2 CE y, por otro, contra la Sentencia recurrida, de la que derivan directa e inmediatamente las supuestas violaciones del principio de legalidad en la aplicación de la ley ( art. 14 CE) y del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

3. La circunstancia de que nos encontremos ante un recurso de amparo mixto “determina que analicemos en primer término las eventuales vulneraciones que serían imputables a la actuación administrativa para efectuar con posterioridad, en su caso, el enjuiciamiento de las lesiones constitucionales imputadas a la resolución judicial” (STC 195/2005, de 18 de julio, FJ 2). Esta doctrina, según la cual en los amparos mixtos ha de anteponerse el examen de las quejas deducidas por el cauce del art. 43 LOTC, es constante en este Tribunal y ha sido confirmada por las SSTC 307/2006, 308/2006, ambas de 23 de octubre, y 338/2006 y 346/2006, ambas de 11 de diciembre. En aplicación de este criterio, y como ya hicimos en el asunto resuelto por la STC 119/2001, hemos de comenzar nuestro estudio por las infracciones constitucionales imputadas al Ayuntamiento, en este caso la vulneración de los arts. 15 y 18.1 y. 2 CE.

4. Concretamente, el demandante denuncia la continua desatención por la Administración municipal de las obligaciones dimanantes de la declaración del área en la que reside como “zona acústicamente saturada”, al punto que, siempre según el alegato de la recurrente, la permisividad del Ayuntamiento de Valencia frente al reiterado incumplimiento por los locales de ocio radicados en dicha zona de los ruidos máximos autorizados y de los horarios de cierre representa una auténtica inaplicación del mencionado acuerdo municipal, lo que provoca una degradación del medio ambiente circundante. En este contexto el actor se queja, además de violación de su derecho a la salud (art. 43.1 CE), a un medio ambiente adecuado (art. 45.1 CE) y a una vivienda digna (art. 47 CE), de que la exposición a ese intenso ruido nocturno le produce insomnio, del que se siguen ciertas disfunciones en su salud, y le priva del pacífico disfrute de su domicilio, resultando así lesionados sus derechos fundamentales a la integridad física y moral (art. 15 CE) y a la intimidad domiciliaria (18.1 y 2 CE) conectados con la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad (10.1 CE), en apoyo de todo lo cual alude en su demanda a una serie de elementos de prueba expuestos en los antecedentes.

El Letrado del Ayuntamiento, sin embargo, entiende que no se ha producido lesión real y efectiva de los derechos fundamentales a la integridad física y moral (art. 15 CE) y a la intimidad domiciliaria (art. 18.1 y 2 CE). A su juicio, si bien ha quedado acreditado que el nivel sonoro externo en la zona excedía los límites máximos fijados por la ordenanza, el recurrente no ha probado la situación individualizada de su vivienda, que es la que determina los ruidos concretos a los que ha estado expuesto en detrimento de la calidad de su descanso nocturno y del disfrute pacífico de su domicilio. Además, independientemente de lo anterior, la saturación acústica exterior en el barrio de San José no es achacable a la pasividad del Ayuntamiento de Valencia, pues éste ha tramitado entre 1997 y 1999 más de cuatrocientos expedientes sancionadores por infracciones relativas a la Ordenanza municipal de ruidos y vibraciones, habiéndose impuesto sanciones de multa por más de treinta y un millón de pesetas y cincuenta sanciones de suspensión de licencia.

El Fiscal, por su parte, interesa el otorgamiento del amparo exclusivamente por vulneración de los arts. 18.1 y 2 CE. Recuerda que la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH) de 16 de noviembre de 2004, asunto Moreno Gómez, después de reiterar su doctrina de que los individuos tienen derecho al respeto de su domicilio (art. 8 CEDH) incluso frente a intromisiones inmateriales como los ruidos, las emisiones o los olores y que el concepto de injerencia no comprende solamente actuaciones positivas de los poderes públicos sino también la ausencia de actividad de la Administración para hacer cesar la violación causada por terceras personas (§§ 53 a 57), afirmó, dando un paso más, que, sin necesidad de acreditar un nivel elevado de ruido en el interior de la vivienda, la excesiva intensidad de la contaminación acústica en la zona, que era reconocida por la declaración municipal de protección, permitía llegar a la conclusión de que se había producido tal intromisión ilegítima. Y que dicha Sentencia asimismo apreció que el Ayuntamiento de Valencia incurrió en responsabilidad por omisión, ya que, si bien aprobó una normativa en la que se incluían medidas adecuadas para la resolución de este problema, “toleró el incumplimiento reiterado de la regulación que ella misma había establecido”. En fin, el Fiscal, considerando en los términos que han quedado indicados en los antecedentes que hay identidad sustancial entre el asunto resuelto por la STEDH de 16 de noviembre de 2004 y el planteado por este recurso de amparo, opina que la aplicación de aquella doctrina conduce a la concesión del amparo solicitado.

5. El derecho fundamental a la integridad física y moral (art. 15 CE), repetidamente ha dicho este Tribunal, protege “la inviolabilidad de la persona, no sólo contra ataques dirigidos a lesionar su cuerpo o espíritu, sino también contra toda clase de intervención en esos bienes que carezca del consentimiento de su titular” (entre otras, SSTC 120/1990, de 27 de junio, FJ 8 y 207/1996, de 15 de diciembre, FJ 2). Por su lado, el derecho a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE) implica “la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás, necesario, según las pautas de nuestra cultura, para mantener una calidad mínima de la vida humana” (por todas, STC 186/2000, de 10 de julio, FJ 5) y que se halla estrictamente vinculado a la propia personalidad y deriva de la dignidad de la persona que el art. 10.1 CE reconoce (STC 202/1999, de 8 de noviembre, FJ 2 y las resoluciones allí citadas). Por último, este Tribunal ha identificado como “domicilio inviolable” (art. 18.2 CE) el espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y donde ejerce su libertad más íntima (por todas, STC 171/1999, de 27 de septiembre, FJ 9) y, en consecuencia, el objeto específico de protección en este derecho fundamental es tanto el espacio físico en sí mismo como también lo que en él hay de emanación de la persona que lo habita (STC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 5).

La STC 119/2001, FJ 5, luego de sintetizar la doctrina constitucional sobre ellos de modo similar al expuesto, afirmó que “estos derechos han adquirido también una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a la plena efectividad de estos derechos fundamentales. En efecto, habida cuenta de que nuestro texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos (STC 12/1994, de 17 de enero, FJ 6), se hace imprescindible asegurar su protección no sólo frente a las injerencias ya mencionadas, sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada”.

Particularmente sensible a esta realidad ha sido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuya doctrina, que se recoge especialmente en sus Sentencias de 9 de diciembre de 1994, caso López Ostra contra Reino de España, § 51, y de 19 de febrero de 1998, caso Guerra y otros contra Italia, § 60, advierte que, en determinados casos de especial gravedad, ciertos daños ambientales, aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, pueden privarle del disfrute de su domicilio y, en consecuencia, atentar contra su derecho al respeto de su vida privada y familiar en los términos del art. 8.1 del Convenio de Roma. Más recientemente, en una sentencia muy conectada con el presente asunto como es la de 16 de noviembre de 2004, caso Moreno Gómez contra Reino de España, § 53, insiste en que “atentar contra el derecho al respeto del domicilio no supone sólo una vulneración material o corporal, como la entrada en el domicilio de una persona no autorizada, sino también una vulneración inmaterial o incorporal, como los ruidos, las emisiones, los olores y otras injerencias. Si la vulneración es grave, puede privar a una persona de su derecho al respeto del domicilio puesto que le impide disfrutar del mismo”.

6. En el recurso de amparo constitucional, en tanto medio excepcional de protección de los derechos fundamentales, se plantea exclusivamente si el nivel de ruido padecido por el actor en su vivienda reviste entidad suficiente para reputar vulnerados los derechos fundamentales invocados. Deben quedar al margen, por tanto, las consideraciones que pudieran proceder en relación a otros cauces de protección frente al ruido como factor psicopatógeno apto para perturbar la calidad de vida de los ciudadanos, también previstos por nuestro ordenamiento jurídico pero no como derechos fundamentales susceptibles de amparo constitucional. Así, este recurso no es lugar para enjuiciar si la Administración permitió con su pasividad que en una zona acústicamente saturada se superasen los umbrales fijados por la Ordenanza ni si esa pasividad prolongada fue el origen de una notable degradación medioambiental del barrio de San José de Valencia sino solamente si esa omisión, por la intensidad y permanencia de esos ruidos, ha supuesto que el actor se vea afectado en el disfrute de los derechos fundamentales que alega. En otras palabras, será ilegal toda pasividad de la Administración que tolere que se excedan los límites fijados en la ordenanza y será contraria al art. 45 CE la inactividad prolongada de la que derive una seria degradación medioambiental de esa zona, pero sólo serán materia de un recurso de amparo aquellas omisiones que se traduzcan en la lesión de un derecho fundamental de los invocados. Ésta es la idea que expresamos en la STC 119/2001 cuando resolvimos dejar fuera de nuestra atención “las alusiones efectuadas tanto por la propia demandante como por el Ministerio Fiscal en torno a la degradación del medio ambiente circundante, cuestión reconducible, en su caso, a la esfera propia del art. 45 CE. Dicho de otro modo, debemos dilucidar si han tenido lugar la específicas infracciones constitucionales aquí planteadas por la recurrente y no hemos de pronunciarnos acerca de la calidad de vida existente en el entorno urbano de su vivienda”.

Centrado así el objeto de este recurso de amparo, tenemos que examinar ahora, siempre en el marco de las funciones que a este Tribunal le corresponde desempeñar, la posible incidencia que el ruido tiene sobre la integridad real y efectiva de los derechos fundamentales alegados por el recurrente, discerniendo lo que estrictamente les afecta de lo que incide en otros valores y derechos constitucionales, o simplemente legales, que tienen su cauce adecuado de protección por vías distintas.

Con esta perspectiva debemos, primero, fijar las condiciones en que el ruido puede lesionar los derechos fundamentales a la integridad física y moral (art. 15 CE), a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio (arts. 18.1 y 2 CE). Y, a continuación, verificar si en el caso concreto que nos ocupa se dan esas condiciones.

En la citada STC 119/2001, FJ 6, definimos de un modo bastante acabado aquellas condiciones y las reiteramos en la STC 16/2004, de 23 de febrero, FJ 4. Acerca del derecho a la integridad física y moral dijimos que “cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas, esta situación podrá implicar una vulneración del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE). En efecto, si bien es cierto que no todo supuesto de riesgo o daño para la salud implica una vulneración del art. 15 CE, sin embargo cuando los niveles de saturación acústica que deba soportar una persona, a consecuencia de una acción u omisión de los poderes públicos, rebasen el umbral a partir del cual se ponga en peligro grave e inmediato la salud, podrá quedar afectado el derecho garantizado en el art. 15 CE”. Por su parte, “el art. 18 CE dota de entidad propia y diferenciada a los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar (art. 18.1) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2). Respecto del primero de estos derechos fundamentales ya hemos advertido en el anterior fundamento jurídico que este Tribunal ha precisado que su objeto hace referencia a un ámbito de la vida de las personas excluido tanto del conocimiento ajeno como de las intromisiones de terceros, y que la delimitación de este ámbito ha de hacerse en función del libre desarrollo de la personalidad. De acuerdo con este criterio, hemos de convenir en que uno de dichos ámbitos es el domiciliario por ser aquél en el que los individuos, libres de toda sujeción a los usos y convenciones sociales, ejercen su libertad más íntima (SSTC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 5; 137/1985, de 17 de octubre, FJ 2, y 94/1999, de 31 de mayo, FJ 5). Teniendo esto presente, podemos concluir que una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida”.

7. Establecidas las condiciones en que el ruido puede suponer una lesión de los derechos fundamentales alegados, corresponde verificar si la contaminación acústica sufrida por el recurrente cumple esas condiciones. Para concluir que así es resultaría indispensable que el recurrente hubiese acreditado bien que padecía un nivel de ruidos que le producía insomnio y, en consecuencia, ponía en peligro grave e inmediato su salud, bien que el nivel de ruidos existentes en el interior de su vivienda era tan molesto que impedía o dificultaba gravemente el libre desarrollo de su personalidad. Sin embargo, es lo cierto que no ha hecho tal cosa, limitándose a (1) acompañar documentos que acreditan los niveles de ruido externo en la zona que por su permanencia e intensidad han supuesto que el medioambiente circundante a su casa esté acústicamente degradado, (2) a aportar el informe de un Catedrático de física aplicada que, sin tener en cuenta las circunstancias singulares de cada vivienda, particularmente sin tener en cuenta su altura ni su aislamiento, afirma con carácter general que, dado el ruido externo probado en horarios nocturnos en el barrio de San José, la repercusión en el interior de las viviendas sería del orden de los cincuenta decibelios y a (3) instar una pericia judicial médica que, sin reconocer físicamente al recurrente y, sobre todo, sin tener a la vista ninguna medición individualizada del nivel de ruido percibido en su vivienda, concluye que “el ruido nocturno alteraba necesariamente el sueño fisiológico del Sr. Cuenca y sus familiares, sin que podamos precisar la intensidad y características de la perturbación por carecer de los correspondientes estudios del sueño” (Conclusión 4).

Consecuentemente, adelantamos ya que debemos denegar el amparo por esta pretendida vulneración, ya que no se ha acreditado una lesión real y efectiva de los derechos fundamentales aducidos imputable al Ayuntamiento de Valencia. Llegar a una conclusión distinta sería tanto como afirmar que, siempre que en una zona declarada acústicamente saturada o que reciba calificación protectora similar, cuando el ruido ambiental supere los niveles máximos autorizados, todos los que tengan en ella su domicilio, por esa mera circunstancia y sin necesidad de prueba individualizada, estarían sufriendo sendas vulneraciones de los derechos fundamentales a la integridad física y moral (art. 15 CE) y a la intimidad domiciliaria ( 18.1 y 2 CE).

8. Es cierto, sin embargo, que, como el Fiscal advierte, no podemos perder de vista la STEDH de 16 de noviembre de 2004, asunto Moreno Gómez, en la que se condenó a España, pues se refiere a unos hechos, objeto y fundamento jurídico que, al menos en principio, son similares a los del caso que ahora nos ocupa y sobre los que este Tribunal falló desestimatoriamente en la STC 119/2001, de 24 de mayo, al “constatar que no ha acreditado la recurrente ninguna medición de los ruidos padecidos en su vivienda que permita concluir que, por su carácter prolongado e insoportable, hayan podido afectar al derecho fundamental para cuya preservación solicita el amparo. Por el contrario, toda su argumentación se basa en una serie de estudios sonométricos realizados en lugares distintos de su domicilio, que arrojan resultados diversos y hasta contradictorios” (FJ 7).

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, luego de reiterar su doctrina de que los individuos tienen derecho al respeto del domicilio (art. 8 CEDH) incluso frente a intromisiones inmateriales como los ruidos, las emisiones o los olores y que el concepto de injerencia no comprende solamente actuaciones positivas de los poderes públicos sino también la ausencia de actividad de la Administración para hacer cesar la violación causada por terceras personas (§§ 53 a 57), afirma que “la exigencia de dicha prueba [de la intensidad de los ruidos en el interior de su vivienda] es demasiado formalista puesto que las autoridades municipales habían calificado la zona en la que vivía la demandante de zona acústicamente saturada” (§ 59) y, en consecuencia, que “teniendo en cuenta la intensidad de la contaminación acústica, fuera de los niveles autorizados y durante la noche, y el hecho de que estos niveles de ruido se mantuvieron durante varios años, el Tribunal concluye con la vulneración de los derechos protegidos por el artículo 8” (§ 69). También dice que “la Administración municipal de Valencia aprobó en el ejercicio de sus competencias en la materia, medidas, en principio adecuadas, con el fin de respetar los derechos garantizados, tales como la ordenanza relativa a los ruidos y vibraciones. Pero durante el período en cuestión, la administración toleró el incumplimiento reiterado de la regulación que ella misma había establecido” (§ 61).

Entender que el mencionado Tribunal europeo haya atribuido a estas afirmaciones una validez general conduciría -como ya hemos apuntado- a admitir que, cuando el ruido ambiental supera los niveles máximos autorizados, todos los ciudadanos que habitan en un área declarada acústicamente saturada, por ese mero hecho y de un modo uniforme y automático, independientemente de las peculiaridades de su caso, sufren vulneraciones de los derechos fundamentales aquí considerados. Parece, más bien, que ese criterio fue establecido teniendo muy presentes las particularidades del caso concreto, donde la señora Moreno Gómez sí intenta, aunque sin éxito, probar el ruido percibido en el interior de su vivienda, circunstancia tomada muy en cuenta por la STEDH de 16 de noviembre de 2004 que la recoge en el § 37 mediante transcripción literal del FJ 8 de la STC 119/2001 [“por lo que específicamente se refiere a la vulneración del derecho a la intimidad (art. 18.1 CE), … toda su argumentación se basa en una serie de estudios sonométricos realizados en lugares distintos de su domicilio, que arrojan resultados diversos y hasta contradictorios”]. Esta lectura resulta confirmada por la reciente doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que en estos casos viene exigiendo una prueba concreta de la lesión alegada. Así, las SSTEDH de 20 de mayo de 2010, caso Oluic contra Croacia; 9 de noviembre de 2010, caso Dees contra Hungría; 25 noviembre de 2010, caso Mileva y otros contra Bulgaria, y muy en especial la de 1 de julio de 2008, caso Borysiewicz contra Polonia, en la que, a pesar de constar que se habían realizado ciertas mediciones sonoras, el Tribunal rechazó que hubiera lesión porque “la recurrente no ha aportado, ni en la instancia nacional ni ante este Tribunal, ninguna medición sonora que permitiera determinar el nivel sonoro percibido en el interior de su casa, y así establecer si excedía de las normas fijadas por la ley nacional o los estándares internacionales aplicables, o excedía los riesgos ambientales inherentes a la vida en las ciudades modernas (ver en este sentido, STEDH de 9 de junio de 2005, caso Fadeyeva contra Rusia, § 69)” .

El presente caso, a pesar de las similitudes con el resuelto por la STEDH de 16 de noviembre de 2004, reviste diferencias que a estos efectos pueden ser relevantes y determinar que la razón que subyace a ese pronunciamiento no sea aplicable al presente asunto. Como resulta con detalle de los antecedentes, el actor, en lugar de basar su pretensión en un principio de prueba de la incidencia de los ruidos externos en distintos lugares de su domicilio como hizo la señora Moreno Gómez, adoptó la decisión estratégica, enmarcada en el pleito que sostenía con el Ayuntamiento de Valencia sobre el ruido ambiental en esa zona, de no hacer nada por acreditar individualizadamente que en su vivienda soportaba un nivel sonoro tal que le impedía el disfrute pacífico del domicilio o aún más intenso que suponía una violación al derecho a la integridad física o moral, limitándose a referirse a la situación general de saturación acústica de la zona y a formular una hipótesis general acerca de la repercusión de la misma sobre las viviendas del entorno, sin ni siquiera usar la facultad que el art. 54 de la Ordenanza municipal de ruidos y vibraciones otorga a cualquier persona de solicitar al Ayuntamiento una visita técnica de inspección con esa finalidad.

Ha de tenerse en cuenta que en el caso de la señora Moreno Gómez se trataba de una persona que basó su argumentación, según declaró este Tribunal (STC 119/2001, de 24 de mayo, FJ 7) y fue recogido en los antecedentes fácticos de la STEDH de 16 de noviembre de 2004 (§ 37), “en una serie de estudios sonométricos realizados en lugares distintos de su domicilio, que arrojan resultados diversos y hasta contradictorios”. Esto es, que, aunque no logró probar plenamente que el nivel de ruido interno en su domicilio era lesivo de los derechos fundamentales invocados, sí aportó un indicio cualificado de que el ruido externo de una zona acústicamente saturada tenía una incidencia en el interior de su domicilio que afectaba de modo relevante a esos derechos fundamentales. El que en estas circunstancias el Tribunal Europeo dijera que “la exigencia de dicha prueba [plena] es demasiado formalista puesto que las autoridades municipales habían calificado la zona en la que vivía la demandante de zona acústicamente saturada” (§ 59) no implica que dicho criterio sea predicable de quien, sin esfuerzo alguno por acreditar la repercusión real y efectiva en el interior de su domicilio y en qué medida ésta obstaculizaba el ejercicio de los derechos fundamentales en cuestión, no hace otra cosa que alegar genéricamente que habita en una zona acústicamente saturada, derivando de ahí, en virtud de una proyección general y sin atención a las condiciones individuales de la vivienda, la repercusión sonora en su domicilio que alega como fundamento de las vulneraciones.

Dado que la ratio de la STEDH de 16 de noviembre de 2004, por encontrarse estrechamente ligada a las precisas notas del caso que resolvió, no supone que en el supuesto de hecho que enjuiciamos, por ser éste en el extremo pertinente sustancialmente distinto a aquél, deba reputarse automáticamente que los ruidos externos acreditados produzcan en el interior de la vivienda unos niveles de ruido de tal intensidad que mermen significativamente el goce de los derechos invocados, hemos de analizar si, con los datos obrantes en autos, se superan dichos estándares en el interior del domicilio del actor.

Pues bien, lo que deriva de la declaración del barrio de San José en Valencia como zona acústicamente saturada, que es lo único que consta acreditado, es que el ruido ambiental en él supera con cierta habitualidad los límites de la ordenanza. Lo que no se sigue de esa declaración, y por tanto requeriría prueba individualizada, es la repercusión de ese ruido ambiental en el interior de cada vivienda concreta, que oscilará según sus circunstancias propias entre varias escalas que se extienden entre un simple exceso, que es ilegal por contrario a la ordenanza e incluso podría ser contrario al derecho al medio ambiente adecuado ex art. 45 CE pero no lesiona ningún derecho fundamental, y una demasía de tal magnitud que impida el disfrute pacífico del domicilio o aún más intensa que suponga una violación al derecho a la integridad física o moral. Esa concreta repercusión dependerá de las condiciones identificativas de cada vivienda, como su altura (en este caso se trataba de un cuarto piso donde necesariamente el ruido del exterior ha de llegar con intensidad más atenuada que en los pisos inferiores) y, sobre todo, del aislamiento de la fachada, variable esta que el informe del Catedrático de física aplicada reconoce como principal. Además, si se trata, como en este caso, de la incidencia sobre el descanso nocturno habrá que considerar la distribución de la vivienda, pues no es lo mismo una habitación que linde con la pared exterior que una que sea interior. En fin, las viviendas sitas en una zona acústicamente saturada pueden, en función de una serie de condiciones particulares, soportar un nivel sonoro que esté dentro del límite de la ordenanza, o que lo exceda, o que lo supere de un modo tan cualificado que impida el disfrute pacífico del domicilio lesionando así el derecho a la intimidad domiciliaria, o que lo rebase en términos aún más intensos que suponga una violación al derecho a la integridad física o moral.

En fin, este recurso de amparo, debido a que el actor no aportó un principio de prueba de la repercusión sonora en el interior de su domicilio según la condición individual del mismo, lo que sí hizo la señora Moreno Gómez en el asunto fallado por la STEDH de 16 de noviembre de 2004, no se puede extender la solución de dicha Sentencia sino que se hace necesario verificar que el domicilio del recurrente soporta tal nivel de ruidos que la omisión municipal vulneró los derechos fundamentales invocados. Con esta perspectiva, hemos de concluir que el actor, habiéndose limitado a justificar que la zona en la que se ubica su domicilio está acústicamente degradada y a aportar sendos informes de expertos que, sin ninguna referencia a las condiciones individuales de su vivienda, hacen proyecciones generales sobre la repercusión que el ruido ambiental acreditado ha de tener hipotéticamente en el domicilio del actor, no demuestra haber sufrido una lesión real y efectiva de los derechos fundamentales invocados al amparo de los arts. 15, 18.1 y 2 CE.

9. Además, para que se reputasen lesionados los derechos fundamentales invocados no habría bastado con acreditar una merma relevante en la salud o en la intimidad personal o familiar del actor, sino que junto a ello sería necesario que la misma fuese imputable a la acción u omisión de un poder público. Adviértase, en ese sentido, que la propia STEDH de 16 de noviembre de 2004, según hemos dejado reseñado en el fundamento jurídico anterior, puso un gran énfasis en la tolerancia del Ayuntamiento de Valencia con el incumplimiento de las medidas mitigadoras del ruido que él mismo había aprobado, hasta el punto que de no haber concurrido esa pasividad se deduce con claridad que no habría declarado al Ayuntamiento responsable del daño y, por tanto, tampoco la existencia de la lesión de los derechos fundamentales invocados.

Por ello, aun en la hipótesis de que en este caso se hubiese acreditado una molestia a la salud o a la intimidad del actor, éste sólo sería imputable al Ayuntamiento de Valencia en la medida en que, por no haber desplegado la actividad que le fuera exigible, pudiera afirmarse que hizo dejación de su posición de garante de los derechos de los vecinos. A esto hay que añadir que es a la víctima de la injerencia a quien correspondería acreditar debidamente este segundo requisito en el procedimiento correspondiente, pues la ausencia de esfuerzos adecuados por parte de la autoridad pública orientados a preservar el ámbito propio de los derechos fundamentales invocados, incluso frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada, es uno de los elementos constitutivos de la responsabilidad que reclama.

Pues bien, ha de tenerse presente que la señora Moreno Gómez registró su reclamación de responsabilidad patrimonial el 21 de agosto de 1997, apenas seis meses después de la declaración de zona acústicamente saturada realizada por acuerdo plenario de 27 de diciembre de 1996, mientras que el actor lo hizo el 14 de junio de 1999, cuando el Ayuntamiento ya llevaba dos años y medio tomando medidas positivas contra el exceso de emisiones sonoras en esa zona en cumplimiento de aquella declaración. Así, como se detalló extensamente en el antecedente segundo, consta en el expediente administrativo que entre 1997 y 1999 el Ayuntamiento tramitó en el barrio de San José más de cuatrocientos expedientes sancionadores por infracciones a la Ley autonómica 2/1991, de 18 de febrero, de espectáculos, establecimientos públicos y actividades recreativas, motivados por incumplimientos de las obligaciones generales de la ordenanza y de las especiales impuestas por acuerdo plenario que lo declaró zona acústicamente saturada. Muchos de ellos fueron archivados luego que el Ayuntamiento comprobó que los hechos denunciados eran legales, no resultando del expediente administrativo, ni del judicial, ni tampoco en este proceso de amparo que esas decisiones administrativas de archivo fueran anuladas jurisdiccionalmente. Otros, sin embargo, dieron lugar a sanciones, habiéndose impuesto por esta causa multas por un montante de 31.735.000 pesetas y 50 sanciones de suspensión de licencia.

Es cierto, como resulta de los informes municipales de 1 de abril de 1998 y de 28 de marzo de 2000 acompañados a la demanda como documentos 70 y 71, que tras la entrada en vigor de la declaración de zona acústicamente saturada continúan superándose de jueves a domingo los niveles de perturbación por ruido en horario nocturno fijados en la ordenanza, si bien se ha logrado constreñirlos al lapso horario entre las 22 horas y las 3 de la madrugada. Pero también lo es que el Ayuntamiento, como consecuencia de ello y usando los instrumentos que le brinda la propia ordenanza, ha mantenido la declaración de zona acústicamente saturada y ha asociado a ésta un régimen particularmente restrictivo que no se aplica al resto de la ciudad. En fin, de acuerdo a los datos que obran en los expedientes administrativo y judicial, el Ayuntamiento, lejos de mantenerse inactivo frente al incumplimiento reiterado del régimen especial que ella misma había establecido, usó entre los años 1997 y 1999 todas las facultades que la normativa le atribuía para reducir el excesivo nivel de ruido existente en la zona y ajustarlo a los umbrales previstos con carácter general por la ordenanza.

Estas circunstancias fácticas ponen de relieve que en el supuesto de hecho que enjuiciamos, aun en la hipótesis de que se hubiese acreditado una afectación a la salud o a la intimidad personal o familiar del actor, ésta no sería imputable al Ayuntamiento de Valencia en la medida en que el demandante no ha acreditado que el exceso sonoro sea consecuencia de una omisión imputable a la corporación municipal, limitándose a presentar testimonio de diversas denuncias, a su juicio desatendidas, interpuestas por otros vecinos. Por el contrario, de los antecedentes de hecho se desprende que, entre la fecha de aprobación de la declaración de zona acústicamente saturada y la de interposición de la reclamación de responsabilidad patrimonial por el actor, la corporación municipal no sólo desarrolló una actividad inspectora y sancionadora relevante sobre los establecimientos de ocio nocturno que ha conducido a la apertura de más de cuatrocientos expedientes sancionadores y a la imposición tanto de cuantiosas sanciones económicas como de cincuenta sanciones de suspensión de licencia, todo ello para una cifra de ochenta establecimientos abiertos al público al inicio del periodo, sino que, además, no autorizó ninguna nueva actividad, desapareciendo incluso alguna de las existentes.

No obsta tampoco a esta conclusión la STEDH de 16 de noviembre de 2004, asunto Moreno Gómez, pues en ese supuesto el Tribunal Europeo consideró que el Estado español había violado el art. 8 CEDH porque “durante el período en cuestión, la Administración toleró el incumplimiento reiterado de la regulación que ella misma había establecido” (§ 61) mientras que, por contraste, como acabamos de exponer, en este caso no ha quedado acreditado debidamente por quien tenía la carga de hacerlo que durante el “período en cuestión”, que no es coincidente apenas con el evaluado por el Tribunal Europeo en el asunto referenciado, el Ayuntamiento de Valencia tolerase el incumplimiento reiterado de las obligaciones generales establecidas en la Ordenanza de ruidos y de las especiales impuestas por el Acuerdo Plenario que hizo la declaración de zona acústicamente saturada, lo que es muy transcendente en atención a que nuestra doctrina sobre el ruido como factor lesivo de los derechos fundamentales alegados viene exigiendo que “la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida” (STC 119/2001, FJ 6 in fine), todo lo cual conduce a desestimar este primer motivo de amparo.

10. El recurrente, en segundo lugar, denuncia la vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), pues, a su juicio, el criterio expresado en la resolución judicial ahora impugnada contradice sin ofrecer para ello una argumentación suficiente el establecido en una Sentencia de la misma Sala y Sección de 7 de marzo de 1997, pues esta última sí estimó probado el nexo causal entre la inactividad del Ayuntamiento de Valencia y la lesión de los derechos fundamentales alegados sin necesidad de que se probase la situación individualizada de la vivienda del recurrente.

Conforme a la doctrina constante de este Tribunal, este derecho se vulnera cuando el mismo órgano judicial, existiendo identidad sustancial del supuesto de hecho enjuiciado, se aparta de la línea jurisprudencial mantenida en casos anteriores, sin que medie una fundamentación suficiente y razonable que justifique la nueva postura en la interpretación y aplicación de la misma legalidad (entre las más recientes, SSTC 176/2000, de 26 de junio, FJ 3; 51/2001, de 26 de febrero, FJ 5, y 57/2001, de 26 de febrero, FJ 2).

Estos requisitos no concurren en el presente supuesto por lo que este motivo de amparo tampoco puede ser acogido. No sólo es que, como sostienen el Fiscal y el Letrado del Ayuntamiento, entre el proceso judicial que ahora se cuestiona y el ofrecido como término de comparación se observen diferencias de orden temporal (las reclamaciones de responsabilidad son del 4 de octubre de 1995 y del 14 de junio de 1999, respectivamente) y geográfico (las viviendas afectadas están situadas en distinta calle y no se acredita que estén a idéntica altura de planta, ni que tengan una distribución interior similar, ni que los medios constructivos y de aislamiento sean parecidos, de suerte que no queda probado que el nivel acústico interior sea de la misma entidad.), sino también que no se puede decir que la sola Sentencia de 7 marzo de 1997 forme una consolidada línea jurisprudencial que la ahora impugnada haya venido a romper para el caso concreto del aquí recurrente.

11. En fin, el recurrente sostiene que el cambio de ponente operado una vez completada la instrucción del proceso le ha producido indefensión prohibida por el art. 24.1 CE y ha lesionado el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley que le reconoce el art. 24.2 CE, todo ello porque el nuevo ponente no ha tenido una participación directa en la tramitación del proceso, en particular en la admisión y práctica de las pruebas, extremo que se ha revelado esencial a la vista de la Sentencia.

Partiendo de que ninguna duda cabe sobre la viabilidad del análisis de los requisitos de admisión a trámite en el momento de dictar Sentencia (por todas, STC 50/2001, de 26 de febrero, FJ 2 y las resoluciones allí mencionadas), hemos de concluir que este motivo de amparo debe ser inadmitido a limine porque, como ya destacó la inicial providencia de 18 de octubre de 2004 de la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional y defienden el Fiscal y el Letrado del Ayuntamiento en sus alegaciones, tal lesión no se invocó ante el órgano judicial cuando fue notificada la Providencia en la que se le comunicaba la designación de nuevo ponente, por lo que no se puede plantear ahora, per saltum, ante este Tribunal, porque ello desconocería el principio de subsidiariedad que caracteriza el proceso constitucional de amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la demanda de amparo presentada por don Miguel Cuenca Zarzoso.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintinueve de septiembre de dos mil once.

Voto particular concurrente que formula el Magistrado don Manuel Aragón Reyes a la Sentencia recaída en el recurso de amparo avocado al Pleno núm. 5125-2003.

En el ejercicio de la facultad conferida por el art. 90.2 LOTC, formulo el presente Voto concurrente, al discrepar parcialmente de la fundamentación jurídica de la Sentencia, aunque no del sentido desestimatorio del fallo, por las razones que luego señalaré.

1. Mi discrepancia se centra en los fundamentos jurídicos quinto a noveno de la Sentencia, esto es, en la interpretación que se realiza sobre el contenido de los derechos fundamentales a la integridad física y moral (art. 15 CE), a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE), en relación con el asunto enjuiciado en el recurso de amparo (una reclamación de responsabilidad patrimonial a una entidad local por los daños físicos y morales sufridos por el recurrente por el exceso de ruidos en la zona en que se encuentra ubicada su vivienda y por los gastos efectuados en ésta para intentar su aislamiento acústico).

La Sentencia de la que respetuosamente discrepo en cuanto a su fundamentación jurídica, en los términos señalados, parte de la premisa de aplicar la doctrina sentada por este Tribunal en la STC 119/2001, de 24 de mayo (y reiterada en STC 16/2004, de 23 de febrero) - doctrina a mi juicio desacertada, por las razones que seguidamente expondré- que a su vez asume acríticamente la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la que se determina que, en determinados casos de especial gravedad, ciertos daños ambientales, aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, pueden atentar contra su derecho al respeto de su vida privada y familiar, en relación con el disfrute de su domicilio, en los términos del art. 8.1 del Convenio Europeo de Derechos Fundamentales.

Partiendo de esta premisa, la Sentencia afirma que una exposición prolongada a niveles intensos de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario (art. 18.1 y 2 CE), en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida, y ello sin perjuicio de que, además, pueda apreciarse la vulneración del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE) si esa exposición continuada a ruidos intensos pone en grave peligro la salud de las personas (lesión esta sobre la que tanto las SSTC 119/2001 y 16/2004 como la Sentencia de cuya fundamentación jurídica discrepo se pronuncian a mero título de hipótesis, sin apreciar su concurrencia en el caso concreto, en lo que coincido, sin perjuicio de advertir que, a mi entender, resulta cuanto menos discutible que un bien jurídico como la salud, configurado como un principio rector por el art. 43.1 CE, pueda alcanzar protección mediante recurso de amparo ante este Tribunal a través de una muy difícil extensión del contenido o alcance del derecho fundamental a la integridad física y moral, dado el ámbito muy preciso de este derecho tal como está constitucionalmente definido).

No obstante la premisa de que se parte, y al igual que en el asunto resuelto por la citada STC 119/2001, la Sentencia que ahora pronunciamos y de la que discrepo, concluye desestimando el recurso de amparo por entender que el recurrente no acredita haber padecido una saturación acústica en su domicilio productora de la correspondiente lesión efectiva de los derechos garantizados por los arts. 15 y 18.1 y 2 CE, ni tampoco que esa pretendida lesión provenga de la entidad local a la que dirige su reclamación indemnizatoria, razones que, según la Sentencia, diferencian el presente asunto del resuelto con condena a España por la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de noviembre de 2004, caso Moreno Gómez.

Pues bien, a mi entender nuestra Sentencia debió llegar, efectivamente, a un fallo desestimatorio, pero partiendo de una fundamentación jurídica diferente, que implicase la rectificación de la doctrina sentada en la citada STC 119/2001.

2. Nada tengo que objetar, como es obvio, a que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos haya estimado oportuno sentar la doctrina aludida, conforme a la cual, en determinados casos de especial gravedad, ciertos daños ambientales (como pueden serlo los derivados de la exposición a niveles insoportables de ruido ambiental), aun cuando no pongan en peligro la salud de la persona, pueden atentar contra su derecho al respeto de su vida privada y familiar, en el ámbito del domicilio, en los términos del art. 8.1 del Convenio Europeo de Derechos Fundamentales (por todas, SSTEDH de 9 de diciembre de 1994, caso López Ostra contra Reino de España, de 19 de febrero de 1998, caso Guerra y otros contra Italia, y de 16 de noviembre de 2004, caso Moreno Gómez contra Reino de España). En efecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como intérprete auténtico del Convenio y de sus Protocolos y garante del respeto a los compromisos que de los mismos resultan para los Estados parte (art. 19 CEDH), puede perfectamente interpretar que del art. 8.1 CEDH (derecho al respeto a la vida privada y familiar) se desprende la existencia de un derecho frente al exceso de ruido ambiental que afecte gravemente al bienestar de la vida privada en el ámbito domiciliario.

Siendo esto así, tampoco resulta discutible que la tutela de ese “derecho frente al ruido” (o, si se quiere, del “derecho al silencio”) que la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha extraído en su interpretación auténtica del “derecho al respeto a la vida privada y familiar” reconocido por el art. 8.1 CEDH, pueda ser demandada ante los órganos judiciales españoles, toda vez que dicho Convenio, ratificado por España y publicado en el “Boletín Oficial del Estado”, forma parte de nuestro ordenamiento interno (art. 96.1 CE). Aunque también es cierto que en España la producción de daños, por acción u omisión, puede ser objeto de resarcimiento de acuerdo con lo dispuesto en el art. 1902 del Código civil y, más concretamente, cuando esos daños sean causados por el funcionamiento de los servicios públicos, de conformidad con lo previsto en la actualidad en los arts. 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (normativa a la que se remite el art. 54 de la Ley 7/1985 reguladora de las bases de régimen local cuando, como sucede en el caso enjuiciado, la actuación dañosa se impute a una entidad local).

Ahora bien, que el “derecho frente al ruido” ex art. 8.1 CEDH, definido por la dimensión positiva de la vida privada, sea un derecho subjetivo aplicable por los Jueces y Tribunales de Justicia españoles de conformidad con lo dispuesto en el art. 96.1 CE no significa en modo alguno que, además, sea en España un derecho fundamental, en el sentido constitucional del término, tutelable en amparo por el Tribunal Constitucional, como se pretende en la Sentencia de cuya fundamentación discrepo, aplicando la errónea doctrina sentada por la STC 119/2001 (reiterada por la STC 16/2004), que parte de una interpretación insostenible, a mi juicio, de la previsión contenida en el art. 10.2 CE.

En efecto, hay que recordar que el art. 10.2 CE no es una cláusula aditiva que permita, a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relacionada con un derecho recogido en el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales ampliar el listado de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución española o mutar la naturaleza de los mismos, sino una norma interpretativa que únicamente impone que los derechos fundamentales y libertades reconocidos en nuestra Constitución (y en concreto esos derechos y libertades, no otros distintos) se interpreten de conformidad con lo establecido en los Tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por España (entre ellos, por tanto, el CEDH). Dicho de otro modo, el art. 10.2 CE no permite incorporar nuevos derechos fundamentales y libertades públicas en la Constitución, ni alterar la naturaleza de los reconocidos expresamente en la misma ampliando artificialmente su contenido o alcance, ni, por tanto, extender la tutela mediante el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional a otros derechos y libertades que los señalados en el art. 53.2 CE.

En suma, en España no existen otros derechos fundamentales que los expresamente garantizados por nuestra Constitución (a diferencia de lo que ocurre en otros ordenamientos donde, por contener la propia Constitución una cláusula general de apertura a otros posibles “derechos de la persona” además de los constitucionalmente concretados, aquellos derechos pueden ser incorporados por decisiones jurisprudenciales).

3. La consecuencia de lo anterior es, a mi juicio, evidente: afirmar, como se hizo en las SSTC 119/2001 y 16/2004 y de nuevo se hace en la Sentencia de cuya fundamentación jurídico discrepo, partiendo de la aludida doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el art. 8.1 CEDH, que el ruido ambiental puede lesionar los derechos a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE), incurre en una grave error conceptual, pues implica una incorporación encubierta de nuevos derechos fundamentales a nuestro sistema constitucional (el “derecho frente al ruido” o “derecho al silencio”) o, cuando menos, una radical alteración del contenido de los derechos fundamentales reconocidos por los arts. 18.1 y 2 CE. En nuestra Constitución no existe un derecho fundamental a la “privacidad” (o a la protección a la vida privada) en sentido amplio, sino unos muy concretos derechos de objeto, pues, más delimitado sobre ámbitos precisos de esa privacidad (art. 18 CE). Tal derecho a la “privacidad” en sentido amplio, procedente del mundo anglosajón y en especial del Derecho de los Estados Unidos de América, es justamente el reconocido en el art. 8.1 CEDH que, por ello, no puede identificarse por completo con nuestro art. 18.1 y 2 CE.

En tal sentido, ha de advertirse que, por lo que se refiere al derecho a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE), no cabe duda de que la pretensión del constituyente fue proteger el núcleo del derecho a la vida privada, es decir, la intimidad en sentido estricto (a diferencia del concepto amplio que se utiliza en el art. 8.1 CEDH, y que corrobora el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su interpretación de este precepto). Tal entendimiento se deriva no solo del propio término empleado en el art. 18.1 CE (intimidad), sino que tiene una lógica conexión con otros preceptos constitucionales (así, en virtud del art. 20.4 CE, con las libertades de expresión e información). En cuanto al libre desarrollo de la personalidad (que se trae a colación como otro componente del derecho a la vida privada por la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el art. 8.1 CEDH) baste recordar que no se concibe en nuestra Constitución como un derecho fundamental, sino como un principio que se erige en uno de los fundamentos del orden constitucional (art. 10.1 CE).

A similares conclusiones cabe llegar en cuanto al derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE), cuyo contenido y alcance en nuestra Constitución es bastante más limitado que el derecho al respeto del domicilio contemplado en el art. 8.1 CEDH y en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que interpreta este precepto. En nuestra Constitución se lesiona este derecho fundamental cuando se accede a la morada sin el consentimiento de su titular o sin autorización judicial (salvo el caso de delito flagrante). Es obvio que la entrada de ruidos o humos molestos pueden comprometer otros bienes jurídicos, como son el respeto a la salud o la expectativa de disfrutar de una vivienda digna, y muy especialmente la expectativa a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, pero es igualmente claro que tales bienes no constituyen en nuestro ordenamiento derechos fundamentales tutelables mediante recurso de amparo ante este Tribunal, sino principios rectores (arts. 43.1, 47 y 45.1 CE, respectivamente).

4. En resumen, puede concluirse que el art. 8.1 CEDH (interpretado en el sentido expuesto por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos) asegura un derecho subjetivo por parte de los ciudadanos españoles (ya que ese derecho forma parte del ordenamiento español ex art. 96.1 CE) a la vida privada en el domicilio (que incluye el derecho a reaccionar frente al exceso de ruido ambiental que afecte gravemente al bienestar en el disfrute del domicilio), y que ese derecho debe ser garantizado por los Jueces y Tribunales ordinarios, pero no existe un “derecho fundamental al silencio” que pueda ser tutelado por el Tribunal Constitucional en amparo, por lo que la Sentencia de cuya fundamentación jurídica discrepo debió desestimar el recurso de amparo por este motivo, esto es, por alegarse en el recurso la lesión de un derecho no susceptible de amparo constitucional.

No se me oculta que, en puridad, este motivo de desestimación constituye un motivo de inadmisión, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 41.1 y 50.1 a) LOTC (en la redacción anterior a la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, conforme a lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de la misma), pero no es posible en el presente caso sustentar un fallo de inadmisión (de ahí mi conformidad con el fallo desestimatorio de la Sentencia dictada en el presente recurso de amparo) porque la facultad que le asiste a este Tribunal de reconsiderar en el momento de dictar Sentencia, de oficio o a instancia de parte, el cumplimiento de los presupuestos procesales para la viabilidad de la demanda de amparo, dando lugar, en su caso, a un pronunciamiento de inadmisión en Sentencia por falta de alguno de dichos presupuestos (por todas, SSTC 32/2002, de 11 de febrero, FJ 2; 204/2005, de 18 de julio, FJ 2; 237/2006, de 17 de julio, FJ 4; 7/2007, de 15 de enero, FJ 2; 99/2009, de 27 de abril, FJ 2; y 28/2011, de 14 de marzo, FJ 3), presupone lógica y necesariamente, como no puede ser de otro modo, que esa misma decisión pudiera haber sido adoptada por la Sección correspondiente en el trámite de admisión de la demanda de amparo, posibilidad que quedaba excluida en el presente caso.

En efecto, la Sección no podía dictar en este recurso de amparo una providencia de inadmisión fundada en que lo alegado por el recurrente es la lesión de un derecho no susceptible de amparo constitucional [arts. 41.1 y 50.1 a) LOTC], toda vez que, como resulta obvio, una decisión semejante entraría en frontal contradicción con la doctrina sentada por el Pleno en la STC 119/2001, doctrina que sólo cabe corregir mediante otra Sentencia del Pleno (art. 13 LOTC), que en ese caso necesariamente habría de ser desestimatoria del recurso, pero en razón de los argumentos que he venido señalando en este Voto particular.

En suma, en el presente recurso de amparo avocado al Pleno el Tribunal Constitucional, pese a dictar una Sentencia desestimatoria, ha desaprovechado la oportunidad de corregir la doctrina, a mi juicio errónea - por las razones que antes he señalado-, sentada por la STC 119/2001 (y reiterada por la STC 16/2004), pues la desestimación del recurso de amparo no debió fundarse en la apreciación de que el recurrente no ha acreditado que haya sufrido una lesión efectiva de los derechos garantizados por los arts. 15 y 18.1 y 2 CE como consecuencia de la saturación acústica en torno a su domicilio, ni que esa pretendida lesión proviniese de la entidad local a la que dirige su reclamación indemnizatoria, sino directamente, y con expresa revisión de nuestra anterior doctrina, por alegarse en el recurso la lesión de un derecho no susceptible de amparo constitucional.

Y en este sentido emito mi Voto particular concurrente.

Madrid, a veintinueve de septiembre de dos mil once.

Voto particular que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez al que se adhieren los Magistrados don Eugeni Gay Montalvo y doña Elisa Pérez Vera, en relación con la Sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 5125-2003.

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 LOTC y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, expreso mi discrepancia con la fundamentación jurídica y el fallo de la Sentencia que deniega el amparo solicitado. Dicha discrepancia se basa en los siguientes argumentos, defendidos por mí en las deliberaciones:

1. El derecho a la intimidad domiciliaria frente a agentes contaminantes como el ruido forma parte del contenido esencial de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 18.1 y 2 CE, tal como ha reconocido el Tribunal en las SSTC 16/2004, FJ 4, y 119/2001, FJ 6, por el juego del 10.2 CE y la interpretación conforme que impone de los derechos constitucionales con los derechos del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), y, por tanto, con la recepción de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre vulneración del art. 8 del Convenio (derecho a la intimidad domiciliaria). Aunque el Tribunal ha reconocido una posible afectación del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE), cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas, lo que en este momento me interesa destacar es el canon constitucional que utiliza el Tribunal para entender lesionado el art. 18.1 y 2 CE. En este sentido, el Tribunal tiene declarado, conforme a la señalada doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que “una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida” (SSTC 16/2004, FJ 4, y 119/2001, FJ 6).

Ahora bien, la aplicación de este canon de constitucionalidad quedaba condicionada por este Tribunal a que se hubiese probado la gravedad de dicha contaminación acústica mediante mediciones realizadas en el interior de la vivienda: “resulta indispensable, para que este Tribunal pudiera apreciar la existencia de dicha infracción constitucional, que hubiese acreditado el nivel de ruidos existente en el interior de su vivienda” (STC 119/2001. FJ.7).

Sin embargo, esta exigencia de la prueba del daño en el interior de la vivienda como requisito constitucional para amparar el derecho fundamental es expresamente rechazada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, conociendo del recurso contra la citada STC 119/2001, en la Sentencia de 16 de noviembre de 2004 (caso Moreno Gómez). En efecto, en este caso el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no exige la prueba del nivel de ruido en el interior de la vivienda y sólo exige la conexión de la vivienda con un entorno de ruido excesivo, así como la prueba del ruido excesivo -por encima de los niveles permitidos- en el entorno vial.

Así, el Tribunal en el caso Moreno Gómez parte, en primer lugar, de la constatación de que “la demandante vive en una zona en la que el ruido nocturno es innegable”. Hay que subrayar, en este punto, que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se refiere a la “zona” y no a la vivienda. En segundo término, tiene en consideración que el Gobierno español alegó que “los tribunales internos constataron que la demandante no había probado la intensidad de los ruidos en el interior de su vivienda”, pero pese a ello el Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera que “en este caso, la exigencia de dicha prueba es demasiado formalista, puesto que las autoridades municipales habían calificado la zona en la que vivía la demandante de zona acústicamente saturada”. Y concluye: “exigir a alguien que habita en una zona acústicamente saturada, como la que habita la demandante, la prueba de algo que ya es conocido y oficial para la autoridad municipal no parece necesario”. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoce que el Ayuntamiento de Valencia aprobó medidas adecuadas con el fin de respetar los derechos garantizados, pero “proteger los derechos garantizados sería una medida ilusoria si no se cumple de una forma constante” ya que “el Convenio trata de proteger derechos efectivos y ni ilusorios o teóricos”.

La interpretación realizada, por tanto, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Gómez Moreno del derecho fundamental a la intimidad individual y familiar en el domicilio, implica que, si existen pruebas objetivas proporcionadas por las autoridades públicas de la superación legal de los niveles de contaminación acústica en la zona urbana en la que se sitúa el domicilio de la víctima, ésta no está obligada a aportar una prueba individualizada de tal nivel de ruido en el interior de su vivienda.

Esta doctrina ha sido posteriormente ratificada en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH) de 9 de noviembre de 2010, caso Dees contra Hungría, donde el Tribunal condenó a Hungría por el incumplimiento del art. 8 del Convenio debido a que el ruido en la calle en la que vivía el solicitante superaba el nivel legal permitido, y aunque el mismo no fue, según un informe de expertos de la Universidad Técnica de Budapest, suficientemente importante para causar los daños denunciados en la casa del recurrente, la situación creó una carga desproporcionada al recurrente, y la condena se debió a que el Estado no cumplió con sus obligaciones derivadas de la ratificación del Convenio a pesar de los esfuerzos por reducir la velocidad y reorganizar el tráfico en el barrio, que sufrió un incremento notable como consecuencia de la introducción de peajes en la autopista cercana (párrafos 23 y 24).

2. Mi discrepancia con la Sentencia aprobada por la mayoría del Pleno se fundamenta, por tanto, en que, a pesar de que se recoge el canon de constitucionalidad de la extensión de la protección del derecho a la intimidad individual y familiar a los supuestos de contaminación acústica que afecten a la vida en el interior del domicilio (fundamento jurídico 6), la aplicación del mismo resulta contraria al art. 18 en conexión con el art. 10.2 , ambos de la Constitución y al art. 8 del Convenio, porque no se realiza de forma completa una interpretación compatible con el art.8 del Convenio al no respetarse el estándar mínimo de protección que aquel impone, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que exonera de una prueba individualizada en el interior de la vivienda cuando existe una comprobación realizada por las autoridades públicas del exceso de ruido en la zona urbana o calle donde se sitúa la vivienda de la víctima.

La Sentencia de la que discrepamos se acoge a las circunstancias que concurren en este recurso de amparo para sostener la no aplicabilidad de lo declarado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Gómez Moreno.

Sin embargo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró la vulneración del derecho pese a tener en cuenta las peculiaridades de las actuaciones públicas (reorganización del tráfico en la calle del recurrente y reducción de velocidad permitida en el citado caso Dees contra Hungría), las dificultades de actuación en este campo [STEDH de 2 de octubre de 2001, caso Hatton y otros contra Reino Unido, donde el Tribunal declaró que aunque el aeropuerto de Heathrow y los aviones que lo utilizan no eran propiedad del Gobierno ni los controlan ni los dirigen las denuncias de los recurrentes sobre los ruidos de los vuelos nocturnos deben ser interpretadas “en términos de la obligación positiva del Estado de adoptar las medidas razonables y adecuadas para proteger los derechos de los demandantes según el artículo 8.1 del Convenio” (párrafo 95), señalando además que “atentar contra el derecho al respeto del domicilio no supone sólo una vulneración material o corporal, como la entrada en domicilio de una persona no autorizada, sino también una vulneración inmaterial o incorporal, como los ruidos, las emisiones, los olores y otras injerencias” (párrafo 53)]; y las eventuales mejoras en el descenso del nivel de ruido si, este nivel, sigue siendo excesivo [STEDH de 20 de mayo de 2010, caso Oluic contra Croacia, donde el Tribunal declaró que no existe un derecho explícito en el Convenio a un medio ambiente limpio y tranquilo pero que el art. 8 del Convenio protege a la persona frente a la injerencia arbitraria ejercida por autoridades públicas, lo que puede implicar para las autoridades la adopción de medidas destinadas a garantizar el respeto a la vida privada, incluso en las relaciones entre particulares, como el caso Oluic donde el domicilio de la demandante sufrió ruidos durante un periodo de ocho años procedentes de un bar situado en la parte baja del edificio. Teniendo en cuenta la intensidad de los ruidos -nocturnos y superiores a los niveles permitidos- y el hecho de que se produjesen durante una serie de años y por la noche, el Tribunal entendió que el nivel de molestias alcanzó el nivel exigido para que las autoridades competentes adoptasen medidas destinadas a proteger a la demandante. Aunque si bien es cierto que la autoridad local adoptó ciertas medidas, como ordenar a los propietarios del bar que redujeran el nivel de ruidos de los equipos de música, estas no se cumplieron y cuando lo hicieron no fue suficiente para evitar que siguieran los ruidos nocturnos, (párrafo 62); el citado caso Hatton y otros contra Reino Unido donde el Tribunal no aceptó que “los modestos pasos dados para mejorar el problema del ruido nocturno sean capaces de constituir las medidas necesarias para proteger la posición de los demandantes” (párrafo 106)].

En consecuencia, el análisis de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos pone de manifiesto que la lesión del derecho fundamental se sigue produciendo si se demuestra el exceso de ruido, sin que tal vulneración se elimine con una actuación incluso positiva, pero todavía insuficiente o ineficaz, de la Administración responsable. Como expuse previamente las condenas a Estados por infracción del art. 8 del Convenio se han sucedido por adoptar una actitud pasiva o por adoptar medidas insuficientes para paliar los efectos de la contaminación acústica o la emanación de malos olores con afectación al domicilio como, por ejemplo, en la STEDH de 9 de diciembre de 1994, caso López Ostra contra España, donde el Ayuntamiento de Lorca no sólo no actuó sino que impidió el cierre provisional de la planta depuradora apelando la decisión del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, (párrafos 54 a 58), y la STEDH de 19 de febrero de 1998, caso Guerra y otros contra Italia, donde el Tribunal declaró que “si bien el art. 8 del Convenio tiene esencialmente por objeto prevenir al individuo contra las injerencias arbitrarias de los poderes públicos, no se contenta con obligar al Estado a abstenerse de injerencias similares: a dicho compromiso más bien negativo, pueden añadírsele obligaciones positivas inherentes a un respeto efectivo de la vida privada o familiar”, unas obligaciones positivas incumplidas por Italia que no adoptó medidas frente a las emisiones nocivas a la atmosfera por una empresa de fertilizantes. En el citado caso Moreno Gómez, muy similar al actual, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró las medidas adoptadas por la Administración como insuficientes, ya que la ordenanza municipal sobre ruidos y vibraciones no se cumplía, al igual que ocurre en el recurso de amparo objeto de la Sentencia.

Además, el análisis de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos pone de manifiesto que, a diferencia del Tribunal Constitucional español, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no exige prueba de que los ruidos ambientales se midan y el daño producido en el interior del domicilio, ya que si bien en algún caso existían informes médicos que demostraban el perjuicio individualizado (caso Oluic contra Croacia antes citado, donde la demandante aportó informes médicos sobre problemas auditivos de su hija y enfermedad coronaria del marido), en otros, como el citado caso Dees contra Hungría, el informe de expertos de la Universidad Técnica de Budapest descartando que los daños de la casa del demandante fuesen debidas a los ruidos de la calle, no impidió la condena a Hungría por no adoptar medidas suficientes para garantizar el respeto al derecho a la intimidad domiciliaria.

3. A lo que debo añadir que tampoco se eliminaría la lesión del derecho fundamental en la hipótesis de las eventuales responsabilidades en que incurriese la Administración pública, que parece la preocupación que late de fondo en el fundamento jurídico 8 de la Sentencia de que discrepo, en cuanto dice que “entender que el mencionado Tribunal europeo haya atribuido a estas afirmaciones [que la exigencia de prueba de la intensidad del ruido en el interior de la vivienda era excesivamente formalista en una zona acústica saturada] una validez general conduciría -como ya hemos apuntado- al absurdo de admitir que, cuando el ruido ambiental supera los niveles máximos autorizados, todos los ciudadanos que habitan en un área declarada acústicamente saturada, por ese mero hecho y de un modo uniforme y automático, independientemente de las peculiaridades de su caso, sufren vulneraciones de los derechos fundamentales aquí considerados”. Es decir, que para la mayoría del Pleno del Tribunal cuando el ruido ambiental -producido por bares y discotecas como en el barrio de San José de Valencia- supere los niveles máximos autorizados y aunque la zona haya sido declarada por el propio Ayuntamiento como zona acústica saturada, eso no supone la vulneración de un derecho fundamental, sino que el recurrente, además, deberá probar el ruido en el interior de la vivienda y el daño causado. En mi opinión, estamos ante lo que el Tribunal de Estrasburgo denominó una prueba demasiado formalista en el caso Gómez Moreno o una carga desproporcionada en el citado caso Dees contra Hungría que, además, vulnera el art. 10.2 CE, que impone la interpretación conforme de los derechos constitucionales con los reconocidos en los Tratados internacionales suscritos por España.

4. Es conocido que el art. 10.2 CE no trata de la incorporación de derechos fundamentales al catálogo constitucional, como admite la Constitución portuguesa en el art. 16.1 (“Los derechos fundamentales proclamados en la Constitución no excluyen cualesquiera otros que resulten de las leyes y de las normas aplicables del Derecho internacional”), sino de la interpretación internacionalmente adecuada de los derechos fundamentales del título I CE. De acuerdo con la doctrina científica, la labor de conformación de los contenidos constitucionalmente declarados de los derechos a través de la interpretación que realiza el Tribunal Constitucional puede suponer, como sucede con los ejemplos que enumeraré con posterioridad, la incorporación a los mismos de aspectos no explicitados en la Constitución. Se introducen en los derechos fundamentales del título I facultades o posiciones jurídicas por parte del Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, que se hacen derivar de su relación con un derecho fundamental. No se trata de crear ex novo derechos fundamentales, lo que no ampara el art. 10.2, sino de concretar el contenido de los presentes en la Constitución en conexión con los cuales se manifestarán nuevos derechos entendidos como expresión de facultades, garantías o posiciones jurídicas no explicitadas en el texto constitucional pero que se hacen derivar de su relación con un derecho fundamental. Es decir, si el Tribunal Constitucional tiene la última palabra sobre cuál pueda ser el contenido esencial de los derechos fundamentales y si en esa tarea interpretativa e integradora ha de proceder de conformidad con los tratados internacionales y el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 (ex art. 10.2 CE), parece que la conclusión a la que se llega respecto al contenido esencial de los derechos fundamentales es que debe incorporar (en el sentido de no contradecir) las facultades, garantías o posiciones jurídicas de los tratados.

Entre los ejemplos que podemos citar para ilustrar el papel que el Tribunal Constitucional ha reconocido al art. 10.2 CE en la concreción del contenido de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución destaca, sin duda, el derecho a la segunda instancia penal, que no aparece explícitamente el art. 24.1 CE, pero que este Tribunal así lo entiende desde la STC 42/1982, de 5 de julio, donde declaró el derecho al recurso en materia penal ante un Tribunal superior entre los contenidos del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) interpretada de conformidad con el art. 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Otro ejemplo es el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal que este Tribunal reconoció como contenido del art. 18.4 CE en la STC 254/1993, de 20 de julio, donde concluyó que la libertad informática es también el derecho a controlar el uso de los datos insertados en un programa informático. Pero, además, el Tribunal Constitucional ha utilizado la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos para determinar el contenido esencial de derechos fundamentales reconocidos explícitamente en la Constitución, entre otros muchos, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE), sobre el que declaró que el carácter razonable de la duración de un proceso debe ser apreciado mediante la aplicación a las circunstancias del caso concreto de los criterios objetivos consistentes, en esencia, en la complejidad del litigio, la duración normal de procesos similares, el comportamiento de los litigantes y el del órgano judicial actuante, de conformidad con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (SSTC 313/1993, FJ 2, y 124/1999, FJ 2, entre otras).

5. La Sentencia de que discrepo deniega el amparo básicamente por dos motivos: por no aportar el recurrente prueba individualizada del ruido en el interior de su vivienda y porque el recurrente tampoco probó, en opinión de la mayoría del Pleno, el daño causado en su salud como consecuencia del ruido padecido. Sin embargo, en mi opinión, la Sentencia vulnera el art. 18.1 y 2 y el art. 10.2, ambos de la Constitución porque no recoge el contenido de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, o en otros términos, porque no realiza una interpretación compatible del art. 18.1 y 2 CE con el art. 8 del Convenio, tal como ha sido interpretado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El derecho fundamental derivado de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del art. 18.1 y 2 en conexión con el art. 10.2, ambos de la Constitución, es a la inexistencia de ruido en el entorno sin necesidad de prueba en el interior de la vivienda. No lo exige por considerar desproporcionada o demasiado formalista, especialmente cuando ya hay prueba objetiva del daño ambiental proporcionada por la autoridad pública (caso Gómez Moreno) o la prueba en el interior de la vivienda (caso Dees contra Hungría).

Además, en el recurso de amparo que desestima la Sentencia de que discrepo sí existió, en mi opinión, prueba subjetiva del daño producido por el exceso de ruidos. A pesar de que se afirma, en el fundamento jurídico 7, que el demandante de amparo aportó una prueba pericial médica que se realizó sin reconocimiento físico del recurrente, consta en las actuaciones, y así reconoce la Sentencia en el antecedente 2 b), que el recurrente aportó un informe clínico-laboral de 1999 donde, con reconocimiento del paciente, se le diagnosticó “un síndrome ansioso-depresivo reactivo a exposición a ruido no deseado en el interior de su domicilio habitual, que se manifiesta en forma de ansiedad, merma en el rendimiento intelectual, irritabilidad y somatizaciones. Todo lo anterior guarda relación con el agente contaminante: el ruido en el entorno de su vivienda”.

Por las razones expuestas considero que el Pleno del Tribunal debió otorgar el amparo solicitado.

Madrid, a veintinueve de septiembre de dos mil once.

SENTENCIA 151/2011, de 29 de septiembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 258, de 26 de octubre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:151

Cuestión de inconstitucionalidad 6250-2003. Planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de Córdoba en relación con la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras, y el artículo 8, apartado 15, de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero.

Competencias sobre cajas de ahorro y ordenación general de la economía: nulidad del precepto de la ley estatal que atribuye al Ministerio de Economía la competencia para aprobar los estatutos, los reglamentos que regulen la designación de miembros de los órganos de gobierno y el presupuesto anual de la obra social de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica (STC 118/2011).

1. La Comunidad Autónoma de Andalucía es la competente en materia de organización interna de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica que tengan su domicilio en Andalucía, competencia que es la misma que tiene respecto de las demás cajas de ahorros, y siempre sometida a lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre dicha materia (STC 118/2011) [FJ 5].

2. La disposición estatal cuestionada, producía el efecto de desplazar al Ministerio de Economía la competencia ejecutiva para aprobar los estatutos, los reglamentos que regulen la designación de miembros de los órganos de gobierno y el presupuesto anual de la obra social de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica, competencia que, conforme a nuestra doctrina, radica en los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas competentes en la materia (STC 60/1993) [FJ 5].

3. Aplica la doctrina sobre competencia autonómica en materia de organización interna de las cajas de ahorro fundadas por la Iglesia Católica, de la STC 118/2011 [FJ 5].

4. Aplica la doctrina sobre la continuidad de los procesos constitucionales de naturaleza competencial tras la derogación de las normas cuestionadas (STC 178/2004, 121/2005) [FJ 4].

5. Existen supuestos en los que este Tribunal, en el ejercicio de sus facultades de control externo del juicio de aplicabilidad y de relevancia formulado por los órganos judiciales al plantear la cuestión de inconstitucionalidad, puede declarar su inadmisibilidad por resultar notoriamente inconsistente o equivocada la argumentación judicial sobre la aplicabilidad al caso de la norma cuestionada [FJ 2].

6. Tanto en el momento de apertura del trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, como en el del efectivo planteamiento de la cuestión, la disposición que se cuestiona se encontraba suspendida en su vigencia y aplicación, por lo que difícilmente podía ser tomada en cuenta por el órgano judicial a efectos de resolver el asunto que ante sí tenía planteado [FJ 3].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6250-2003, planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de Córdoba, en relación con la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras, por posible vulneración del art. 9.3 CE y, acumulada y subsidiariamente a la anterior, sobre el art. 8, apartado 15, de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, que modifica la disposición adicional segunda de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros, por posible vulneración de los arts. 149.1.11 y 149.3 CE en relación con el art. 18.1.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y el Parlamento de Andalucía así como el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 21 de octubre de 2003 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito del Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de Córdoba, al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto del referido Juzgado de 22 de septiembre de 2003 mediante el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras, por posible vulneración del art. 9.3 CE y, acumulada y subsidiariamente a la anterior, sobre el art. 8, apartado 15, de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, que modifica la disposición adicional segunda de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros (LORCA), por posible vulneración de los arts. 149.1.11 y 149.3 CE, en relación con el art. 18.1.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) El 25 de noviembre de 2002 el consejo de administración de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Córdoba (Cajasur) acordó proceder a la acreditación ante el Ministerio de Economía de la fundación de dicha Caja por el Cabildo de la Santa Iglesia Catedral de Córdoba (persona jurídica de la Iglesia) a los efectos de acogerse a las previsiones competenciales de la disposición adicional segunda LORCA, en la redacción que le dio el art. 8.15 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, (posteriormente, el 3 de diciembre de 2002, el consejo de administración de Cajasur aprobó la adaptación de los estatutos y el reglamento del procedimiento regulador del sistema de designaciones de los órganos de gobierno a las previsiones de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre).

b) El día 10 de diciembre de 2002, tres vocales del consejo de administración de Cajasur, impugnaron ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de Córdoba (procedimiento ordinario núm. 1283-2002) la convocatoria y los acuerdos adoptados en la referida sesión de 25 de noviembre de 2002 tanto por defectos producidos en dicha convocatoria así como por conculcar el derecho de información.

c) Concluso el procedimiento y con suspensión del plazo para dictar Sentencia, el órgano judicial, por providencia de 9 de julio de 2003, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por término de diez días, para que alegasen lo oportuno sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras, por supuesta vulneración del art. 9.3 CE, en cuanto a los derechos a la irretroactividad de las normas y a la seguridad jurídica y, acumulada y subsidiariamente a la anterior, sobre el art. 8, apartado 15, de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, que modifica la disposición adicional segunda LORCA por posible vulneración de los arts. 149.1.11 y 149.3 CE, en relación con el art. 18.1.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

d) Los actores solicitaron el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad solamente respecto del art. 8.15 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, por entender que la misma vulneraba los arts. 149.1.11 y 149.3 CE, al regular una materia atribuida a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el art. 18.1.3 de su Estatuto de Autonomía. El Ministerio Fiscal manifestó su parecer favorable al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y la representación procesal de Cajasur estimó procedente el planteamiento de la cuestión solamente respecto de la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras.

e) Finalmente, el órgano judicial dictó el Auto de 22 de septiembre de 2003 por el que se plantea la presente cuestión de inconstitucionalidad.

3. En cuanto al contenido del Auto de promoción, importa destacar lo siguiente:

a) La parte argumentativa del Auto comienza señalando la concurrencia de los requisitos procesales necesarios para el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad así como la imposibilidad de acomodar las normas cuestionadas al ordenamiento constitucional. A continuación señala que, aun cuando la LOTC no prevé la posibilidad de plantear de forma acumulada cuestiones de inconstitucionalidad sobre diversas normas jurídicas, el art. 83 LOTC, relativo a la acumulación de procesos, permite hacer una interpretación analógica de dicha norma, no debiendo haber inconveniente procesal en plantear en un solo auto la inconstitucionalidad de dos normas que afectan a un mismo procedimiento judicial y de cuya respectiva validez depende el fallo. De lo contrario entiende el órgano judicial que habría que plantear primero la cuestión de inconstitucionalidad respecto de una sola de las normas y, resuelta ésta, volver a suspender el plazo para dictar Sentencia, para plantear una segunda cuestión de inconstitucionalidad sobre la segunda norma. Por otra parte señala que la razón que le lleva a plantear la cuestión de forma subsidiaria viene determinada por el contenido de las normas cuestionadas pues la norma autonómica establece el procedimiento obligatorio y vinculante que han de seguir las cajas de ahorro de Andalucía para su acogimiento a la posibilidad prevista en la Ley 44/2002 de sustraerse a la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía y pasar a depender del Estado central si su fundador ha sido la Iglesia Católica. Como quiera que la norma autonómica se promulga cuando Cajasur ya ha adoptado el acuerdo en cuestión es claro que si el Tribunal Constitucional falla a favor de la constitucionalidad de la norma autonómica la Sentencia del Juzgado tendrá que ser estimatoria de la impugnación pues el acuerdo no se ajusta a lo dispuesto por la ley andaluza. Por el contrario si el Tribunal Constitucional sentencia que esa disposición adicional quinta de la Ley 10/2002 es inconstitucional habrá de resolverse sobre el fondo del asunto: la legalidad del acuerdo de Cajasur de acogerse a lo dispuesto en la ley estatal siendo entonces determinante el juicio de constitucionalidad sobre la misma. Esta vinculación de procedimientos es la que motiva el planteamiento acumulado y subsidiario de las dos cuestiones de inconstitucionalidad en un solo Auto y respecto de un solo procedimiento judicial.

b) Seguidamente argumenta la posible inconstitucionalidad de la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002 así como su relevancia para la resolución del procedimiento judicial en los términos siguientes: “su relevancia para la validez del fallo que haya de recaer en el presente procedimiento judicial es evidente, puesto que versando el mismo sobre la legalidad '... de todo lo acordado en el Consejo de Administración celebrado el 25 de noviembre de 2002 ... así como los acuerdos que se deriven de los adoptados en dicho Consejo de Administración', entre otros aquél por el que decidió acreditarse ante el Ministerio de Economía para someterse a la competencia de éste, la norma cuestionada establece, con carácter retroactivo (véase su párrafo 3), un procedimiento para la validez de dicha acreditación y una serie de requisitos para la adopción del acuerdo en el seno de la Asamblea General de la Caja de Ahorros, amén de la necesidad de un informe previo de la Consejería de Economía y Hacienda. Como quiera que el acuerdo no se adaptó a tal normativa, entre otras razones de menor importancia, porque es anterior a su promulgación, que la misma sea o no constitucional condiciona completamente la validez del fallo, puesto que de serlo es patente que el acuerdo de Cajasur no se tomó con tales requisitos y por tanto contraviene la legalidad autonómica, de donde devendría su nulidad; mientras que si la norma cuestionada es inconstitucional, resulta inaplicable y, consecuentemente, el acuerdo de Cajasur no tiene que adecuarse a ella”.

La eventual inconstitucionalidad de la disposición autonómica se fundamenta en la vulneración del principio de irretroactividad de las normas establecido en el art. 9.3 CE dado que la citada disposición adicional, en su apartado tercero, recogería un supuesto de retroactividad de “grado máximo” por aplicarse no sólo a actos realizados en periodos de tiempo anteriores, sino incluso a actos ya consumados y que han surtido los efectos jurídicos previstos en la normativa anterior que pretende modificarse con la norma retroactiva. Al respecto hace referencia a la doctrina constitucional que ha diferenciado entre la retroactividad auténtica o de grado máximo y la retroactividad impropia o de grado medio, produciéndose la primera cuando la disposición pretende anudar sus efectos a situaciones de hecho producidas con anterioridad a la propia ley y ya consumadas, mientras que la retroactividad de grado medio o impropia se produciría cuando la ley incide sobre situaciones jurídicas actuales aún no concluidas, dependiendo la licitud o ilicitud de la disposición, en el primer caso, de la concurrencia de exigencias cualificadas de interés general que puedan imponer el sacrificio del principio de seguridad jurídica y, en el segundo supuesto, de una ponderación de bienes que tenga en cuenta los diversos imperativos que pueden conducir a una modificación del ordenamiento jurídico, así como la finalidad de la medida y las circunstancias relativas a su grado de previsibilidad, su importancia cuantitativa y otros factores similares. Pues bien, en el caso de autos, a juicio del órgano judicial, no se aprecia que existan exigencias cualificadas de interés general que aconsejen o justifiquen la retroactividad de una norma que afecta a situaciones ya consumadas y agotadas pues cuando se publica la Ley andaluza 10/2002, el procedimiento de acreditación de Cajasur ante el Ministerio de Economía, como entidad fundada por la Iglesia Católica está consumado, habiéndose dictado la correspondiente resolución administrativa que tiene por efectuada dicha acreditación.

Igualmente se estima vulnerado el principio de seguridad jurídica ya que, según el órgano judicial, nos encontraríamos ante una Ley de las denominadas de “caso concreto” pues tendría por única finalidad impedir que Cajasur pudiera acogerse al procedimiento de acreditación previsto en la Ley 44/2002. De esta manera, la retroactividad no justificada de la norma supone ya en sí misma un ataque al principio de seguridad jurídica. Pero es que, además, se da la circunstancia de que la norma cuestionada se adopta en el seno de una ley cuyo objeto no es la regulación del régimen interno de las cajas de ahorro, ni de sus órganos de gobierno, sino establecer la normativa sobre tributos cedidos y sus repercusiones administrativas y financieras. Por ello, el órgano judicial estima que, conforme a la doctrina constitucional, el ámbito de las leyes de este tipo debe constreñirse a la materia que sea complemento necesario del contenido de la ley de presupuestos; es decir, debe complementar la revisión de ingresos y la aprobación de gastos, así como aquellas otras materias que guarden relación directa con esto último o con los criterios de política económica de la que tal presupuesto es instrumento.

c) Respecto al cuestionamiento, acumulado y subsidiario, del art. 8.15 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, entiende el órgano judicial que la disposición cuestionada puede vulnerar los artículos 149. 1.11 y 149.3 CE en relación con el artículo 18.1.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en cuanto que priva a esta Comunidad Autónoma de una competencia constitucional y estatutariamente conferida sobre una caja de ahorros radicada en su territorio. En tal sentido, con cita en especial de la STC 49/1998, de 22 de marzo, el Auto indica que el Tribunal Constitucional ha interpretado siempre el artículo 149.1.11 CE en el sentido de establecer reglas de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas pero nunca ha entendido que el Estado pueda atribuirse en exclusiva la competencia sobre una caja de ahorros radicada en una Comunidad Autónoma. Dándose la paradoja, además, de que la norma cuestionada se define como norma básica, para consagrar a continuación una excepción a dicho carácter y establecer un mecanismo de exclusividad a favor del Estado, de modo que pasa de regular un mínimo común denominador normativo a atribuir al Estado una competencia en exclusiva. Estamos en presencia, según el órgano judicial, de una norma que, atribuyendo competencias de ejecución, se califica sin embargo como básica, si bien que de forma contingente, en cuanto la asunción de dicha competencia por el Estado depende de la exclusiva voluntad de la entidad afectada. La disposición adicional introducida por la Ley 44/2002 en la LORCA justifica dicha posibilidad en el Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos de 3 de enero de 1979, pero ello no es suficiente para alterar dicha distribución competencial prevista en la Constitución, puesto que el Acuerdo, como tratado internacional, tiene su valor supralegal pero infraconstitucional, conforme a los artículos 95 y 96 CE. El propio Tribunal Constitucional ha señalado que la conclusión de tratados internacionales por el Estado no puede suponer el desconocimiento del reparto de competencias establecido por la Constitución entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por lo que, en los tratados cuya materia afectara a competencias autonómicas, seguiría correspondiendo la ejecución de la competencia a la Comunidad Autónoma (SSTC 252/1988, 64/1991 y 79/1992). Asimismo, la ejecución de los tratados internacionales, en lo que afecta a materias atribuidas a la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, le corresponde a la Administración andaluza, conforme al artículo 23.2 de su Estatuto de Autonomía. Además, desde un punto de vista estrictamente jurídico, no habría razón alguna para afirmar que la llamada singularidad de Cajasur (las particularidades de su régimen derivadas de su fundación por la Iglesia Católica) estén mejor defendidas o salvaguardadas por el hecho de que dependa competencialmente de la Administración central o de su Comunidad Autónoma, sino que, en todo caso, la salvaguarda de dicha singularidad provendrá del establecimiento de una legislación o un estatuto especial que reconozca y mantenga dichas particularidades, sin que para ello sea relevante que la Administración con potestades de control y ejecución sea una u otra.

4. Por providencia de la Sección Segunda de este Tribunal Constitucional de 7 de junio de 2004 se acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad así como dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, al Parlamento y al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Finalmente se ordenó publicar la incoación de la cuestión de inconstitucionalidad en el “Boletín Oficial del Estado” y en el de la Junta de Andalucía.

5. El Presidente del Senado, por escrito registrado en fecha 24 de junio de 2004, comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El mismo día 24 de junio el Abogado del Estado registró su escrito de alegaciones señalando la identidad de la presente cuestión con la tramitada con el núm. 5094-2003 y acompañando copia del escrito presentado en la precedente cuestión de inconstitucionalidad, dando así por reproducidas las alegaciones presentadas en su momento y que se sintetizan a continuación.

Comienza por ratificarse en las alegaciones vertidas en otros procesos constitucionales que guardan relación con la aprobación de los Estatutos de Cajasur, señalando a continuación que la disposición adicional segunda LORCA, en la redacción dada por el art. 8.15 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, es conforme con la Constitución. Indica al respecto que la cuestión esencial que se suscita es por qué una caja de ahorros fundada por la Iglesia Católica ha de ser considerada una entidad de carácter benéfico o asistencial de las consideradas por el art. V del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos de 3 de enero de 1979. Dicho art. V incluye dos requisitos para que concurra la obligación estatal de garantizar que las entidades a las que se refiere se rijan por sus estatutos y gocen de los beneficios de otras entidades privadas del mismo carácter, el carácter benéfico o asistencial y su fundación por la Iglesia Católica, requisitos ambos que concurrirían en la caja de ahorros objeto del conflicto del que trae causa la presente cuestión. Establecido lo anterior, lo que se plantea es si las obligaciones asumidas por el Estado en el precitado tratado internacional deben ser llevadas a cabo por el Estado mismo o si, por el contrario, pueden ser llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias sobre cajas de ahorro, competencia cuyos límites han sido configurados por la doctrina constitucional. El Abogado del Estado señala que esta cuestión ha de ser resuelta a favor del Estado ya que la competencia ha de ser ejercitada con criterio común para todo el territorio nacional asegurando así la unidad de interpretación en esta materia. Además indica que la norma estatal es básica de suerte que vincula al desarrollo normativo que haya de ser acometido por las Comunidades Autónomas puesto que la función básica de garantizar la singularidad de las cajas de ahorro en el conjunto de las entidades financieras puede intensificarse en un grupo específico de ellas, en este caso, las fundadas por la Iglesia Católica. Estima asimismo que tampoco resulta contraria a la Constitución la atribución de actos de ejecución al Ministerio de Economía en tanto que está justificada en razón de la finalidad objetiva a la que responde la competencia estatal sobre las bases.

En cuanto a la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002 el Abogado del Estado estima que la misma es inconstitucional si bien no comparte las causas de inconstitucionalidad apreciadas por el órgano judicial. Al respecto destaca que el art. 9.3 CE prohíbe únicamente la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y las restrictivas de derechos individuales, de modo que, fuera de esos casos, nada impide constitucionalmente que el legislador dote a la ley del ámbito de retroactividad que estime oportuno, cuestión ésta que corresponde así al ámbito de la legalidad ordinaria. Tampoco aprecia vulneración alguna por el hecho de que una norma de este tipo, de las llamadas de acompañamiento, incluya una previsión como la denunciada ya que el legislador goza de libertad para determinar el contenido normativo de las leyes que aprueba siendo las cuestiones de técnica legislativa ajenas a la jurisdicción del Tribunal Constitucional. De esta forma considera que los límites invocados en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad hacen referencia a las leyes de presupuestos pero no se aplican a las denominadas leyes de acompañamiento de forma que el principio de seguridad jurídica solamente podría considerarse vulnerado cuando el cambio normativo incorporado no tenga justificación y afecte de forma esencial al sector del ordenamiento jurídico en el que se integra. En el caso cuestionado el Abogado del Estado considera que no concurren las anteriores circunstancias, si bien ello no le impide estimar que la norma cuestionada es inconstitucional por cuanto la misma constituiría un desarrollo de las bases estatales incompatible con ellas, en cuanto que eliminaría la posibilidad de aplicación de la base estatal al impedir el fin normativo que aquella persigue, consistente en que sea la propia caja de ahorros la que se manifieste como fundada directamente por la Iglesia Católica.

Por lo expuesto, el Abogado del Estado concluye solicitando que se dicte Sentencia estimando la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto a la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, desestimándola en todo lo demás.

7. El 28 de junio de 2004 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones.

8. La Letrada de la Junta de Andalucía formuló su escrito de alegaciones el día 5 de julio de 2004 en el que, resumidamente, expone lo siguiente.

Respecto a la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002 postula, en primer lugar, la inaplicablidad de la norma al proceso por cuanto señala que la misma, en la fecha en la que se acuerda plantear la cuestión de inconstitucionalidad, se encontraba suspendida en su vigencia y aplicación debido a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación en relación con este precepto legal. Tal recurso se admitió a trámite el 25 de marzo de 2003 habiéndose invocado el art. 161.2 CE, por lo que, a su tenor y conforme a lo dispuesto en el art 30 LOTC, se produjo la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado desde la fecha de interposición del recurso, el 12 de febrero de 2003. Por tanto estima que no resulta acertado el juicio de relevancia contenido en el Auto de 22 de septiembre de 2003 dado que se obvia en su fundamentación el dato esencial de que la norma en cuestión tenía suspendida su vigencia y, en consecuencia, no era aplicable al supuesto concreto enjuiciado, por lo que se ha incumplido la primera de las condiciones necesarias para que pueda prosperar la cuestión cual es la de su aplicación al caso concreto, debiéndose inadmitir la cuestión en lo que se refiere a la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002.

A continuación, para el caso de no ser atendido el alegato formulado, interesa la desestimación de la cuestión respecto a dicho precepto legal por cuanto indica, en primer lugar que la norma andaluza contempla un supuesto distinto del previsto por la normativa básica estatal pues ésta hace referencia a las fundadas por la Iglesia Católica o sus entidades y aquella se refiere a la que, en sus estatutos, recoge la existencia de más de una entidad fundadora. En ese sentido afirma que la norma no representa restricción alguna sino garantías evidentes para las entidades fundadoras, al requerir el consentimiento de todas ellas, y al reforzarse la mayoría exigida en una cuestión que afecta a la determinación del régimen jurídico de la caja.

A continuación descarta que la norma infrinja el principio de irretroactividad de las leyes consagrado en el art. 9.3 CE pues no tiene por objeto la regulación de ningún régimen sancionador ni tampoco opera limitación alguna en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas o en la esfera general de protección de la persona, ámbitos en los que, conforme a la doctrina constitucional, dicho principio ha de ser aplicado. Por otra parte, tampoco desde el punto de vista de la pretendida retroactividad de la norma estima que pueda ser calificada como de grado máximo pues su referencia a “procedimientos ya iniciados” no impone su vigencia respecto a actos ya consumados y que ya han surtido efecto de manera que, so pena de confundir el mandato de la norma, el precepto no puede aplicarse al caso concreto enjuiciado en cuanto que se trata de un procedimiento ya fenecido al que no le resulta de aplicación la norma en cuestión.

Igualmente se rechaza el segundo motivo de inconstitucionalidad alegado en relación con este precepto pues la Letrada de la Junta de Andalucía entiende que en modo alguno afecta al principio constitucional de seguridad jurídica dado que no induce a confusión ni genera duda de ninguna clase en sus destinatarios respecto a sus consecuencias jurídicas sin que tampoco pueda aplicarse aquí la doctrina constitucional relativa al contenido propio de las leyes de presupuestos dado que la norma enjuiciada no tiene ese carácter ni en cuanto a su contenido, ni en cuanto a su tramitación, ni en cuanto a su temporalidad.

Respecto al art. 8.15 de la Ley 44/2002, modificativo de la disposición adicional segunda LORCA, estima que vulnera la competencia autonómica exclusiva en materia de cajas de ahorro tal como la misma ha de entenderse a la luz de la doctrina de las SSTC 48/1988 y 49/1988, resultando relevante para la presente cuestión lo dispuesto en el párrafo segundo de la citada disposición. Así, niega el carácter básico de dicho párrafo pues, en tanto que la LORCA se erige en norma de tal carácter, consagra una excepción a su propia regulación a la que pretende otorgar también el calificativo de básica incurriendo así en una evidente contradicción dado que es evidente que el concepto de básico no puede ser aplicado a lo no común y que se excepciona de la regla general. A ello debe añadirse que la atribución al Estado para dictar normativa básica en materia de cajas de ahorro solamente se justifica en la medida en que exista un interés general para el mantenimiento de ese mínimo común de forma que, si no es posible encuadrar la disposición adicional segunda LORCA en el cumplimiento de dicho interés, no será posible calificarla de norma básica. En tal sentido, como señala la LORCA y ha sido ratificado por la doctrina constitucional, uno de tales intereses es democratizar los órganos de gobierno de las cajas, finalidad que faculta al legislador estatal a regular los aspectos básicos de la participación de los sectores sociales afectados por la actividad de las cajas. Por ello, la Letrada de la Junta de Andalucía estima que la excepción que contiene la disposición adicional segunda LORCA no responde a dicha finalidad y, por el contrario, constituye una restricción a dicha finalidad general que priva a la Comunidad Autónoma de Andalucía de la competencia que le corresponde.

Concretamente la representación procesal del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía señala que nos encontramos ante una norma que atribuye competencias de ejecución y se califica como básica, si bien la asunción estatal de esa competencia depende de la propia voluntad de la entidad fundadora, justificándose todo ello en los principios que recoge el artículo quinto del Acuerdo internacional de 3 de enero de 1979 sobre asuntos jurídicos entre el Estado español y la Santa Sede. Al respecto estima que el carácter de lo básico no casa con una regulación como la expuesta en la que su aplicación puede excepcionarse a voluntad del sujeto receptor de la misma, pues la sumisión en la aprobación de los Estatutos, los reglamentos que regulen la designación de miembros de los órganos de gobierno y el presupuesto anual de la obra social a la supervisión del Ministerio de Economía no es automática sino que depende de la propia actuación de la caja interesada la cual podrá optar porque sea el Estado o la Comunidad Autónoma la administración competente para la realización de dichos actos de ejecución por el mero hecho de remitir o no la acreditación a la que hace referencia el precepto. A ello se añade que se trata de una competencia de ejecución a la que se califica de básica, olvidando la competencia exclusiva autonómica en materia de cajas de ahorro, sin que la asunción de tal competencia ejecutiva por el Estado pueda entenderse justificada en el presente caso.

A su juicio tal justificación no puede hallarse en la necesidad de asegurar la uniformidad, pues el régimen previsto por la norma está sometido al principio de libre disponibilidad, ni tampoco en la excepcionalidad del caso que se intenta justificar en atención al ámbito y principios recogidos en el Acuerdo internacional de 3 de enero de 1979 sobre asuntos jurídicos entre el Estado español y la Santa Sede. A este respecto se indica que la ejecución de tratados internacionales no supone alteración competencial de ninguna clase por cuanto el art. 149.1.3 CE no es un título atributivo de competencias al respecto sino que, además, la ejecución de los tratados, en lo que afecta a la materia de competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, le corresponde a la Administración autonómica. En tal sentido distingue entre la competencia estatal en materia de relaciones internacionales ex art. 149.1.3 CE y el resultado del ejercicio de dicha competencia que son los tratados internacionales cabiendo, a su vez, hacer diferencias entre éstos y las normas subsiguientes que pueda dictar el Estado respecto de los mismos participando de esta última naturaleza la disposición adicional segunda LORCA. Por ello no puede tener carácter básico en atención a su origen sino que el mismo dependerá de la materia afectada y del orden constitucional de reparto de competencias establecido. En este caso la norma que se pretende básica es, además, nueva por cuanto hasta este momento había correspondido a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias de ejecución en materia de cajas de ahorros. Tampoco el texto internacional al que antes se ha hecho referencia ampararía la norma estatal por cuanto los tratados internacionales no constituyen parámetro de constitucionalidad ni de su contenido resulta referencia alguna a las cajas de ahorro, las cuales distan mucho de ser las entidades benéficas a las que el mismo se refiere pues solamente cabe, conforme a la doctrina constitucional, calificarlas como entidades de crédito sin que las fundadas por la Iglesia Católica difieran en su esencia jurídica del resto de las cajas de ahorros. Por ello no son encuadrables en el citado tratado el cual ha de entenderse referido a las entidades de naturaleza religiosa creadas conforme al Derecho canónico y necesitadas de reconocimiento por el sistema jurídico del Estado español pero no a las entidades creadas por la Iglesia conforme al derecho español.

Por todo lo expuesto la Letrada de la Junta de Andalucía suplica se dicte Sentencia inadmitiendo la cuestión planteada en lo que se refiere a la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, o, subsidiariamente, desestimándola por infundada, así como estimando la cuestión de inconstitucionalidad en lo que se refiere al art. 8.15 de la Ley 44/2002.

9. El Fiscal General del Estado, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 6 de julio de 2004, presentó las alegaciones que se resumen a continuación.

Tras la exposición de los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad se refiere al planteamiento, en un solo Auto y de modo subsidiario, de una cuestión de constitucionalidad sobre dos normas estimando que tal modo de efectuar el planteamiento no entraña obstáculo alguno que impida la resolución conjunta de la compatibilidad de las normas cuestionadas con la Constitución.

Examinando ya la constitucionalidad de los preceptos impugnados, el Fiscal General del Estado afirma, en relación con la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, que no puede ser puesto en cuestión que la misma contiene un mandato retroactivo lo que, sin embargo, no quiere decir que, por tal razón, contradiga el art. 9.3 CE ya que la norma cuestionada es de aplicación a “cuantos procedimientos y actuaciones se hayan iniciado antes de la entrada en vigor de la presente Ley”, lo que implica que pueda entenderse bien que es de aplicación también a los concluidos o solamente a los que se encuentran en trámite. Si se opta por la primera interpretación no cabe duda de que estamos ante una retroactividad de grado máximo o auténtica, mientras que si se opta por la segunda estaríamos ante la denominada retroactividad impropia o de grado medio. Dado que el acuerdo de Cajasur impugnado se adoptó el día 25 de noviembre de 2002 y se ejecutó al día siguiente, produciéndose su reconocimiento por parte del Ministerio de Economía el 2 de diciembre de 2002, si se pretende aplicar al mismo la norma cuestionada estaríamos ante un supuesto de retroactividad de grado máximo, de suerte que se vulneraría el art. 9.3 CE. Sin embargo, señala el Fiscal, también es posible entender que dicha norma no era de aplicación porque cuando la misma entró en vigor el procedimiento de acreditación de Cajasur ya había concluido, en cuyo caso resulta innecesario el planteamiento de la cuestión porque la norma cuestionada no sería aplicable. Además, aun cuando se otorgara una retroactividad de grado máximo a la norma, el Ministerio público recuerda que, conforme a la consolidada doctrina constitucional, la prohibición de retroactividad se restringe a las normas sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, condición que no se puede atribuir a la norma cuestionada. Por ello, estima que ha de rechazarse el planteamiento de la cuestión por este motivo ya que el principio de irretroactividad del art. 9.3 CE no es de aplicación a una norma de las características de la cuestionada.

A continuación el Fiscal General del Estado analiza la norma cuestionada desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica, estimando que la misma no supera el canon de constitucionalidad en relación con el citado principio ya que tiene vocación de ser aplicada a actos que han desplegado sus efectos antes de que entrara en vigor y ello impide que los destinatarios de la norma puedan adaptar su cumplimiento a las exigencias de la misma. En segundo lugar, impone a la entidad demandada, si es que quiere acogerse a las previsiones de la norma estatal, la observancia de requisitos de cumplimiento imposible como son el de la conformidad de la totalidad de las entidades fundadoras o el del quórum necesario para la adopción del acuerdo, imposición de tales requisitos que, a su juicio, se revela como una manifestación de la arbitrariedad de la norma. Por ello el Fiscal General del Estado estima que la norma autonómica cuestionada es incompatible con el principio de seguridad jurídica proclamado en el art. 9.3 CE por lo que ha de ser declarada inconstitucional y nula.

Aborda a continuación el análisis de constitucionalidad de la norma estatal cuestionada resaltando que la misma tiene el carácter de norma básica disponiendo que, en el caso de que las cajas de ahorro acreditasen ante el Ministerio de Economía que en sus estatutos consta que en su fundación ha intervenido la Iglesia Católica o sus entidades dependientes, la aprobación de sus estatutos y de los reglamentos que regulen la designación de los órganos de gobierno de la entidad y el presupuesto anual de la obra social competía al citado Ministerio. Así, es patente que la norma amplía la competencia del Ministerio de Economía justificándola en lo dispuesto en el Acuerdo de 3 de enero de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos y asumiéndola de modo limitado pues, con relación a las restantes cajas de ahorros, la atribución de dicha competencia sería exorbitante y vulneraría el marco constitucional de distribución de competencias tal como el mismo se deriva de las SSTC 48/1988 y 49/1988, a cuya doctrina hace expresa referencia señalando que, entre las competencias autonómicas se cuenta la relativa a la aprobación de los estatutos de las cajas de ahorro. Por ello, el Fiscal estima que, con arreglo a lo anterior, resulta obvio que al atribuir al Ministerio de Economía una competencia que correspondía a la Junta de Andalucía se están invadiendo las competencias de ésta, señalando, además, que la misma no guarda relación con ninguno de los proclamados objetivos que ha de perseguir la normativa básica en materia de cajas de ahorro. No obstante lo anterior, el escrito del Fiscal General del Estado indica la necesidad de examinar si el antes citado Acuerdo puede fundamentar la apreciada modificación en la atribución de competencias. En este sentido entiende que el mismo no es de aplicación ya que la naturaleza jurídica de las cajas de ahorros es la propia de las entidades crediticias por cuya razón el Estado tiene competencia para dictar su regulación básica conforme a lo dispuesto en el art. 149.1.11 CE, sin que pueda decirse que las cajas de ahorros fundadas en su momento por la Iglesia Católica dependan ahora de ella. Por otra parte, las obligaciones contraídas por el Estado español en cumplimiento del mencionado Acuerdo han de entenderse relativas a aquellas entidades erigidas canónicamente cuya personalidad haya de ser reconocida por el Estado pero no a las que la Iglesia pueda constituir conforme al derecho del Estado, las cuales han de quedar sometidas a ese ordenamiento jurídico, conforme al cual la aprobación de los Estatutos o del presupuesto para la obra social de las cajas de ahorros no es competencia estatal sino de las Comunidades Autónomas cuando así lo prevea su Estatuto de Autonomía, como es el caso de Andalucía. A la misma conclusión llega el Fiscal examinado la cuestión desde la perspectiva de la ejecución de los tratados internacionales pues, tratándose de competencias de ejecución, las mismas han de corresponder a la Comunidad Autónoma ya que no estamos aquí ante una de las excepciones que, conforme a la doctrina constitucional, permitirían considerar básico un acto de mera ejecución.

Por ello concluye señalando que procede estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulas tanto la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002 como el art. 8.15 de la Ley 44/2002 que modifica la disposición adicional segunda LORCA.

10. Mediante escrito registrado el 8 de julio de 2004, el Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía, en representación de dicha Cámara, compareció en el proceso y formuló las alegaciones que se resumen a continuación.

a) En relación la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002 señala que la cuestión de inconstitucionalidad ha de ser inadmitida por falta de las condiciones procesales, en concreto, por no resultar aplicable en el proceso judicial. En tal sentido indica que lo determinante para el órgano judicial es lo establecido en el apartado 3 de la misma del cual infiere su aplicación, con carácter retroactivo, a un proceso de acreditación ya concluso en el momento de entrada en vigor de la disposición cuestionada. Lo expuesto se comprueba, además, con la circunstancia de que el primer motivo de inconstitucionalidad considerado por el órgano judicial es, precisamente, la vulneración del principio de irretroactividad de las normas mientras que el segundo, el relativo a la vulneración del principio de seguridad jurídica, parte también de modo indubitado de que la aplicabilidad de la citada disposición adicional deriva precisamente de la previsión de retroactividad de su apartado 3. De esta manera, es posible afirmar que el órgano judicial considera que la disposición es aplicable al caso por la exclusiva razón de que su apartado 3 prevé su retroactividad en grado máximo.

Sentado lo anterior el Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía entiende que tal juicio de aplicabilidad es infundado y carente de toda razón jurídica habida cuenta de que el apartado 3 de la disposición cuestionada se encontraba suspendido en su vigencia y aplicación en el momento de plantearse la cuestión de inconstitucionalidad mediante Auto de 22 de septiembre de 2003. Indica que la providencia de la Sección Segunda del Tribunal Constitucional, por la que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad del Presidente del Gobierno contra la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002 acuerda la suspensión del precepto, suspensión que, en relación al apartado 3, se ratifica en el ATC de 15 de julio de 2003, de cuyos razonamientos se desprende que la suspensión de la vigencia y aplicación del apartado 3 determina la imposibilidad de que la disposición adicional quinta pueda aplicarse a acuerdos o actos adoptados con anterioridad. Así, entiende que en ningún caso podía ser de aplicación en el proceso dicha disposición adicional quinta no resultando posible, por lo expuesto, el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad en torno a la misma, dado que el órgano judicial tampoco se plantea la posibilidad de que la circunstancia de que el apartado 3 de la disposición adicional quinta hubiera tenido vigencia en algún momento anterior tuviera alguna relevancia para la resolución del proceso. Ello determina la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por incumplimiento de una de las condiciones procesales, en concreto, la aplicabilidad en el proceso judicial del precepto con rango de ley del precepto cuya constitucionalidad se cuestiona. Extremo éste que es susceptible de ser revisado por el Tribunal Constitucional en supuestos en que la aplicabilidad deba ser claramente descartada, cosa que, a su juicio, ocurre en el presente supuesto ya que es evidente y manifiesto que el órgano judicial no tuvo en cuenta que los preceptos cuya aplicabilidad consideraba esenciales para la decisión del proceso del que conocía no podían resultar aplicables, por la razón de que el apartado 3 de la disposición adicional quinta se encontraba suspendido, lo que, a su vez, determinaba la inaplicabilidad de los dos primeros párrafos de la misma en el momento en el que se planteó la cuestión de inconstitucionalidad.

Con carácter subsidiario a la señalada causa de inadmisión, el Letrado de la Cámara autonómica indica que una interpretación adecuada de la referida disposición adicional quinta determina igualmente que la misma no resulte de aplicación y ello aun cuando la realizada por el órgano judicial no pueda ser tildada de irrazonable. Dicha interpretación puede ser establecida por el Tribunal Constitucional en su tarea de concretar el sentido del precepto de la que se debe partir a la hora de juzgar sobre su constitucionalidad descartando aquellos que, aun no siendo irrazonables, considere como no aceptables. En tal sentido indica que el apartado 3 de la disposición cuestionada en modo alguno pretende establecer que los dos primeros apartados de la misma resulten de aplicación a actos o acuerdos de acreditación que ya habían sido adoptados, en aplicación de lo previsto en la Ley estatal 44/2002, con anterioridad a su entrada en vigor. La finalidad de este apartado 3 no es otra que la de aclarar expresamente que contempla los procedimientos y actuaciones en tramitación en el momento de su entrada en vigor, de modo que todos los acuerdos o actos de acreditación que se encontrasen en esa situación necesariamente habrían de cumplir con los requisitos previstos en la misma pero sin que resultase de aplicación a aquellos adoptados con anterioridad. De ello se sigue que, descartada la interpretación del precepto cuestionado, pueden plantearse dos opciones en función de que el precepto continúe siendo aplicable para adoptar la decisión pertinente en el proceso judicial, en cuyo caso no cabría descartar un pronunciamiento del Tribunal Constitucional, o bien, como en el presente supuesto, el mismo no resulte ya aplicable para adoptar la decisión pertinente, por lo que la cuestión debería ser inadmitida, aún en trámite de Sentencia, por falta de una de sus condiciones procesales, la aplicabilidad del precepto cuestionado en el proceso judicial, extremo éste directamente vinculado al carácter de control concreto de la constitucionalidad de la ley que presenta la cuestión de inconstitucionalidad.

Por lo demás, el escrito del Parlamento de Andalucía señala que, si se descarta la interpretación del órgano judicial, queda privada de todo fundamento la duda de constitucionalidad por vulneración del principio de irretroactividad de las normas consagrado en el art. 9.3 CE, en cuanto que la misma se funda, precisamente, en dicha aplicabilidad a acuerdos o actos de acreditación anteriores, sin que la interpretación ahora defendida suponga vulneración de ningún precepto constitucional relacionado con la retroactividad de las normas por la sencilla razón de que el precepto, en la medida en que afecta a situaciones en curso de adquisición, no tendría el denunciado carácter retroactivo.

Sin perjuicio de lo anterior el Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía aprecia la concurrencia de otra causa de inadmisibilidad de la cuestión derivada de la, a su entender, deficiente apertura del trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal en la medida en que el Auto de planteamiento se realizan consideraciones respecto al carácter de caso concreto de la disposición adicional quinta así como respecto a su inclusión en una ley de las denominadas de acompañamiento, dudas que no fueron sometidas a las partes y al Ministerio Fiscal por el órgano judicial, incumpliéndose así la finalidad del trámite de audiencia en cuanto que en el Auto se introducen elementos nuevos que los sujetos interesados en el proceso no habían podido previamente conocer. En cualquier caso, se descarta que la misma vulnere el principio de seguridad jurídica ya que no puede ser calificada como una norma de caso único pues, con independencia del mayor o menor número de sus potenciales destinatarios, se está realizando una actividad de producción de normas con vocación de generalidad, por cuanto la misma será aplicable a todas las cajas de ahorros domiciliadas en Andalucía que hayan de adoptar, en su caso, el acuerdo o acto de acreditación que viene establecido por la normativa básica estatal. Tampoco desde la perspectiva de la inserción de la disposición cuestionada en una de las denominadas leyes de acompañamiento podría entenderse vulnerado el referido principio de seguridad jurídica, por cuanto la doctrina constitucional citada en el Auto de planteamiento en apoyo de tal tesis se refiere al contenido propio de las leyes anuales de presupuestos que no resulta de aplicación a las leyes de acompañamiento.

Las consideraciones finales del alegato del Parlamento de Andalucía en relación con la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002 se dirigen a descartar que, aún en el caso de que la norma hubiera pretendido afectar a actos o acuerdos ya producidos en la fecha de su entrada en vigor, tampoco vulneraría con ello la prohibición de la retroactividad del art. 9.3 CE pues el mismo se refiere a las disposiciones sancionadoras o restrictivas de derechos individuales, circunstancias que no concurren en la disposición adicional quinta de la Ley 10/2002. Por otro lado, tampoco el principio de seguridad jurídica se vería lesionado ya que los afectados por la norma no han sufrido las consecuencias de una regulación imprevisible, máxime teniendo en cuenta el escaso tiempo que medió entre la aprobación de la normativa básica estatal, que afecta a aspectos esenciales del funcionamiento de las cajas sustraídos a la competencia autonómica, y el desarrollo autonómico, que se dirige a proteger los intereses de todos los afectados por el proceso de acreditación que se pone en marcha de acuerdo con lo previsto por el legislador estatal.

b) En lo relativo al art. 8.15 de la Ley 44/2002, el Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía se remite a las alegaciones realizadas para fundamentar la inconstitucionalidad del referido precepto vertidas en el recurso de inconstitucionalidad tramitado con el núm. 488-2003, interpuesto por el Parlamento de Andalucía contra éste y otros preceptos de la referida ley. A dicho precepto le reprocha, de un lado, la especial regulación que establece para las cajas de ahorro fundadas por la Iglesia Católica, la cual vulneraría el principio de igualdad careciendo de fundamento constitucional por cuanto, en primer lugar, no es posible encontrar elemento objetivo alguno que justifique un tratamiento diferenciado como el contenido en los preceptos impugnados, sustrayéndose, en segundo lugar, a la Comunidad Autónoma las competencias ordinarias en la materia en relación a dichas cajas de ahorro.

Por todo ello, el escrito de la Cámara autonómica concluye solicitando de este Tribunal Constitucional que declare inadmisible la cuestión planteada en relación a la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002 o, subsidiariamente, la desestime, así como que declare inconstitucional y nulo el art. 8.15 de la Ley 44/2002.

11. Por providencia de 28 de septiembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 29 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso constitucional debemos resolver la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras, por posible vulneración del art. 9.3 CE. Acumulada y subsidiariamente a la anterior, el órgano judicial plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 8, apartado 15, de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, que modifica la disposición adicional segunda de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros (LORCA), por posible vulneración de los arts. 149.1.11 y 149.3 CE en relación con el art. 18.1.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

La disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, establece lo siguiente:

“Disposición adicional quinta. Requisitos previos a la acreditación prevista en la disposición adicional segunda de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros.

1. En los supuestos de Cajas de Ahorros domiciliadas en Andalucía en las que, junto con la Iglesia Católica o Entidades de Derecho Público de la misma, figuren como fundadoras en la disposición adicional segunda de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía, otras entidades, será necesario, con carácter previo al acto de acreditación a que se refiere el párrafo segundo de la disposición adicional segunda de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros, que muestren su conformidad a tal acto, y a los efectos que legalmente comporta, la totalidad de las entidades fundadoras.

2. Producida la conformidad de la totalidad de las entidades fundadoras a que se refiere el apartado anterior, deberá a continuación mostrar también su acuerdo la Asamblea General de la Caja de Ahorros, requiriéndose para la válida constitución de la misma la asistencia de la mayoría de los miembros, siendo además necesario, para la adopción de los acuerdos obtener, como mínimo, el voto favorable de cuatro quintos de los asistentes.

Con carácter previo a la convocatoria de la Asamblea General de la Caja de Ahorros, deberá la correspondiente propuesta ser informada por parte de la Consejería de Economía y Hacienda, versando dicho informe sobre su adecuación, tanto material como formalmente, a la legalidad vigente.

3. Lo previsto en la presente disposición será de aplicación a cuantos procedimientos y actuaciones se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor de la presente Ley al amparo de lo previsto en el párrafo segundo de la disposición adicional segunda de la Ley 31/1985, de 2 de agosto.”

A su vez, la disposición adicional segunda LORCA, en la redacción dada a la misma por el art. 8.15 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, disponía que:

“En el caso de Cajas de Ahorros cuyos Estatutos recojan como Entidad fundadora a la Iglesia Católica, el nombramiento, idoneidad y duración del mandato de los representantes de los distintos grupos en los órganos de gobierno se regirá por los Estatutos vigentes a 1 de noviembre de 2002, debiendo respetar el principio de representatividad de todos los grupos.

En todo caso, considerando el ámbito del Acuerdo internacional de 3 de enero de 1979 sobre asuntos jurídicos y los principios que recoge el artículo quinto del mismo, y sin perjuicio de las relaciones que correspondan con las Comunidades Autónomas respecto a las actividades desarrolladas en sus territorios, la aprobación de Estatutos, de los Reglamentos que regulen la designación de miembros de los órganos de Gobierno y del presupuesto anual de la Obra social de las Cajas de Ahorros cuya entidad fundadora directa según los citados estatutos sea la Iglesia Católica o las Entidades de Derecho Público de la misma, serán competencia del Ministerio de Economía, cuando así lo acredite la Caja interesada ante el referido Ministerio.”

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, lo planteado en el presente caso es, en el fondo, una cuestión de inconstitucionalidad con contenido competencial, pues la duda del órgano judicial gira en torno a la determinación de la instancia territorial competente para aprobar los estatutos y reglamentos de las cajas de ahorro fundadas con participación de la Iglesia Católica. Sin embargo la imputación que se hace a una y otra norma cuestionadas es diferente, pues si a la norma autonómica se le imputa la lesión del principio de irrectroactividad y de seguridad jurídica por incidir en situaciones anteriores a su entrada en vigor, a la norma estatal se le atribuye la invasión de las competencias autonómicas en materia de cajas de ahorro.

2. No obstante, antes aún de abordar la resolución de la presente cuestión, debemos despejar las dudas de orden procesal que plantean los Letrados del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y del Parlamento de Andalucía pues ambas partes estiman que, en relación con la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, se habría incumplido el requisito del juicio de aplicabilidad exigido por el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Alegan al respecto que la citada disposición se encontraba, en el momento de plantearse la presente cuestión de inconstitucionalidad, suspendida en su vigencia y aplicación ya que, en el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la misma por el Presidente del Gobierno, se había hecho expresa invocación del art. 161.2 CE en relación con el art. 30 LOTC, a cuyo tenor, la admisión a trámite del recurso produce la suspensión de la vigencia de la norma o disposición impugnada. Suspensión inicialmente acordada ex art. 162.1 CE y posteriormente confirmada por este Tribunal, en lo que respecta al apartado 3 de la misma, por el ATC 264/2003, de 15 de julio.

Para pronunciarnos acerca de este óbice procesal hemos de partir de nuestra doctrina según la cual, en principio, es el órgano judicial el que, en el ejercicio de la función que constitucionalmente le corresponde (art. 117.3 CE), ha de interpretar los requisitos ordenadores de los procesos propios de su jurisdicción de forma que es él quien ha de formular el pertinente juicio de aplicabilidad de la norma cuestionada a los hechos enjuiciados, juicio sobre el que este Tribunal únicamente ejerce, en principio, un “control meramente externo” (SSTC 51/2004, de 13 de abril, FJ 1; y 141/2008, de 30 de octubre, FJ 4), que se concreta en que “no puede ponderar o revisar tal apreciación del propio órgano judicial sobre las normas que en cada caso estime aplicables, a salvo el supuesto ... de que el criterio que así se exponga resulte con toda evidencia errado” (SSTC 188/1988, de 17 de octubre, FJ 3; y 141/2008, de 30 de octubre, FJ 4). Sin embargo, siendo la expresada la regla general, es lo cierto que existen supuestos en los que este Tribunal, en el ejercicio de sus facultades de control externo del juicio de aplicabilidad y de relevancia formulado por los órganos judiciales al plantear la cuestión de inconstitucionalidad, puede declarar su inadmisibilidad por resultar notoriamente inconsistente o equivocada la argumentación judicial sobre la aplicabilidad al caso de la norma cuestionada pues con ello se garantiza que la cuestión responde a la finalidad concreta que la justifica.

3. Eso es precisamente lo que acontece en el presente supuesto. La ahora cuestionada disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002 fue en su momento objeto de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Abogado del Estado, en nombre y representación del Presidente del Gobierno, el día 22 de febrero de 2003, recurso de inconstitucionalidad en el que se hacía expresa invocación del art. 161.2 CE en relación con el art. 30 LOTC a fin de que se produjese la suspensión de la vigencia y aplicación de la disposición impugnada. Dicho recurso, tramitado con el núm. 783-2003, se admitió a trámite por providencia de la Sección Segunda de este Tribunal Constitucional, de fecha 25 de marzo de 2003, providencia en la que se acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, lo que, según dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto recurrido desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, publicación que se produjo el 7 de abril de 2003. La misma Sección Segunda, en nuevo proveído de 3 de junio de 2003, acordó que, antes de que finalizase el plazo de cinco meses previsto en el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión del precepto impugnado, se oyera a las partes personadas en el proceso para que expusieran lo conveniente sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la disposición impugnada. Decisión en torno a dicha cuestión que se produjo en el ATC 264/2003, de 15 de julio, en el que, literalmente, se acordó “Mantener la suspensión del apartado 3 de la disposición adicional quinta de la Ley 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras, y levantar la suspensión de los apartados 1 y 2 de dicha disposición adicional” señalando expresamente en el referido Auto, tras indicar que debía mantenerse la suspensión del apartado 3 de la disposición adicional quinta de la Ley 10/2002, que “este criterio no cabe extenderlo a los apartados 1 y 2 de la misma disposición adicional, pues, suspendido el apartado 3, lo dispuesto en ellos no afecta a ninguna actuación administrativa ya realizada” (FJ 4). Dicha decisión fue objeto de la correspondiente publicación en el “Boletín Oficial del Estado” de 29 de julio de 2003.

De todo lo expuesto se deduce que el óbice procesal planteado ha de ser acogido pues, tanto en el momento de apertura del trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, que tuvo lugar el 9 de julio de 2003, como en el del efectivo planteamiento de la cuestión, mediante la adopción del correspondiente Auto, el día 22 de septiembre de 2003, el apartado 3 de la disposición adicional que se cuestiona, apartado determinante, como ya razonamos en el ATC 264/2003, para la eventual aplicación de los dos primeros apartados de la misma al supuesto de autos y en el que, a tenor de su razonamiento, centra el órgano a quo sus dudas de constitucionalidad, se encontraba suspendido en su vigencia y aplicación, por lo que difícilmente podía ser tomado en cuenta por el órgano judicial a efectos de resolver el asunto que ante sí tenía planteado.

Por ello, siendo presupuesto de la cuestión de inconstitucionalidad la selección y concreción del precepto o preceptos aplicables al caso y de cuya constitucionalidad el órgano judicial duda, es del todo evidente que, estando el mismo suspendido, inicialmente por imperativo de lo dispuesto en el art. 161.2 CE y, posteriormente, en los términos derivados de la decisión de este Tribunal, no era posible que el órgano judicial pudiera aplicar la norma en la resolución del concreto caso sometido a su enjuiciamiento. Esta conclusión no se ve enervada por el hecho de que en el ATC 56/2005, de 2 de febrero, se acordara tener por desistido al Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, del recurso de inconstitucionalidad núm. 783-2003 declarándose extinguido el proceso, pues es evidente que los requisitos procesales que el art. 35 LOTC exige para el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad han de concurrir en el momento en que el órgano judicial adopta las decisiones conducentes al planteamiento de este proceso constitucional. Por lo demás, tampoco, a la vista del objeto del proceso en curso y de las pretensiones en él deducidas, se razona nada en el Auto respecto a la eventual aplicabilidad del precepto en el período transcurrido desde la entrada en vigor de la norma hasta la fecha de interposición del recurso, 12 de febrero de 2003, y la publicación de su admisión a trámite por este Tribunal, 7 de abril de 2003, fecha en la que, al haber aparecido publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” la suspensión acordada surte efectos frente a terceros y no solamente entre las partes.

Tampoco existe impedimento alguno para realizar un pronunciamiento de inadmisión de una cuestión de inconstitucionalidad en la fase de resolución de las mismas, esto es, mediante Sentencia, dado que la tramitación específica del art. 37.1 LOTC no tiene carácter preclusivo y cabe apreciar en Sentencia la ausencia de los requisitos, tanto procesales como de fundamentación, requeridos para el válido planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (por todas, SSTC 224/2006, de 6 de julio, FJ 4; 166/2007, de 4 de julio, FJ 5; 59/2008, de 14 de mayo, FJ 2; y 202/2009, de 27 de octubre, FJ 3).

Por todo ello, la defectuosa formulación del pertinente juicio de aplicabilidad que se aprecia en el presente caso, y que no puede subsanarse por este Tribunal en sustitución del órgano judicial cuestionante (por todas, SSTC 142/1990, de 20 de septiembre, FJ 1; y 64/2003, de 27 de marzo, FJ 7), determina que se incumpla, así, un presupuesto esencial para que podamos pronunciarnos sobre la disposición que se somete a nuestro juicio en esta cuestión de inconstitucionalidad, lo que conduce a la inadmisión de la misma por dicha causa en lo relativo a la disposición adicional quinta de la Ley 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras.

4. Descartada de este modo la procedencia de enjuiciar la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, por no resultar la misma aplicable en el proceso a quo, ello no impide que nos pronunciemos sobre la constitucionalidad de la cuestionada disposición adicional segunda LORCA, cuyo texto reproducimos anteriormente, pues, como se verá, aun cuando la misma haya sido cuestionada por el órgano judicial de modo subsidiario, es indudable su relevancia para la resolución del proceso a quo.

Antes de entrar en el enjuiciamiento del fondo del asunto que se nos plantea han de precisarse tres aspectos relativos, respectivamente, a la vigencia del precepto cuestionado, la delimitación precisa del objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad y el canon o parámetro con el que dicho precepto ha de ser confrontado.

En relación al primero de los aspectos señalados debemos poner de manifiesto que, durante la pendencia del mismo, la disposición adicional segunda de la Ley 5/2005, de 22 de abril, de supervisión de los conglomerados financieros y por la que se modifican otras leyes del sector financiero, ha modificado esta disposición adicional segunda LORCA de modo que la misma, en la redacción que ha recibido en la Ley 5/2005, de 22 de abril, establece que:

“En el caso de Cajas de Ahorros cuyos Estatutos a la entrada en vigor de la presente Ley recojan como entidad fundadora a la Iglesia Católica o entidades de Derecho Público de la misma, el procedimiento de nombramiento y la duración del mandato de los representantes de la entidad fundadora en los órganos de gobierno, se regirá por lo que se disponga en sus Estatutos, debiendo someterse en lo demás a lo establecido en esta Ley y sus normas de desarrollo.”

Ahora bien, esta modificación del precepto cuestionado no conlleva automáticamente, como es sabido, la pérdida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad planteada. En este sentido debe recordarse que, como señala, por ejemplo, el fundamento jurídico 2 de la STC 179/2006, de 13 de junio, “es doctrina reiterada de este Tribunal la de que en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que, tras esa derogación o modificación, resulte o no aplicable aquélla en el proceso a quo y de su validez dependa la decisión a adoptar en éste (entre las últimas, SSTC 255/2004, de 23 de diciembre, FJ 2; 10/2005, de 20 de enero, FJ 2; 102/2005, de 18 de abril, FJ 2; y 121/2005, de 10 de mayo, FJ 3).”

La aplicación de dicha doctrina al presente caso hace que debamos valorar la incidencia que sobre la cuestión planteada tiene la aludida modificación de la disposición adicional segunda LORCA. Al respecto, tomando como criterio el de su eventual aplicación en el proceso que ha dado origen a la presente cuestión de inconstitucionalidad, es claro que en el mismo se debaten, entre otras cuestiones relativas a la forma del acuerdo impugnado, su adecuación a la legalidad por razón de su contenido, contenido que, relativo a la decisión del Consejo de Administración de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Córdoba (Cajasur) en el sentido de acogerse a las previsiones de la disposición adicional segunda LORCA, guarda directa y estrecha relación con la citada norma hasta el punto de que, como señala el órgano judicial, de no haberse promulgado ésta el acuerdo carecería de toda razón de ser. Por ello, en la medida en que el precepto cuestionado puede condicionar la decisión judicial en el proceso del que trae causa este procedimiento, de conformidad con nuestra reiterada doctrina sobre la continuidad de los procesos constitucionales tras la derogación de las normas cuestionadas (por todas, STC 178/2004, de 21 de octubre) hemos de tener presente la supervivencia de la norma cuestionada aunque sólo fuere para esa particular controversia, por lo que debe ser enjuiciada en el presente proceso constitucional.

En segundo lugar y en relación con lo anterior también hemos de realizar otra consideración relativa a la delimitación precisa del objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad pues, a tal fin, es preciso atenerse a los exactos términos de la cuestión debatida en el proceso a quo dado que el carácter concreto del control de constitucionalidad de la ley, que es característica sustancial de la cuestión de inconstitucionalidad, determina que sólo puedan cuestionarse los preceptos que resultan determinantes para la resolución del proceso de la que la cuestión trae causa. Así, pese a que el órgano judicial que plantea la cuestión la extiende formalmente a la totalidad de la disposición adicional segunda LORCA, en la redacción dada a la misma por el art. 8.15 de la Ley 44/2002, lo cierto es que la argumentación contenida en su Auto se ciñe únicamente a cuestionar la conformidad a derecho de la asunción de determinadas competencias ejecutivas por un órgano estatal, el Ministerio de Economía, en relación con un tipo específico de cajas de ahorro, aquella fundada directamente por la Iglesia Católica o las entidades de Derecho público de la misma, cuando previamente dicha condición hubiera sido acreditada por la caja ante el citado órgano estatal, aspectos todos ellos contemplados en el párrafo segundo de la meritada disposición adicional segunda LORCA, párrafo al que restringiremos nuestro enjuiciamiento por ser éste el relevante para la resolución del proceso a quo.

Finalmente, aún con carácter previo al examen de los motivos de inconstitucionalidad que se imputan al precepto cuestionado, es preciso que despejemos otro extremo. Se trata de que fijemos cuál haya de ser el canon normativo de nuestro enjuiciamiento, puesto que durante la pendencia del proceso se ha modificado, mediante la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, el Estatuto de Autonomía de Andalucía, de suerte que el precepto estatutario que el órgano judicial entendía violentado, el art. 18.1.3 del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, no se encuentra vigente en el momento de dictar esta Sentencia dado que la Ley Orgánica 2/2007 ha derogado formalmente la Ley Orgánica 6/1981. Pues bien, atendiendo a nuestra doctrina sobre este extremo (STC 254/2004, de 23 de diciembre, FJ 5, reiterado en la 164/2006, de 24 de mayo, FJ 4; y 4/2011, de 14 de febrero, FJ 3) hemos de considerar que la vulneración del orden constitucional de distribución de competencias que se atribuye a los preceptos cuestionados debe ser valorada de acuerdo con lo que en su momento establecía el Estatuto de Autonomía de Andalucía vigente en el momento de plantearse la cuestión de inconstitucionalidad, esto es, el aprobado en 1981, conforme al cual, según su art. 18.1.3, correspondía a la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38 , 131 y 149.1.11 y 13 CE, la competencia exclusiva sobre cajas de ahorro.

5. Una vez aclarados los tres extremos anteriores, cabe ya afrontar la duda de constitucionalidad que se plantea, la cual resulta ser de contenido netamente competencial. En efecto, el órgano judicial considera que la disposición cuestionada, de carácter básico conforme proclaman tanto la disposición final primera de la Ley 44/2002 como la disposición final cuarta de la propia LORCA, incurriría en extralimitación competencial al atribuir a un órgano estatal potestades de carácter ejecutivo relacionadas con la aprobación de los estatutos y reglamentos de sus órganos de gobierno así como al presupuesto anual de la obra social de aquellas cajas de ahorros que, habiendo sido fundadas por la Iglesia Católica o sus entidades de Derecho público, tengan su domicilio social en Andalucía, pues la atribución de tales potestades no puede ser considerada básica ya que con ello se estaría privando a la Comunidad Autónoma de Andalucía de una competencia constitucional y estatutariamente conferida sobre una caja de ahorros radicada en dicha Comunidad Autónoma. Lo novedoso de esta regulación estribaba en que atribuye al Ministerio de Economía determinadas potestades ejecutivas de tutela sobre estas entidades cuando las mismas fueran de fundación eclesial. Se establecía así un régimen jurídico singularizado para tales cajas en lo relativo a los tres aspectos citados, por cuanto, a diferencia del resto de las cajas de ahorro en el que dichas facultades se residencian en órganos autonómicos, las mismas corresponderían a un órgano estatal. Esta asunción de competencias quedaba condicionada, de acuerdo con la exigencia que derivaba de la dicción literal del precepto, a que la propia caja de ahorros, destinataria, en principio, de la norma, acreditase ante el citado Ministerio la circunstancia de haber sido fundada directamente por la Iglesia Católica o por una entidad de Derecho público de la misma, acto de acreditación -que se encuentra en el origen del proceso a quo- determinante para que la competencia para la realización de los actos de aprobación antes citados correspondiera al Ministerio de Economía.

Así expuesto el régimen controvertido, resulta que dicha cuestión ha de reputarse resuelta por la doctrina que este Tribunal Constitucional ha establecido en la STC 118/2011, de 5 de julio, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 488-2003, interpuesto por el Parlamento de Andalucía contra determinados preceptos de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre. Doctrina que ha sido reiterada por las SSTC 138/2011 de 14 de septiembre (FJ 3); y 139/2011 de 14 de septiembre (FJ 3). En la STC 118/2011 apreciamos que “lo discutido por el recurrente y, controvertidamente por el Abogado del Estado es la competencia estatal para establecer un régimen diferenciado respecto de las cajas de ahorro que hayan sido fundadas por la Iglesia Católica”, declarando “que la Comunidad Autónoma de Andalucía es la competente en materia de organización interna de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica que tengan su domicilio en Andalucía, competencia que es la misma que tiene respecto de las demás cajas de ahorros, y siempre sometida, claro está, a lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre dicha materia.” (FJ 10), y así lo dispusimos en el fallo de la STC 118/2011 en el que establecimos que “Las competencias sobre la organización interna de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica con domicilio en Andalucía que tengan su sede en Andalucía pertenecen, al igual que respecto de las demás cajas de ahorros, a dicha Comunidad Autónoma, siempre con sumisión a lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre la materia.”

Por tanto, la aplicación de la doctrina expuesta conduce derechamente a la estimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad. En efecto, la norma que ahora enjuiciamos considera básico lo que no es sino una excepción a la regla general de asunción autonómica de las facultades aquí controvertidas. Así, resulta que la acreditación prevista en la norma producía el efecto de desplazar al Ministerio de Economía la competencia ejecutiva para aprobar los estatutos, los reglamentos que regulen la designación de miembros de los órganos de gobierno y el presupuesto anual de la obra social de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica. Competencia que, conforme a nuestra doctrina, radica, en los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas competentes en la materia (al respecto, STC 60/1993, de 18 de febrero, FJ 8) de modo que, en este caso, la misma habría de corresponder a la Comunidad Autónoma de Andalucía conforme al art. 18.1.3 del Estatuto de Autonomía de 1981. Tampoco esta excepción de la norma estatal puede encontrar su fundamento, como pretende el Abogado del Estado, en la necesidad de garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado en el artículo V del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos de 3 de enero de 1979, ratificado por instrumento de 4 de diciembre de 1979 por las razones que ya expusimos en el fundamento jurídico 10 de la STC 118/2011 al que basta ahora con remitirse.

Finalmente, es patente que una regulación como la aquí enjuiciada se ha configurado de un modo ciertamente contradictorio con el carácter pretendidamente básico que se le atribuye. Es un acto de voluntad de la propia caja de ahorros el determinante de su sujeción al régimen previsto por la norma estatal, de modo que se predica el carácter básico de una regulación cuya aplicación depende de la voluntad de la entidad eventualmente interesada en quedar sujeta a la misma lo que, además de ser contrario al carácter indisponible de las competencias, implicaría que la determinación del régimen jurídico aplicable a dicha entidad así como el sujeto público al que correspondería el ejercicio de las funciones administrativas a las que el precepto hace referencia quedarían al albur de la decisión del presumible destinatario de la regulación. Consecuencia inadmisible tanto desde el punto de vista tanto de la certeza y claridad del ordenamiento como de la función que las bases estatales han de cumplir en esta materia.

FALLO

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

Ha decidido

1º Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad en lo relativo a la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras.

2º Declarar que el segundo párrafo de la disposición adicional segunda de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros, en la redacción dada por el art. 8, apartado 15, de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, es inconstitucional y, por tanto, nulo.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintinueve de septiembre de dos mil once.

SENTENCIA 152/2011, de 29 de septiembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 258, de 26 de octubre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:152

Cuestión de inconstitucionalidad 648-2006. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Vigo en relación con el artículo 70.4 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia.

Derecho a la igualdad: validez del precepto legal que limita la cesión del derecho al permiso por razón exclusivamente al supuesto de que ambos progenitores trabajen (STC 75/2011).

1. La concesión del permiso por maternidad en el supuesto de la adopción de menores de corta edad tiene una finalidad diferente al supuesto del permiso por parto, pues no se trata de garantizar la recuperación de la madre, sino de facilitar la integración del menor adoptado o acogido en la familia adoptiva o de acogimiento, y de contribuir a un reparto más equilibrado de las responsabilidades familiares [FJ 4].

2. La regulación del derecho al permiso por razón de parto de la Ley de la función pública de Galicia, en cuanto permite a la madre ceder al padre el disfrute del periodo de descanso voluntario sólo en el caso de que ambos trabajen, no vulnera el artículo 14 de la Constitución [FJ 4].

3. En los supuestos de adopción o acogimiento, cuando ambos padres trabajen por cuenta ajena, el derecho al permiso de descanso corresponde *ex lege* indistintamente al padre o madre, a elección de los propios interesados, pues no existe razón para dar preferencia en el disfrute del derecho a uno de los padres sobre el otro, mientras que si sólo uno de los padres es funcionario o trabajador incluido en un régimen de la Seguridad Social, dicho derecho le corresponderá a aquél en exclusiva, puesto que sólo él puede ser titular del derecho en este caso [FJ 4].

4. Doctrina sobre la regulación del derecho a la obtención de permiso por razón de parto o de adopción (STC 75/2011) [FJ 3].

5. Doctrina sobre el principio de igualdad (SSTC 22/1981, 88/2005) [FJ 3].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 648-2006, planteada por el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo núm. 1 de Vigo en relación con el art. 70.4 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia, ante su posible contradicción con el art. 14 CE. Ha intervenido el Fiscal General del Estado y han comparecido el Abogado del Estado, el Letrado de la Xunta de Galicia y el Letrado del Parlamento de Galicia. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco José Hernando Santiago, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 24 de enero de 2006 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Vigo, al que se acompañaba testimonio del procedimiento para la protección de los derechos fundamentales núm. 2-2005, del que forma parte el Auto de 4 de enero de 2006, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 70.4 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia, ante su posible contradicción con el art. 14 CE.

2. Los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El demandante en la vía judicial, funcionario de carrera perteneciente al cuerpo de Profesores de enseñanza secundaria, solicitó un permiso de ocho semanas por razón del nacimiento de un hijo, a disfrutar una vez transcurridas las primeras ochos semanas posteriores al parto. La petición fue denegada mediante resolución de 21 de enero de 2005 dictada por la Delegación Provincial de Pontevedra de la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria de la Xunta de Galicia, a causa de que la madre, Abogada en ejercicio y afiliada a la Mutualidad General de la Abogacía, carecía de derecho a permiso por razón de parto, sin que pudiera ceder al padre un derecho del que ella misma carecía.

b) Contra la denegación del permiso, el demandante interpuso recurso contencioso- administrativo por el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona, fundándolo en la vulneración del art. 14 CE, aduciendo la discriminación sufrida por los padres que tienen hijos por naturaleza frente a quienes los tienen por adopción, los cuales, en sus mismas circunstancias, hubieran tenido derecho al permiso solicitado. El conocimiento del recurso correspondió al Juzgado de lo Contencioso- Administrativo núm. 1 de Vigo y, seguido el procedimiento por sus trámites, la Magistrada-Juez acordó, por providencia de 18 de noviembre de 2005, que, con suspensión del plazo para dictar Sentencia, se oyera a las partes y al Ministerio Fiscal por plazo de diez días, a fin de que alegasen lo que tuvieran por conveniente acerca de una eventual formulación de cuestión de inconstitucionalidad.

c) En un posterior Auto de 24 de noviembre de 2005, dictado - se dice en su razonamiento jurídico tercero- de conformidad con la facultad que otorga al Juez el art. 267.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), se acordó completar la anterior providencia, indicando que “la disposición legal aplicable al caso, sobre cuya constitucionalidad se duda y de cuya validez depende el fallo, es el artículo 70.4 de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la Función Pública de Galicia” y que “el precepto constitucional eventualmente vulnerado es el artículo 14 de la Constitución Española de 6 de diciembre de 1978”.

d) La Administración autonómica demandada, mediante escrito de 24 de noviembre de 2005, no consideró procedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, sosteniendo que no existía la denunciada discriminación entre hijos biológicos y adoptivos, al ser evidente que el permiso por parto obedece a razones de orden biológico que no concurren en los padres adoptivos o en el caso de acogimiento; añadiendo que, en todo caso, se podría plantear cuestión de ilegalidad ante el Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

e) El Fiscal, por medio de escrito de 29 de noviembre de 2005, alegó que no existe discriminación cuando se tratan de forma diferente supuestos distintos, no siendo contrarias a la Constitución aquellas disposiciones que tiendan a la tutela de la mujer trabajadora en relación con el embarazo o la maternidad, factores que permiten introducir distinciones de trato para la protección de la mujer. Añadió que no son supuestos equiparables la maternidad biológica y la adoptiva, estando justificada la distinción, pues la primera es una función biológica que la naturaleza únicamente otorga a la mujer, circunstancia que no concurre en el padre ni en el caso de la maternidad-paternidad adoptiva, supuesto este último en el que sí resulta lógico que el legislador equipare los derechos concedidos al padre y a la madre. Por lo que -concluyó- el art. 70.4 de la Ley de la función pública de Galicia no viola el art. 14 CE.

f) El recurrente, mediante escrito presentado el 13 de diciembre de 2005, defendió la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, por entender que es la propia Ley la que permite la situación discriminatoria denunciada. Razona al respecto que aunque por mandato constitucional todos los hijos son iguales ante la ley, sin embargo, en el caso de adopción, el padre adoptante puede disfrutar de permiso aunque la madre adoptante no trabaje; por el contrario, en caso de maternidad biológica el padre sólo podrá disfrutar de permiso (de aquella parte del mismo que no obedece a la recuperación física postparto) si la madre cedente tiene cubierta esa contingencia en su régimen de Seguridad Social. Y siendo -finalizó- la solución denegatoria adoptada por la Administración pública demandada la que viene siendo declarada como conforme a Derecho por la jurisprudencia, la ley que permite esa interpretación es inconstitucional por vulneración del art. 14 CE.

g) Finalmente, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Vigo acordó, por Auto de 4 de enero de 2006, promover cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 70.4 de la Ley gallega 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia, por su posible contradicción con el art. 14 CE, en los términos que seguidamente se detallan.

3. En el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, el órgano judicial, tras reflejar los antecedentes del caso, argumenta que la aplicación del precepto cuestionado origina situaciones de clara discriminación. Parte el órgano judicial de que la titularidad del permiso por razón de parto debe corresponder exclusivamente a la madre en lo que atañe a las seis primeras semanas inmediatamente posteriores al parto, por evidentes motivos fisiológicos. Pero que nada obliga a considerar (a salvo circunstancias de peligro para su salud) que sólo la madre siga siendo titular del derecho al permiso durante las restantes semanas, pues ello priva al padre biológico de poder disfrutar de ese permiso en aquellos casos en los que la madre no se halle afiliada a un régimen de la Seguridad Social que prevea tal contingencia, lo cual ocasiona una clara desigualdad en contra del padre natural, en este caso funcionario, frente al padre adoptivo, que sí goza de un derecho propio al que puede optar en condiciones de igualdad con la madre adoptiva. Más aún, la discriminación afecta especialmente al hijo, quien en el primero de los casos no tendrá derecho a la compañía de su padre, frente al hijo adoptivo, para quien sí está prevista la posibilidad de que el padre (aunque la madre no tenga ese derecho) disfrute del permiso. Por todo lo cual, el órgano judicial considera procedente promover cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 70.4 de la Ley gallega 4/1988, por posible infracción del art. 14 CE, así como, indirectamente, de los arts. 39 y 41 CE.

4. Mediante providencia de 8 de noviembre de 2006, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, así como dar traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministro de Justicia, al Fiscal General del Estado, así como a la Xunta de Galicia y al Parlamento gallego por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. En la misma providencia se acordó publicar la incoación de la cuestión de inconstitucionalidad en el “Boletín Oficial del Estado”, lo que tuvo lugar en el ejemplar del 20 de noviembre de 2006 (núm. 277 de ese año).

5. El 22 de noviembre de 2006 tuvo entrada en el Registro General el escrito del Presidente del Senado poniendo en conocimiento de este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se decide su personación en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). El Presidente del Congreso de los Diputados, por su parte, mediante escrito que tuvo entrada el 27 de noviembre de 2006, comunica que la Mesa de la Cámara ha acordado su personación en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos de lo previsto en el citado art. 88.1 LOTC.

6. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 4 de diciembre de 2006, en el que solicita la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad y, subsidiariamente, su desestimación.

Considera, en primer lugar, que la cuestión de inconstitucionalidad debe ser declarada inadmisible porque se suscita respecto de aquella redacción del art. 70.4 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/1988, de 26 de mayo, que fue dada por la Ley gallega 3/1995, de 10 de abril, sin tomar en consideración que esa redacción fue modificada por la Ley autonómica 9/2003, de 23 de diciembre.

En cuanto al fondo, reconoce el Abogado del Estado que, en el caso descrito, el “funcionario- padre adoptivo” podría obtener el permiso por razón de adopción previsto en el art. 70.4 de la citada Ley, mientras que el “funcionario-padre biológico” no podría disfrutar la parte del permiso por parto susceptible de cesión. Pero, añade, la diferencia de trato está justificada, puesto que el permiso por parto sirve a dos finalidades: la protección de la salud de la madre y la atención al recién nacido, mientras que el permiso por adopción sólo sirve a la segunda finalidad, la mejor atención del hijo adoptado. Además, la adopción puede efectuarse por un solo adoptante de sexo masculino, al que correspondería obtener el permiso de adopción a título originario; en cambio, el disfrute por el padre del permiso por parto es puramente derivativo, pues su titular originaria es siempre la madre, única respecto a la que tiene sentido la finalidad de preservar la salud postparto. En consecuencia, la diversa finalidad del permiso por parto y del permiso por adopción justifica su diferente régimen jurídico en relación a su titularidad y disfrute.

7. El 4 de diciembre de 2006 el Letrado de la Xunta de Galicia solicitó ser tenido por parte en el proceso, al tiempo que presentó escrito de alegaciones en el que solicita la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. Razona para ello que la maternidad biológica tiene un elemento esencial -el parto- que supone para la madre una afectación a su salud incompatible con una incorporación inmediata a la actividad profesional; a lo que se une otro elemento específico de la maternidad biológica -la lactancia- que sólo a ella afecta y que debe iniciarse con inmediatez al alumbramiento. Por el contrario, el permiso por adopción tiene como finalidad la construcción de un vínculo familiar inicial que permita la perfecta integración de un hijo no biológico.

8. El 7 de diciembre de 2006 el Letrado del Parlamento de Galicia presentó un escrito de alegaciones en el que, tras poner de relieve que se ha cuestionado una redacción del precepto que no era la vigente, señala a continuación que la maternidad biológica y la adoptiva no son, a efectos constitucionales, situaciones equiparables: la norma que reconoce el permiso por parto a las funcionarias trata de garantizar que una función biológica exclusiva de la mujer no constituya un obstáculo para su desarrollo profesional, aparte de proteger su salud; esta circunstancia natural, que no se da en el padre, justifica un diferente trato normativo respecto de él. En cambio, en la adopción la madre no atraviesa por un proceso biológico como el señalado, por lo que no se justificaría que la ley estableciera distinciones entre el padre y la madre adoptivos, ya que el fundamento de este permiso está en la necesidad de facilitar la integración del adoptado en la familia. Consecuentemente, no procede equiparar los derechos del padre y de la madre biológicos con los adoptivos, por tratarse de situaciones fácticas diferentes.

9. El Fiscal General de Estado presentó su escrito de alegaciones el 18 de diciembre de 2006, en el que comienza realizando una serie de consideraciones preliminares, que pueden extractarse del siguiente modo:

a) En primer lugar, señala que no cabe examinar la posible vulneración de los arts. 39 y 41 CE, a los que se alude en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, pues tanto éste como las resoluciones que abrieron el trámite de audiencia a las partes ex art. 35 LOTC, se encuentran ayunos de cualquier argumentación al respecto. b) Recuerda después que una cuestión de inconstitucionalidad no puede tener por objeto combatir una determinada interpretación que la jurisdicción ordinaria realice del precepto cuestionado. c) Señala a continuación que la redacción del precepto cuestionado que se transcribe en el Auto de planteamiento no es la aplicable al caso, por lo que la cuestión de inconstitucionalidad debe ser inadmitida. d) Considera que la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad obligaría a este Tribunal a actuar como un legislador positivo, imponiendo que la madre funcionaria tuviese derecho a un permiso durante las seis semanas inmediatamente posteriores al parto, ampliable cuando su reincorporación al trabajo supusiese un perjuicio para su salud y que, en otro caso, el tiempo restante hasta las dieciséis semanas lo pudiesen disfrutar los dos progenitores con la distribución que estimasen conveniente; pero una sentencia que tuviese esa consecuencia supondría, afirma el Fiscal General, atribuir al Tribunal Constitucional un papel que es ajeno a su función. e) Por último, destaca que, en el caso subyacente, la madre Abogada pudo optar entre afiliarse a la Mutualidad General de la Abogacía (que no contempla un permiso retribuido, sino el pago de una cantidad fija por el nacimiento de un hijo) o al régimen de autónomos de la Seguridad Social, el cual sí prevé el permiso retribuido de maternidad; por tanto, la situación en que se encuentra, careciendo de un permiso retribuido que parcialmente pueda ceder al padre, ha sido consecuencia de su voluntaria elección.

En cuanto al fondo de la cuestión planteada, señala el Fiscal General del Estado que la maternidad y, por tanto, el embarazo y el parto son una realidad biológica diferencial, objeto de una protección derivada directamente del art. 39.2 CE y, por tanto, las ventajas o excepciones que la ley determine para la mujer no pueden considerarse discriminatorias para el hombre. La atribución de un permiso por maternidad a ella, y no al padre, aparece justificada por el hecho biológico de la gestación, parto y puerperio, así como por la especial relación de afectividad que se establece entre la mujer y su hijo recién nacido y por las potencialidades que la naturaleza atribuye a la madre para su alimentación.

Por el contrario, en el supuesto de maternidad adoptiva la mujer no sufre proceso biológico alguno, por lo que si el legislador decide conceder algún tipo de permiso por el hecho de la adopción, a fin de facilitar la integración del menor adoptado en su nuevo núcleo familiar, no estaría justificado otorgarlo a uno u otro adoptante, al encontrarse ambos en idéntica situación para poder llevar a cabo la tarea de integración del menor adoptado. La concesión de permiso sólo a uno u otro de los adoptantes implicaría una discriminación por razón de sexo (opuesta al art. 14 CE), una discriminación en el matrimonio (vetada por el art. 32.1 CE), en el trabajo (proscrita por el art. 35.1 CE) y en la obligación del cuidado de los hijos (vedada en el art. 39.3 CE); de ahí que en estos supuestos la titularidad de la licencia se atribuya sin consideración alguna al sexo o a la condición de padre o madre adoptivo.

10. Mediante providencia de 28 de septiembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 29 del mismo mes y año, trámite que ha finalizado en el día de hoy.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Vigo plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 70.4 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia, ante su posible contradicción con el art. 14 CE.

El precepto legal cuestionado regula el derecho de los funcionarios de la Administración autonómica gallega a la obtención de permisos por razón de parto y de adopción (o acogimiento), que en ambos casos tendrán una duración de dieciséis semanas ininterrumpidas, si bien, en lo que ahora interesa, se establece una diferencia consistente en que, en caso de adopción, si la madre y el padre trabajasen por cuenta ajena, el permiso se distribuirá a opción de los interesados, que podrán disfrutarlo de forma simultánea o sucesiva, siempre con periodos ininterrumpidos; de modo que, en tales casos, ambos adoptantes son cotitulares del derecho al permiso. Por el contrario, del permiso por parto sólo la madre es titular, sin perjuicio de que en caso de que el padre y la madre trabajasen por cuenta ajena, ésta pueda optar porque el padre disfrute de una parte determinada e ininterrumpida del periodo de descanso posterior a las seis semanas siguientes al parto.

A juicio de la Magistrada proponente, el diferente régimen de uno y otro permiso produce una situación discriminatoria, en perjuicio de los padres e hijos biológicos frente a quienes lo son por adopción. En particular, la discriminación se produce cuando la madre no sea funcionaria o trabajadora integrada en un régimen de la Seguridad Social (como en el caso de que dimana la presente cuestión de inconstitucionalidad, al ser la madre una Abogada integrada en la Mutualidad General de la Abogacía); en este caso, el padre funcionario no puede obtener permiso por parto, en consideración a que no es titular de ese derecho ni puede serle cedido por la madre, al no tener ella tampoco derecho a él. Por el contrario, en caso de adopción, el padre funcionario, al ser por sí mismo titular del derecho, podría disfrutar de permiso, al margen de que la madre tuviera o no derecho al mismo.

2. Una vez expuesta la duda de constitucionalidad y antes de emprender su examen, debemos hacer alguna consideración de carácter preliminar:

a) La primera de ellas se refiere al óbice formulado por el Fiscal General del Estado, el Abogado del Estado y el Letrado del Parlamento gallego, para quienes la cuestión de inconstitucionalidad debe ser inadmitida, a causa de que se ha suscitado respecto de aquella redacción del precepto que le fue dada por la Ley autonómica 3/1995, de 10 de abril, sin tomar en consideración que fue modificado por la Ley, también autonómica, 9/2003, de 23 de diciembre, siendo ésta la vigente en el momento de plantearse la cuestión de inconstitucionalidad. Como es natural, es ésta una objeción a la que ha de responderse con carácter previo, sin que exista ningún obstáculo para que tal pronunciamiento se realice en este momento procesal puesto que se trata de una cuestión de orden público procesal (por todas, SSTC 224/2006, de 6 de julio, FJ 4; 166/2007, de 4 de julio, FJ 5; y 59/2008, de 14 de mayo, FJ 2).

Ciertamente, el art. 70.4 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia, fue reformado por primera vez mediante la Ley gallega 3/1995, de 10 de abril y, posteriormente, por la Ley gallega 9/2003, de 23 de diciembre (cuya redacción era la vigente al tiempo de plantearse la cuestión de inconstitucionalidad) para ser, de nuevo, reformado por la Ley 13/2007, de 27 de julio. Finalmente, la propia Ley de la función pública de Galicia ha sido derogada por el Decreto Legislativo 1/2008, de 13 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley de la función pública de Galicia, cuyo art. 76.4 mantiene el contenido de la última versión del art. 70.4 a).

Pues bien, el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad se limita a señalar, sin más precisión, que el precepto cuestionado es el art. 70.4 de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia, por lo que, como no puede ser de otro modo, el planteamiento hay que entenderlo referido a la redacción del precepto aplicable al caso, que no era otra que la aplicada en la resolución administrativa impugnada y que permanecía vigente al tiempo de suscitarse la cuestión de inconstitucionalidad, esto es, la fijada por la Ley autonómica 9/2003, de 23 de diciembre. Ocurre que, indudablemente por error, en la resolución judicial se transcribe la redacción del precepto anterior a la indicada reforma. Sin embargo, se trata de un error que en nada afecta al argumentario del propio Auto de planteamiento, ni priva de sentido a las alegaciones de las partes ni, en fin, coloca a este Tribunal en la posición de matizar su respuesta, ya que, la duda de constitucionalidad habría de ser idéntica para una u otra versión del precepto, al ser la redacción de su párrafo segundo sustancialmente la misma.

Por consiguiente, el óbice debe ser descartado, conclusión que viene también abonada por el criterio antiformalista que debe inspirar el juicio sobre la admisibilidad de las cuestiones de inconstitucionalidad (STC 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2) pues el interés objetivo al servicio del que existe la cuestión de inconstitucionalidad -la preservación de la sujeción de las disposiciones de ley a la Constitución- impone no detener su curso cuando, como en el presente caso, la duda de constitucionalidad es reconocible a la vista de lo que en el Auto de planteamiento se expresa (STC 155/1987, de 14 de octubre, FJ 3).

b) En segundo lugar, debemos señalar que el Auto de planteamiento cuestiona en su integridad el art. 70.4 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia, que en la redacción en ese momento vigente y aplicable al proceso a quo resultaba del siguiente tenor:

“En el supuesto de parto, la duración del permiso será de dieciséis semanas ininterrumpidas, ampliables en caso de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo a partir del segundo. El permiso se distribuirá a opción de la funcionaria siempre y cuando seis semanas sean inmediatamente posteriores al parto. En caso de fallecimiento de la madre, el padre podrá hacer uso de la totalidad o, en su caso, de la parte que reste del permiso.

No obstante lo anterior, y sin perjuicio de las seis semanas inmediatas posteriores al parto de descanso obligatorio para la madre, en caso de que la madre y el padre trabajen, ésta, al iniciar el periodo de descanso por maternidad, podrá optar porque el padre disfrute de una parte determinada e ininterrumpida del periodo de descanso posterior al parto, bien de forma simultánea o sucesiva con el de la madre, salvo que en el momento de su efectividad la incorporación al trabajo de la madre suponga un riesgo para su salud.

En los casos de parto prematuro y en aquellos en que, por cualquier otra causa, el neonato hubiera de permanecer hospitalizado a continuación del parto, el permiso podrá computarse, a instancia de la madre o, en su defecto, del padre, a partir de la fecha del alta hospitalaria. Se excluyen de este cómputo las primeras seis semanas posteriores al parto, de descanso obligatorio para la madre.

En los supuestos de adopción o acogida, tanto preadoptiva como permanente, de menores de hasta seis años, el permiso tendrá una duración de dieciséis semanas ininterrumpidas, ampliables en el supuesto de adopción y acogida múltiple en dos semanas más por cada hijo a partir del segundo, a contar a elección del funcionario, bien a partir de la decisión administrativa o judicial de acogida, o bien a partir de la resolución judicial por la que se constituya la adopción. La duración del permiso será, asimismo, de dieciséis semanas en los supuestos de adopción o acogida de menores, mayores de seis años de edad, cuando se trate de menores discapacitados o minusválidos o que por circunstancias o experiencias personales o que por provenir del extranjero tengan especiales dificultades de inserción social y familiar, debidamente acreditadas por los servicios sociales competentes. En caso de que la madre y el padre trabajen, el permiso se distribuirá a opción de los interesados, que podrán disfrutarlo de forma simultánea o sucesiva, siempre con periodos ininterrumpidos.

En los casos de disfrute simultáneo de periodos de descanso, la suma de los mismos no podrá exceder de las dieciséis semanas previstas en los apartados anteriores o de las que correspondan en caso de parto múltiple.

Los permisos a que se refiere el presente apartado podrán disfrutarse en régimen de jornada completa o a tiempo parcial, a solicitud de los funcionarios y si lo permiten las necesidades de los servicios, en los términos que reglamentariamente se determinen.

En los supuestos de adopción internacional, cuando sea necesario el desplazamiento previo de los padres al país de origen del adoptado, el permiso previsto para cada caso en el presente artículo podrá iniciarse hasta cuatro semanas antes de la resolución por la que se constituye la adopción.”

Ahora bien, la duda de constitucionalidad está centrada exclusivamente en el segundo párrafo, que es el único contenido normativo del precepto con incidencia en la resolución del proceso a quo y, en consecuencia, el único cuyo análisis de constitucionalidad cabe abordar en el presente proceso, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.1 LOTC.

c) Por último, es preciso señalar que aunque en el Auto de planteamiento se citen, como “indirectamente” infringidos, los arts. 39 y 41 CE, sin embargo ninguno de ellos fue mencionado en las resoluciones que dieron lugar a la apertura del trámite de audiencia a las partes ex art. 35 LOTC, sin que tampoco hayan sido las alegaciones de las partes las que hubiesen contribuido a ampliar el parámetro de constitucionalidad inicialmente propuesto por el órgano judicial. A ello se añade -siendo esto lo más relevante- que las dudas de constitucionalidad expresadas en el Auto de planteamiento están referidas exclusivamente a la pretendida contradicción del precepto cuestionado con el art. 14 CE, sin que ninguna argumentación específica se realice acerca de su eventual contradicción con los indicados arts. 39 y 41 CE, cuya cita no pasa de ser una alusión meramente retórica, carente de todo desarrollo autónomo en relación con el eje central de la cuestión, que es el de la invocada contradicción del precepto cuestionado con el principio de igualdad en la ley e interdicción de discriminación (art. 14 CE).

3. Una vez acotado el objeto del presente proceso constitucional, el examen de la duda de constitucionalidad debe partir de la doctrina fijada en la STC 75/2011, de 19 de mayo, en la que enjuiciamos la constitucionalidad del art. 48.4 del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores (precepto que regula la suspensión del contrato de trabajo en los casos de parto, adopción y acogimiento), en la redacción que le dio la Ley 39/1999, de 5 de noviembre; doctrina ya aplicada en vía de amparo por la STC 78/2011, de 6 de junio.

En aquella ocasión el Juzgado promotor de la cuestión de inconstitucionalidad consideraba que no existía justificación para que, en el supuesto de parto, el padre trabajador sólo pudiera disfrutar del periodo de descanso “voluntario” y percibir el correspondiente subsidio por maternidad, si la madre le cedía el derecho a disfrutarlo, lo que sólo era posible si se trataba de trabajadora incluida en algún régimen de la Seguridad Social que tuviera prevista esta contingencia. La cuestión de inconstitucionalidad fue desestimada en atención a consideraciones que son trasladables al presente caso, en tanto en cuanto la regulación del derecho a la obtención de permiso por razón de parto o de adopción que se contiene en el precepto ahora cuestionado es trasunto de la suspensión de la relación laboral por causa de parto o de adopción que se contemplaba en el art. 48.4 Ley Ley del estatuto de los trabajadores (LET), en la redacción resultante del art. 5 de la Ley 39/1999, de 5 de noviembre.

En consecuencia, no cabe sino reiterar que este Tribunal tiene declarado, desde la STC 22/1981, de 2 de julio, recogiendo al respecto la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que “el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el art. 14 CE, sino tan sólo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable. Lo que prohíbe el principio de igualdad, en suma, son las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados. También es necesario, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos” (SSTC 200/2001, de 4 de octubre, FJ 4; y 88/2005, de 18 de abril, FJ 5, por todas).

También hemos destacado que lo propio del juicio de igualdad es “su carácter relacional conforme al cual se requiere como presupuestos obligados, de un lado, que, como consecuencia de la medida normativa cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas” (STC 181/2000, de 29 de junio, FJ 10) y, de otro, que “las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables, es decir, que el término de comparación no resulte arbitrario o caprichoso (SSTC 148/1986, de 25 de noviembre, FJ 6; 29/1987, de 6 de marzo, FJ 5; 1/2001, de 15 de enero, FJ 3). Sólo una vez verificado uno y otro presupuesto resulta procedente entrar a determinar la licitud constitucional o no de la diferencia contenida en la norma” (STC 200/2001, de 4 de octubre, FJ 5).

En la cuestión de inconstitucionalidad resuelta por la ya citada STC 75/2011, de 19 de mayo, en la que enjuiciamos la constitucionalidad del art. 48.4 LET, fueron dos los términos de comparación aportados por el órgano judicial para suscitar la duda de constitucionalidad: de un lado, la situación diferencial que se establecía entre mujeres y hombres (madres y padres) al configurar el derecho al descanso voluntario como originario de la madre, que podía cederlo -si así lo deseaba- al padre, siempre y cuando ambos fueran trabajadores afiliados a la Seguridad Social; de otro, la diferencia de trato, en detrimento del padre biológico, entre el supuesto de parto y el supuesto de adopción (o acogimiento).

En el presente caso, sólo esta segunda perspectiva ha sido tomada en consideración por el órgano judicial para promover la duda de constitucionalidad, por lo que nuestra respuesta debe comenzar por recordar que los supuestos de parto y de adopción son plenamente equiparables desde el punto de vista de los derechos de los hijos, pues éstos son iguales ante la ley con independencia de la filiación, como establece el art. 39.2 CE, pero sin que eso signifique necesariamente que tengan que ser supuestos equiparables a efectos de los derechos profesionales de los progenitores y adoptantes, por ser distintas las situaciones protegidas en caso de parto (maternidad biológica) y en caso de adopción (o acogimiento).

En efecto, en el supuesto de maternidad biológica la finalidad primordial perseguida por el legislador al establecer en el precepto legal cuestionado el derecho de la funcionaria a disfrutar de permiso por parto durante dieciséis semanas ininterrumpidas (o el periodo superior que proceda en caso de parto múltiple), es preservar la salud de la madre ante un hecho biológico singular, considerando que una reincorporación inmediata de la mujer a su puesto de trabajo tras el alumbramiento puede ser perjudicial para su completa recuperación, debiéndose hacer compatible esa protección de la condición biológica y de la salud de la mujer con la conservación de sus derechos profesionales, sin perjuicio de que puedan tenerse en cuenta otros intereses dignos de protección conectados al hecho del alumbramiento, como la lactancia natural y la especial relación de afectividad entre la madre y el neonato, por ejemplo.

Así se desprende de nuestra doctrina (SSTC 109/1993, de 25 de marzo, FJ 4; 182/2005, de 4 de julio, FJ 4; y 324/2006, de 20 de noviembre, FFJJ 4 y 6, por todas); y en este mismo sentido se pronuncian la normativa comunitaria (así, art. 2.7 de la Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, modificada por la Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002; y refundida en la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006) y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, declarando compatibles con el principio de igualdad de trato las disposiciones relativas a la protección de la mujer en relación con el embarazo y la maternidad, y calificando de discriminaciones directas por razón de sexo los tratos menos favorables a la mujer debidos a tales causas. Más concretamente, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiene señalado que el derecho al permiso de maternidad tiene por objeto, por una parte, la protección de la condición biológica de la mujer durante su embarazo y después de éste, y, por otra parte, la protección de las particulares relaciones entre la mujer y su hijo durante el período que sigue al embarazo y al parto, como ya se ha indicado (así, Sentencias de 12 de julio de 1984, caso Hofmann; de 30 de abril de 1998, caso Thibault; de 27 de octubre de 1998, caso Boyle y otros; de 18 de marzo de 2004, caso Merino Gómez; y de 30 de septiembre de 2010, caso Roca Álvarez).

De ahí que en el supuesto de parto pueda hablarse con propiedad de “periodo de descanso por maternidad”, distinguiéndose entre un periodo de descanso “obligatorio” (las seis semanas inmediatamente posteriores al parto) que la madre ha de disfrutar necesariamente, en aras al propósito de garantizar su recuperación; y un periodo de descanso “voluntario” (las semanas restantes), que la madre puede ceder al padre si lo estima oportuno, y siempre que el padre también trabaje.

Ello explica y justifica que, siendo el descanso por parto un derecho de la funcionaria madre, ésta pueda ceder al padre, cuando él también trabaje por cuenta ajena, el disfrute del periodo de descanso “voluntario” en su integridad o parcialmente, de suerte que si la madre no trabaja no puede ceder al padre el derecho a disfrutar de ese periodo de descanso por maternidad, pues nadie puede ceder a otro un derecho que no tiene (nemo plus iuris quam ipse habet transferre potest).

Cosa distinta es que el legislador, en el legítimo ejercicio de su libertad de configuración del régimen jurídico de los funcionarios y en apreciación de las circunstancias socioeconómicas concurrentes en cada momento, pudiera atribuir en este supuesto al padre, si lo estimase oportuno (como lo ha hecho en el ámbito laboral, mediante la reforma introducida en el art. 48.4 LET por la disposición adicional undécima de la Ley Orgánica 3/2007, con el propósito de contribuir a un reparto más equilibrado de las responsabilidades familiares), el derecho a la obtención del permiso, y sin que ello signifique que la opción legislativa contraria sea por ello inconstitucional (STC 75/2011, de 19 de mayo, FJ 8).

4. Por el contrario, y a diferencia de lo que sucede en el supuesto del parto, en la adopción (y en el acogimiento) no concurre la necesidad de proteger la salud de la mujer, por lo que la decisión del legislador de extender al supuesto de la adopción de menores de corta edad el derecho a la concesión del permiso por maternidad tiene una finalidad diferente al supuesto tradicional del permiso por parto, pues no se trata de garantizar la recuperación de la madre mediante el derecho a permiso durante un periodo determinado, sino de facilitar la integración del menor adoptado o acogido en la familia adoptiva o de acogimiento, y de contribuir a un reparto más equilibrado de las responsabilidades familiares.

Por ello, en el supuesto de adopción (o de acogimiento), cuando ambos padres trabajen por cuenta ajena, el derecho al permiso durante el periodo establecido, que se equipara en su duración a lo establecido para el supuesto de parto, corresponde ex lege indistintamente al padre o madre, a elección de los propios interesados, pues no existe razón para dar preferencia en el disfrute del derecho a uno de los padres sobre el otro (antes bien, de establecerse tal preferencia podría ser tachada de discriminatoria por razón de sexo y en consecuencia contraria al art. 14 CE), mientras que si sólo uno de los padres es funcionario o trabajador incluido en un régimen de la Seguridad Social, el derecho al periodo de descanso legalmente establecido le corresponderá a aquél en exclusiva, como es lógico, puesto que sólo él puede ser titular del derecho en este caso.

En conclusión de todo lo señalado podemos afirmar que la regulación del derecho al permiso por razón de parto por el art. 70.4 de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia, en cuanto permite a la madre ceder al padre el disfrute del periodo de descanso “voluntario” sólo en el caso de que ambos trabajen, quedando excluida la posibilidad de cesión al padre del disfrute de ese periodo cuando la madre no fuese funcionaria o trabajadora incluida en algún régimen de la Seguridad Social, no vulnera el art. 14 CE, lo que determina la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad de núm. 648-2006.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintinueve de septiembre de dos mil once.

SENTENCIA 153/2011, de 17 de octubre de 2011

Sala Segunda

("BOE" núm. 275, de 15 de noviembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:153

Recurso de amparo 10673-2006. Promovido por don Amable Dopico Freire frente a la Sentencia de la Audiencia Provincial de A Coruña que, en apelación, le condenó por una falta de homicidio por imprudencia leve.

Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia: condena pronunciada en apelación completando el relato de hechos probados con datos extraídos de la prueba documental y de la propia Sentencia dictada en primera instancia sin que fuera exigible la audiencia personal del acusado; subsunción de los hechos probados en el tipo penal aplicado que no puede calificarse de imprevisible.

1. A partir de los hechos declarados probados en la primera instancia, el núcleo de la discrepancia entre la Sentencia absolutoria y la condenatoria es una cuestión estrictamente jurídica, por lo que para su resolución no resulta necesario oír al acusado en un juicio público, pudiendo el Tribunal decidir sobre la base de lo actuado (STC 170/2002) [FJ 6].

2. Resulta contrario a un proceso con todas las garantías que un órgano judicial, conociendo en vía de recurso, condene a quien había sido absuelto en la instancia como consecuencia de una nueva fijación de los hechos probados que encuentre su origen en la reconsideración de pruebas que exijan necesariamente que se practiquen en presencia del órgano judicial que las valora (SSTC 167/2002, 272/2005) [FJ 3].

3. El derecho a la defensa del demandante de amparo quedó salvaguardado por medio de la intervención de su letrado, sin que fuera exigible su audiencia personal en la fase de apelación [FJ 7].

4. El Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, no garantiza necesariamente el derecho a una vista pública en apelación ni, si dicha vista ha tenido lugar, el de comparecer personalmente en los debates si los aspectos analizados son puramente jurídicos (STEDH 2010, casos *García Hernández c. España* de 2010 y *Bazo González c. España* de 2008) [FJ 6].

5. Doctrina sobre el derecho a ser oído en apelación (SSTC 45/2001, 184/2009) [FJ 6].

6. Se vulnera el derecho a la legalidad penal cuando la conducta enjuiciada es subsumida de un modo irrazonable en el tipo penal que resulta aplicado, conduciendo a soluciones esencialmente opuestas a la orientación material de la norma y, por ello, imprevisibles para sus destinatarios, pero no cabe apreciar tal vulneración cuando la operación de calificación jurídico-penal no resulta imprevisible (SSTC 137/1997, 262/2006) [FFJJ 8, 9].

7. Es ajena al contenido propio de nuestra jurisdicción la interpretación última del contenido de los tipos sancionadores y el control del proceso de subsunción de los hechos probados en los preceptos aplicados, al ser esta una función que, de acuerdo con lo establecido en el art. 117.3 CE, corresponde en exclusiva a los Jueces y Tribunales ordinarios (STC 60/2008) [FJ 9].

8. Doctrina sobre el principio de legalidad penal (SSTC 137/1997, 91/2009) [FJ 8].

9. La conducta del demandante por la que se formula el reproche penal no fue ordenar la modificación de la obra, sino su conducta omisiva de control sobre la contratación y ejecución de la misma, por lo que ha de descartarse la lesión del derecho a la presunción de inocencia que se hacía descansar en la falta de prueba acerca de sí el demandante conocía o no la modificación de la obra inicialmente proyectada [FJ 10].

10. No resulta posible, en el trámite de alegaciones presentadas por los coprocesados, erigirse éstos en auténticos recurrentes de amparo, esgrimiendo una pretensión propia frente al acto impugnados originariamente por el demandante principal, ya que ello supondría permitir la presentación de auténticas demandas de amparo una vez vencidos los plazos legales dispuestos para el ejercicio de la acción (SSTC 118/2004, 1/2006) [FJ 2].

11. La imprecisión de los recurrentes en la calificación jurídica de su queja en modo alguno constituye un obstáculo para su enjuiciamiento bajo el marco constitucional adecuado, al resultar clara y perfectamente delimitada en la demanda, la infracción aducida y las razones en las que la misma se asienta (SSTC 136/2005, 191/2009) [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 10673-2006, promovido por don Amable Dopico Freire, representado por la Procuradora de los Tribunales doña María Luis Noya Otero y asistido por el Abogado don Jesús Seoane Rodríguez, contra la Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de A Coruña, de 19 de septiembre de 2006, dictada en el recurso de apelación 130-2006. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha comparecido don Juan José Pita Díaz, representado por la Procuradora doña Sonia Casquero Álvarez y asistido del Letrado don Ricardo M. Pérez Lama. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el 27 de noviembre de 2006 la Procuradora de los Tribunales doña María Luisa Noya Otero, en nombre y representación de don Amable Dopico Freire, formuló demanda de amparo contra la resolución que se cita en el encabezamiento de esta Sentencia. Por otrosí solicitó la suspensión de la ejecución de la pena de multa impuesta por la Sentencia impugnada.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo son los siguientes:

a) El demandante fue absuelto por Sentencia del Juzgado de Instrucción núm. 5 de Ferrol de 26 de septiembre de 2005, de la falta de homicidio por imprudencia leve por la que fue acusado como concejal de obras del Ayuntamiento.

El relato de hechos probados de la Sentencia establece: “Sobre las 23:00 horas del día 3 de enero de 2003, en las inmediaciones de la calle Ramón y Cajal del término municipal de Ferrol, cuando M.R.C conducía el ciclomotor de la marca Yamaha, matrícula C-3309-BMG, colisionó con el resalte del paso de peatones previamente recortado por operarios de CONCIFA que habían sido contratados por Fulgencio Carreira Souto y que habían realizado la obra bajo la dirección directa de éste, sin intervención de dirección técnica alguna. Como consecuencia de la colisión M.R.C falleció.”

En el fundamento de Derecho sexto de la Sentencia se afirma, respecto de la acusación formulada contra el ahora demandante de amparo, que dadas las declaraciones contradictorias de los denunciados respecto de la participación de los mismos en los hechos enjuiciados, aun cuando parezca lógico pensar que el finalmente condenado no inició las obras de modificación por iniciativa propia sino a instancia del Ayuntamiento (que le había encomendado el proyecto inicial), dada la ausencia de prueba concluyente a ese respecto y no pudiendo determinar quién dio la orden, se imponía un pronunciamiento absolutorio del demandante.

b) Las personadas como acusación particular, esposa e hijas del fallecido, interpusieron recurso de apelación contra la Sentencia que fue estimado parcialmente por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de A Coruña.

La Sentencia de apelación reformula el relato de hechos probados. Describe el trámite administrativo seguido en el Ayuntamiento de la solicitud que planteó una asociación de vecinos y que dio lugar al acuerdo de la comisión de gobierno de 25 de febrero de 2002 que aprobó la propuesta de elevar sobre el nivel de la calzada, entre ocho y diez centímetros, dos pasos de peatones en la calle Ramón y Cajal. Recibido el acuerdo en la comisión de obras y contratación del Ayuntamiento, de la cual era presidente el demandante como concejal de obras, los arquitectos técnicos municipales elaboraron y redactaron un proyecto para la elevación a petición del demandante y del concejal de seguridad y tráfico, momento a partir del cual el demandante dio órdenes e instrucciones verbales para que ejecutara los trabajos quien fue condenado por la Sentencia de instancia como contratista, sin existir desde ese momento control, supervisión e inspección de los hechos sucesivos. Afirma el relato que concluida la elevación conforme al proyecto y al parecer escasa su eficacia se decidió modificar la elevación, sin que conste quien tomara esa decisión, lo cual llevó a elevar el aglomerado asfáltico en los pasos de peatones de forma notable y excesiva, como así informaron agentes de la policía local al advertir un riesgo para la circulación rodada, riesgo que en definitiva dio lugar a señalizar los pasos con señales de peligro y limitación de velocidad a 20 kilómetros por hora.

En el fundamento de Derecho cuarto de la Sentencia se analiza la implicación del demandante y se afirma que actuó de forma negligente en los siguientes términos. Hubo irregularidades en la tramitación administrativa de la autorización de las obras, irregularidades que pese a ser apreciadas en el ámbito de la propia Administración no fueron corregidas. La contratación de las obras se produjo en una mera reunión de pasillo de forma verbal y en un contexto de pseudo confianza inaceptable en lo que debe ser la actuación de la Administración. El nombramiento del técnico, por fin, se produjo de palabra y recayó sobre persona no especializada sin nombramiento oficial.

De las irregularidades expuestas se infiere una situación en la cual se difumina el adecuado control, inspección y seguimiento de los trabajos encargados.

Añade la Sentencia que el demandante tenía el dominio funcional del hecho, dominio que abandonó de forma irresponsable en manos inexpertas, sin ninguna clase de control ni garantía.

La Sentencia de apelación extendió la condena de instancia tanto al demandante como al concejal de seguridad y tráfico como autores de una falta de imprudencia leve con resultado de homicidio a la pena de un mes de multa, con cuota diaria de 50 euros.

3. La demanda de amparo se dirige contra la Sentencia de 19 de septiembre de 2006 por vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, con exposición de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho a un proceso con todas las garantías en supuestos de Sentencias penales condenatorias en apelación que revocan Sentencias absolutorias dictadas en primera instancia. Aduce en segundo lugar que se lesionó su derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, ya que del relato de hechos probados no se puede derivar su consideración como falta de imprudencia con resultado de muerte, así como lesión del derecho a la presunción de inocencia, art. 24.2 CE, al no existir prueba que acredite el conocimiento del demandante de la ampliación de la obra, lo cual debería excluir la condena impuesta.

4. El 29 de octubre de 2007, la Sección Tercera de este Tribunal acordó, de conformidad con lo previsto en el art. 50.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), en su redacción anterior a la reforma aprobada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, conceder al demandante y al Ministerio Fiscal plazo común de diez días para formular las alegaciones que estimaran pertinentes en relación con la posible carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda [art. 50.1 c) LOTC].

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 27 de noviembre de 2007, el recurrente reitera los argumentos expresados en la demanda.

6. El Ministerio Fiscal, en escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 4 de diciembre de 2007, interesó la inadmisión a trámite de la demanda por entender que carece manifiestamente de contenido constitucional.

En primer lugar, en relación con la vulneración del derecho a un proceso con las debidas garantías, efectúa una referencia a los antecedentes del procedimiento penal y, con apoyo en la STC 207/2007, FJ 2, considera que el relato de hechos probados de la Sentencia de la Audiencia Provincial descansa en el expediente informativo municipal obrante en la causa. La Sentencia recurrida sustenta la participación del demandante en los hechos en prueba documental.

Descarta la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, por considerar que la Sentencia no incurre en errores manifiestos y patentes, al discrepar el demandante de la calificación jurídica sin que la misma sea irrazonable o arbitraria. La Sentencia atribuye responsabilidad al demandante por omitir las obligaciones derivadas de su condición de concejal delegado de obras y contratación.

Considera inexistente la vulneración del derecho a la presunción de inocencia, al limitar el demandante su discrepancia con la calificación jurídica de los hechos, valoración ajena al derecho que se afirma vulnerado.

7. Por providencia de 29 de noviembre de 2010 la Sala Segunda del Tribunal Constitucional acordó conocer del presente recurso de amparo y admitir a trámite la demanda presentada por la Procuradora doña María Luisa Noya Otero, en nombre y representación de don Amable Dopico Freire. Asimismo se acordó dirigir comunicación a la Sección Primera de la Audiencia Provincial de A Coruña y al Juzgado de instrucción núm. 5 de Ferrol para que en el plazo de diez días remitieran certificación o fotocopia adverada, respectivamente, de las actuaciones correspondientes al rollo de apelación núm. 130-2006 y al juicio de faltas núm. 60-2005, con emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el procedimiento, con excepción del recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en el recurso de amparo.

8. Por diligencia de ordenación de 24 de enero de 2011 se tuvo por personada y parte en el procedimiento a la Procuradora doña Sonia Casqueiro Álvarez en nombre y representación de don Juan José Pita Díaz. En la misma providencia se acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días para presentar alegaciones conforme a lo previsto en el art. 52.1 LOTC.

9. El Ministerio Fiscal, en escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 11 de febrero de 2011, interesó fuera otorgado el amparo solicitado por el demandante por la vulneración de su derecho a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia, art. 24.2 CE.

En su informe considera que la ampliación que hizo el Tribunal de apelación del relato de hechos probados tuvo en cuenta hechos que constaban en el expediente informativo municipal y otros que fueron obtenidos de pruebas personales tanto practicadas en el plenario como prestadas en fase instructora, pruebas que no fueron practicadas a su presencia y sin que se oyera al acusado absuelto, por lo cual se considera que la condena del demandante no fue precedida del examen directo y personal de éste, ni tampoco de los otros testigos y peritos en un debate público en el que fuera respetado el principio de contradicción.

La vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías lleva implícita la del derecho a la presunción de inocencia.

Considera el Ministerio Fiscal también concurrente la vulneración del derecho a la presunción de inocencia, al margen de su posible consecuencia por la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías, al no haber tenido intervención el demandante ni en la ejecución ni en el visto bueno de la primera obra, funciones atribuidas al concejal delegado de seguridad y tráfico, sin que tampoco conste hubiera tenido implicación directa en la modificación de la primera obra. Así, se afirma, todas las actuaciones fueron realizadas por personas vinculadas a la circulación vial, tanto las que pretendían dotar de mayor eficacia a la obra como las que perseguían paliar las consecuencias apreciadas tras su realización, sin que se aprecie conducta omisiva imputable al demandante que permita relacionarlo con la modificación final de la ejecución y con la toma de decisiones una vez constatada la existencia de riesgo para la circulación.

10. La Procuradora doña Sonia Casqueiro Álvarez, en nombre y representación de don Juan José Pita Díaz, también condenado por la Sentencia de apelación como concejal delegado de seguridad y tráfico, presentó escrito de alegaciones ante este Tribunal el 18 de febrero de 2011. Afirma vulnerados los derechos de su representado a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, en su vertiente del derecho a obtener una resolución fundada que permita conocer los motivos que justifican el pronunciamiento, así como por incurrir la Sentencia en errores materiales manifiestos. También considera vulnerado su derecho a un proceso con todas las garantías y el derecho a la presunción de inocencia, art. 24.2 CE, al sustentar el pronunciamiento de condena en pruebas no valoradas por el Tribunal de apelación pruebas que, además, no permiten desvirtuar el derecho que se afirma vulnerado.

11. Por providencia de 13 de octubre de 2011, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la Sentencia de 19 de septiembre de 2006, dictada por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de A Coruña, que revocando parcialmente la dictada por el Juzgado de Instrucción núm. 5 de Ferrol el 26 de septiembre de 2005, condenó al demandante como autor de una falta de homicidio por imprudencia leve.

El demandante considera vulnerado su derecho fundamental a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) porque, en su opinión, la condena dictada por la Audiencia Provincial no respetó las garantías de publicidad, inmediación y contradicción en la valoración de las pruebas que sustentan la condena. En segundo lugar aduce vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) a causa de los errores patentes y manifiestos en los que incurre la Sentencia para fundar la condena del recurrente. Finalmente, estima quebrantado su derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) porque no existe prueba suficiente de su participación en los hechos por los que se le condena, pues no se ha acreditado vinculación alguna del demandante de amparo con la obra ejecutada que se encuentra en el origen del accidente sufrido por M.R.C.

2. Antes de abordar las quejas esgrimidas por el demandante resulta necesario realizar algunas precisiones respecto del objeto del presente recurso de amparo:

En primer lugar, el escrito de alegaciones presentado por la representación de don Juan José Pita Díaz, quien también fue condenado en segunda instancia como concejal delegado de seguridad y tráfico, no se limita a alegar en apoyo de la pretensión del demandante de amparo, sino que contiene un auténtico recurso de amparo en cuyo examen no podemos entrar por no haber sido presentado en el plazo establecido en el art. 44.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal.

Como recordábamos en la STC 1/2006 de 16 de enero, mediante la cita de la STC 118/2004, de 12 de julio, FJ 1, “las alegaciones presentadas por los codemandados o coprocesados tienen la importante limitación de que no resulta posible en dicho trámite erigirse en auténticos recurrentes de amparo, esgrimiendo una pretensión propia frente al acto, disposición o resolución impugnados originariamente por el demandante principal, ya que ello supondría permitir la presentación de auténticas demandas de amparo una vez vencidos los plazos legales dispuestos para el ejercicio de la acción ante la jurisdicción constitucional.”

La segunda de las precisiones anunciadas hace referencia a la necesidad de encuadrar las quejas del demandante de acuerdo con su auténtico contenido material. Así, la vulneraciones segunda y tercera, -tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y presunción de inocencia (art. 24.2 CE)-, se concretan con el argumento de que el nuevo relato de hechos probados que hace la Sentencia condenatoria recurrida no puede ser calificado como falta de homicidio por imprudencia leve, vulneraciones que deben ser reconducidas al derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE) con arreglo a la doctrina de este Tribunal que establece que la imprecisión de los recurrentes en la calificación jurídica de su queja en modo alguno constituye un obstáculo para su enjuiciamiento bajo el marco constitucional adecuado, al resultar clara y perfectamente delimitada en la demanda la infracción aducida y las razones en las que la misma se asienta (por todas, SSTC 136/2005, de 23 de mayo, FJ 2; 91/2006, de 27 de marzo, FJ 2; y 191/2009, de 28 de septiembre, FJ 3).

3. La primera de las cuestiones suscitadas en este recurso de amparo ha sido objeto de tratamiento en múltiples ocasiones por este Tribunal, que ha establecido a través de sus pronunciamientos un cuerpo de doctrina estable cuyo origen se encuentra en la STC 167/2002, de 18 de septiembre, y que viene reiterándose en otras muchas desde entonces.

Tal como recordábamos en la STC 272/2005, de 24 de octubre, “según esta doctrina consolidada resulta contrario a un proceso con todas las garantías que un órgano judicial, conociendo en vía de recurso, condene a quien había sido absuelto en la instancia como consecuencia de una nueva fijación de los hechos probados que encuentre su origen en la reconsideración de pruebas cuya correcta y adecuada apreciación exija necesariamente que se practiquen a presencia del órgano judicial que las valora. Corolario de lo anterior será que la determinación de en qué supuestos se ha producido vulneración del derecho fundamental a un proceso con todas las garantías (cristalizado ahora en la garantía de inmediación) es eminentemente circunstancial, pues lo decisivo es si la condena de quien había sido absuelto en la instancia trae causa en primer lugar de una alteración sustancial de los hechos probados y, de ser así, si tal apreciación probatoria encuentra fundamento en una nueva reconsideración de medios probatorios cuya correcta y adecuada apreciación exige la inmediación; esto es, que sea el órgano judicial que las valora el órgano ante quien se practican. Contrariamente no cabrá entender vulnerado el principio de inmediación cuando, por utilizar una proposición comprensiva de toda una idea, el órgano de apelación no pronuncie su Sentencia condenatoria a base de sustituir al órgano de instancia en aspectos de la valoración de la prueba en los que éste se encuentra en mejor posición para el correcto enjuiciamiento de los hechos sobre los que se funda la condena debido a que la práctica de tales pruebas se realizó en su presencia.

Por ello no cabrá efectuar reproche constitucional alguno cuando la condena pronunciada en apelación (tanto si el apelado hubiese sido absuelto en la instancia como si la Sentencia de apelación empeora su situación) no altera el sustrato fáctico sobre el que se asienta la Sentencia del órgano a quo, o cuando, a pesar de darse tal alteración, ésta no resulta del análisis de medios probatorios que exijan presenciar su práctica para su valoración o, finalmente, cuando el órgano de apelación se separe del pronunciamiento fáctico del Juez de instancia por no compartir el proceso deductivo empleado a partir de hechos base tenidos por acreditados en la Sentencia de instancia y no alterados en la de apelación, pero a partir de los cuales el órgano ad quem deduce otras conclusiones distintas a las alcanzadas por el órgano de instancia, pues este proceso deductivo, en la medida en que se basa en reglas de experiencia no dependientes de la inmediación, es plenamente fiscalizable por los órganos que conocen en vía de recurso sin merma de garantías constitucionales. En consecuencia serán las resoluciones judiciales pronunciadas en el proceso sometido a revisión constitucional y los hechos sobre los que se proyectó el enjuiciamiento de los Tribunales ordinarios los que condicionarán la perspectiva con la que haya de abordarse el enjuiciamiento constitucional y el resultado mismo de tal enjuiciamiento, sin que quepa adelantar soluciones rígidas o estereotipadas. En este análisis casuístico, además del examen riguroso de las Sentencias pronunciadas en instancia y apelación por los Tribunales ordinarios, resultará imprescindible la consideración de la totalidad del proceso judicial para situarnos en el contexto global en el que se produjo el debate procesal, y así comprender primero y enjuiciar después la respuesta judicial ofrecida. Y es que, con frecuencia, la respuesta global dada por los órganos judiciales no puede entenderse en su verdadero alcance sin considerar las alegaciones de las partes a las que se da contestación y el curso procesal al que las Sentencias ponen fin. No debemos perder de vista que, aun cuando sólo en la medida en que así resulta preciso para proteger los derechos fundamentales, en el recurso de amparo se enjuicia la actividad de los órganos judiciales y que, precisamente por ello, el acto final que es objeto de impugnación en amparo no es sino el precipitado de todo el proceso, aunque con frecuencia no todas sus incidencias se hagan explícitas en la resolución final.”

4. En el caso sometido a nuestra consideración el juez de instrucción condenó al contratista de las obras de sobreelevación de un paso de peatones como responsable de una falta de homicidio imprudente por el fallecimiento de un motorista que perdió el control del ciclomotor al pasar por el resalte del paso de peatones que había sido recortado bajo su dirección pero sin dirección técnica alguna, hasta configurar un escalón irregular de hasta once centímetros de altura sin señalización adecuada. El juez condenó exclusivamente al contratista del Ayuntamiento por considerar que el recorte del resalte fue una modificación de la obra inicialmente proyectada, modificación que se llevó a cabo bajo su inmediata dirección pero sin sujeción a procedimiento administrativo alguno, sin supervisión técnica y pese a las advertencias del personal sobre el peligro que la modificación efectuada entrañaba, extremos estos que el juez consideró probados a partir de la prueba documental y de la declaración de uno de los operarios que realizaron la modificación. Por el contrario, el Juez absolvió al demandante de amparo, a la sazón concejal delegado de obras, con fundamento en que, aunque parece lógico pensar que el condenado no inició las obras de modificación por iniciativa propia, no existía prueba concluyente de que fuese él quien le diese la orden para que elevase el paso de peatones más de lo inicialmente previsto en el proyecto.

La Audiencia Provincial estimó parcialmente el recurso y condenó al demandante de amparo como responsable de una falta de homicidio imprudente. A tal conclusión llega la Audiencia tras incorporar a la declaración de hechos probados los detalles de la tramitación del expediente administrativo instruido para la elevación del paso de peatones, así como su posterior modificación sin sujeción a procedimiento alguno por indicación del Ayuntamiento, datos todos ellos que, o bien se encontraban ya incorporados abreviadamente a la fundamentación jurídica de la sentencia apelada, o bien se extraen de la prueba documental, y, consecuentemente, no implicaron una nueva valoración por la Audiencia Provincial de pruebas practicadas ante el órgano a quo y cuya correcta valoración requiera haber presenciado su práctica.

En efecto, la Audiencia comienza por recordar que la elevación del paso de peatones respondió a una solicitud ciudadana y describe la tramitación administrativa que condujo a la realización de la obra de elevación del paso de peatones en términos que no alteran sustancialmente la apreciación probatoria efectuada por el Juez de instrucción (aunque sí la precisan más) según se desprende del análisis conjunto de la declaración de hechos probados y de las afirmaciones fácticas que se incorporan a los fundamentos jurídicos. En concreto relata la Audiencia que una vez efectuada la obra conforme al proyecto inicial, dado que no produjo el resultado pretendido, se decidió modificar la elevación del paso de peatones dando instrucciones verbales, apreciación que ya se contiene en el fundamento jurídico 4 de la Sentencia de instancia al mencionar que la modificación se realizó “sin sujetarse a un procedimiento administrativo previo y sin supervisión de técnico alguno”. Sigue luego precisándose que la modificación consistió en elevar el aglomerado asfáltico de modo tan notable que los propios operarios así como la policía local advirtieron del riesgo que implicaba, sin que en este punto la Audiencia se separe tampoco de la apreciación fáctica realizada por el Juez de instrucción a partir de la testifical practicada ante él (fundamento jurídico 4, párrafo primero in fine de la Sentencia de instancia) y cuyas conclusiones respeta el órgano de apelación (párrafo primero in fine de los hechos proados). Seguidamente la Audiencia describe el accidente de circulación que produjo la muerte del motorista, haciéndolo con mayor detalle que el Juez pero de modo sustancialmente igual. Hasta aquí la mayor meticulosidad con que se redactan los hechos probados por la Audiencia deriva de la prueba documental obrante en el expediente administrativo y judicial, valorado por el órgano ad quem en sentido semejante y, en todo caso, con las mismas garantías de inmediación que el órgano a quo.

Es cierto que al enjuiciar la responsabilidad penal del demandante de amparo, la Audiencia Provincial repasa las actuaciones judiciales, afirmando que existen indicios vehementes de que el demandante de amparo, concejal de obras del Ayuntamiento, conoció y autorizó la modificación del paso de peatones sobre la obra inicialmente realizada, indicios entre los cuales se encuentran algunos extraídos de la valoración de las declaraciones de un testigo y de los propios concejales acusados (el de tráfico y el demandante de amparo). Ahora bien, de tales consideraciones no derivó la Audiencia consecuencia adversa alguna para el demandante de amparo, pues afirma que tales indicios no son unívocos y que, consecuentemente, son insuficientes para estimar acreditada la participación directa del demandante y el otro concejal en los hechos enjuiciados, razón por la cual resulta estéril cualquier análisis al respecto.

Por el contrario, el órgano judicial estima que la multitud de irregularidades administrativas en el sistema de contratación de la obra a realizar en el paso de peatones -apreciación que ya había efectuado el juez a quo pero que, en todo caso, se deriva del examen de la prueba documental- pone de manifiesto “una situación en que se difumina hasta la imposibilidad el adecuado control, inspección y seguimiento de los trabajos encargados”, considerando además que tal situación de abandono no se justifica en la pretendida falta de complejidad e importancia de la obra, pues estando afectada la seguridad vial no resultaba tolerable el abandono de las formalidades administrativas ordenadas al control de las obras en todos sus aspectos. De ahí que el órgano judicial considere que el demandante (y el otro concejal condenado) tenían “el dominio funcional del hecho” y “lo abandonaron irresponsablemente sin ninguna clase de control ni garantía en manos inexpertas, imprudentes y audaces”, razón por la cual se considera responsable al demandante de amparo por su posición de garante respecto del cumplimiento de las previsiones legales establecidas precisamente para asegurar el adecuado control en la contratación y ejecución de unas obras que afectaban a la seguridad vial.

5. Lo hasta ahora expuesto revela que la condena del demandante de amparo no se fundó en una nueva consideración o valoración por la Audiencia Provincial de pruebas personales o, en términos más precisos, de medios probatorios cuya adecuada valoración exija que se hayan practicado a presencia del órgano judicial que pronuncia la condena, sino que la Audiencia, sin alterar sustancialmente el núcleo del relato de hechos probados, lo completó con datos extraídos de la prueba documental y de los fundamentos jurídicos de la Sentencia de instancia y condenó al demandante no por considerar probado que fuese él quien dio la orden de alterar el paso de peatones respecto de la ejecución llevada a cabo con arreglo al proyecto inicial, sino a causa del abandono de las obligaciones que le eran exigibles como consecuencia de su posición de garante. Esto es, la Audiencia consideró que la situación de abandono y falta de control en la ejecución de la modificación del paso de peatones que propició el accidente de tráfico con el resultado del fallecimiento de un motorista, fue consecuencia de la inhibición por parte del demandante de amparo y del Concejal de Seguridad Vial en el cumplimiento de la normativa de contratación y control de obras establecida precisamente para garantizar su adecuada ejecución. Es por tanto un distinto criterio jurídico sobre la imputación del resultado producido y no la reconsideración por de la Audiencia de las pruebas practicadas por el Juez a quo que requieren su práctica con inmediación para su correcta valoración, lo que resultó determinante de la condena del demandante en la segunda instancia sin merma de su derecho a un proceso con todas las garantías en los términos que tal derecho ha sido perfilado por este Tribunal.

6. La íntima conexión con las garantías cuya pretendida vulneración sustenta este recurso de amparo constitucional exige que este Tribunal aborde la cuestión de si se vulneró el derecho a la defensa del demandante de amparo como consecuencia de haber sido condenado por la Audiencia Provincial sin darle ocasión de hacerse oír personalmente ante ella, aun cuando esta dimensión constitucional no ha sido formulada con precisión en la demanda de amparo.

Tal cuestión ha sido abordada ya por este Tribunal en un conjunto de sentencias en las cuales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2 CE, hemos acogido la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos al respecto. Así, en nuestra reciente STC 45/2011, de 11 de abril, recogíamos por referencia a las SSTC 120/2009, de 18 de mayo, y 184/2009, de 7 de septiembre, la aludida doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos recordando que “la exigencia de la garantía de la audiencia del acusado en fase de recurso depende de las características del proceso en su conjunto. Más concretamente, en la STEDH de 27 de junio de 2000, caso Constantinescu c. Rumanía, § 53, se destaca que cuando se celebra una audiencia pública en la primera instancia, la omisión del debate en apelación puede estar justificada por las particularidades del procedimiento, teniendo en cuenta la naturaleza del sistema de apelación, la índole de las cuestiones que han de resolverse, el alcance que la decisión del recurso puede tener y la medida en que los intereses del afectado han sido realmente satisfechos y protegidos. En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado también que cuando el Tribunal de apelación ha de conocer de cuestiones de hecho y de derecho, estudiando en general la cuestión de la culpabilidad o la inocencia, no puede, por motivos de equidad en el proceso, resolver sin la apreciación directa del testimonio del acusado que sostiene que no ha cometido el hecho delictivo que se le imputa (entre otras, SSTEDH de 27 de junio de 2000, caso Constantinescu c. Rumanía, § 55; 1 de diciembre de 2005, caso Ilisescu y Chiforec c. Rumanía, § 39; 18 de octubre de 2006, caso Hermi c. Italia, § 64; 10 de marzo de 2009, caso Igual Coll c. España, § 27), resaltando, además, que tras revocar la absolución dictada en la primera instancia, el pronunciamiento condenatorio requiere que el acusado haya tenido la posibilidad de declarar en defensa de su causa ante el órgano judicial que conoce del recurso, especialmente si se tiene en cuenta el hecho de que éste es el primero en condenarle en el marco de un proceso en el que se decide sobre una acusación en materia penal dirigida contra él (STEDH de 27 de junio de 2000, caso Constantinescu c. Rumanía, §§ 58 y 59).”

Ahora bien, también hemos afirmado desde la STC 170/2002, de 30 de septiembre, FJ 15, que cuando a partir de los hechos declarados probados en la primera instancia, el núcleo de la discrepancia entre la Sentencia absolutoria y la condenatoria sea una cuestión estrictamente jurídica, para su resolución no resulta necesario oír al acusado en un juicio público, sino que el Tribunal puede decidir adecuadamente sobre la base de lo actuado. En el mismo sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos indica que “tras celebrarse una vista pública en primera instancia, la ausencia de debate público en apelación puede justificarse por las particularidades del procedimiento considerado, teniendo en cuenta la naturaleza del sistema de apelación interno, el alcance de los poderes del órgano de apelación, la manera en que los intereses del demandante han sido realmente expuestos y protegidos ante éste, y principalmente la índole de las cuestiones que éste tiene que juzgar … Así, ante un Tribunal de apelación que goza de plenitud de jurisdicción, el artículo 6 no garantiza necesariamente el derecho a una vista pública ni, si dicha vista ha tenido lugar, el de comparecer personalmente en los debates” (entre otras STEDH de 16 noviembre 2010, caso García Hernández c. España § 24; 16 diciembre 2008, caso Bazo González c. España § 30). De acuerdo con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, es indispensable contar con una audiencia pública cuando el Tribunal de apelación “no se ha limitado a efectuar una interpretación diferente en derecho a la del juez a quo en cuanto a un conjunto de elementos objetivos, sino que ha efectuado una nueva apreciación de los hechos estimados probados en primera instancia y los ha reconsiderado, cuestión que se extiende más allá de las consideraciones estrictamente jurídicas” (STEDH de 10 de marzo de 2009, caso Igual Coll c. España, § 36). De donde se extrae la conclusión de que dicha audiencia pública no es necesaria cuando el Tribunal ad quem se limita a efectuar una distinta interpretación jurídica respecto a la realizada en la instancia anterior. Por esta razón, en la mencionada STEDH de 16 de diciembre de 2008, caso Bazo González c. España, se consideró inexistente la vulneración del art. 6.1 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, en la medida en que “los aspectos analizados por la Audiencia Provincial poseían un aspecto puramente jurídico, sin que los hechos declarados probados en primera instancia hubieran sido modificados.” (§ 36).

La presencia del acusado en el juicio de apelación, cuando en el mismo se debaten cuestiones de hecho que afectan a su declaración de inocencia o culpabilidad, es una concreción del derecho de defensa que tiene por objeto posibilitar que quien ha sido absuelto en primera instancia pueda exponer, ante el Tribunal llamado a revisar la decisión impugnada, su versión personal sobre su participación en los hechos que se le imputan. Es precisamente el carácter personalísimo de dicha manifestación lo que impone su citación para ser oído. De manera que si el debate planteado en segunda instancia versa exclusivamente sobre cuestiones jurídicas, ya sea por la configuración legal del recurso -como en nuestro sistema jurídico ocurre, en tantas ocasiones, en la casación penal-, ya sea por los concretos motivos que fundamentan la solicitud de agravación de condena planteada por los acusadores, para su resolución no resulta necesario oír personalmente al acusado en un juicio público, pues dicha audiencia ninguna incidencia podría tener en la decisión que pudiera adoptarse, sino que el Tribunal ad quem puede decidir adecuadamente sobre la base de lo actuado. En tales supuestos, en cuanto el debate sea estrictamente jurídico, la posición de la parte podría entenderse debidamente garantizada por la presencia de su Abogado, en quien se encarnaría la efectividad del derecho de defensa frente a los argumentos esgrimidos por la otra parte”.

7. La aplicación de la anterior doctrina al caso sometido a nuestro enjuiciamiento exige que, una vez que hemos concluido en los fundamentos jurídicos precedentes que los hechos declarados probados por el Juez no fueron sustancialmente modificados por la Audiencia sino que fueron precisados y completados a partir de la prueba documental incorporada a las actuaciones judiciales, dilucidemos si la condena del demandante de amparo derivó o no de consideraciones estrictamente jurídicas, pues en el primer caso ninguna vulneración del derecho a la defensa cabría reprochar a la condena del demandante, el cual habría estado perfectamente defendido por medio de su abogado a través del escrito de impugnación del recurso de apelación.

Pues bien, tal como ha quedado expuesto, la Audiencia Provincial condenó al demandante de amparo por considerar que un hecho ya recogido en la declaración de hechos probados formulada por el Juez de instancia como es que la modificación del paso de peatones en el que ocurrió el accidente se realizó “sin sujetarse a un procedimiento administrativo previo y sin supervisión de técnico alguno” (aunque ciertamente la Audiencia Provincial detalla esta circunstancia con referencias concretas y específicas a la actuación administrativa), constituía una omisión de quien estaba en posición de garante idónea para integrar la forma culposa o imprudente del tipo penal de homicidio por imprudencia leve por el que se condenó al demandante, efectuando así una operación de calificación jurídica de los hechos enjuiciados que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal anteriormente expuesta, no exige la audiencia del demandante para ser respetuosa con su derecho a la defensa. No corresponde a este Tribunal realizar pronunciamiento alguno acerca de si el demandante de amparo, en calidad de concejal del Ayuntamiento, tenía o no el dominio funcional del hecho, si ocupaba o no la posición de garante respecto de la producción del resultado o si su conducta le es personalmente reprochable a título de culpa, cuestiones todas ellas de estricta legalidad ordinaria al margen de nuestra competencia. Consecuentemente nuestro pronunciamiento ha de detenerse en la constatación de que la Audiencia Provincial, al fundar la condena en una distinta operación de calificación jurídica de la conducta del demandante de amparo a partir de hechos ya incorporados al relato fáctico efectuado por el Juez a quo, no vulneró el derecho de defensa del demandante como consecuencia de que éste no fuese oído en la fase de apelación. Y es que la exigencia de dar audiencia personal al acusado absuelto en la instancia, en tanto que manifestación del derecho a la defensa, tiene el sentido de darle ocasión de exponer su criterio sobre elementos de prueba que el órgano que conoce de la apelación pudiera valorar (siempre con respeto a la garantía de inmediación) de modo distinto a como lo fueron por el órgano a quo. Pero carece de utilidad cuando la condena en segunda instancia se funda en el distinto criterio jurídico del órgano con competencia funcional para resolver en vía de recurso.

En definitiva, si, conforme hemos afirmado, la Audiencia Provincial mantuvo el núcleo esencial de los hechos probados declarados por el Juez de instrucción precisándolos a partir de la prueba documental acopiada en el proceso y, en una operación de calificación jurídica, los consideró típicos, esto es, constitutivos de una falta de homicidio imprudente, razonando sobradamente acerca de las condiciones que debe reunir la conducta omisiva de quien está en posición de garante para que le sea imputable el resultado a título de culpa, ha de afirmarse que su derecho a la defensa quedó salvaguardado por medio de la intervención de su letrado, sin que fuera exigible su audiencia personal en la fase de apelación, audiencia que este Tribunal, pese a no estar prevista en la regulación del recurso de apelación en la Ley de enjuiciamiento criminal, ha venido exigiendo en supuestos distintos al aquí enjuiciado conforme a la doctrina emanada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

8. Resta por analizar las vulneraciones segunda y tercera de las esgrimidas por el demandante de amparo, en las que, tal como se dejó indicado en el fundamento jurídico 2, se cuestiona la subsunción de los hechos probados en el tipo penal por el que fue condenado el demandante, esto es, el art. 621.2 del Código penal que castiga como falta a los que por imprudencia leve causaren la muerte de otra persona. Considera el demandante que no está acreditado, como así lo declaran las Sentencias, que tuviera participación en la última modificación realizada en los pasos de peatones, consistente en su elevación con posterioridad a la ejecución conforme al proyecto elaborado por los técnicos del Ayuntamiento, modificación que se afirma fue determinante del resultado final y que desconecta causalmente al demandante del resultado.

En relación con el principio de legalidad penal este Tribunal viene declarando (por todas STC 91/2009, de 20 de abril, FJ 6) que tal principio “supone que nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que no constituyan delito o falta según la legislación vigente en el momento de realización de tales conductas. Se quiebra así el derecho cuando la conducta enjuiciada, la ya delimitada como probada, es subsumida de un modo irrazonable en el tipo penal que resulta aplicado, bien por la interpretación que se realiza de la norma, bien por la operación de subsunción en sí. En tales supuestos la condena resulta sorpresiva para su destinatario y la intervención penal es, amén de contraria al valor de la seguridad jurídica, fruto de una decisión judicial que rompe el monopolio legislativo en la definición de las conductas delictivas (por todas, SSTC 137/1997, de 21 de julio, FJ 6). En el examen de razonabilidad de la subsunción de los hechos probados en la norma penal el primero de los criterios está constituido por el respeto al tenor literal de la norma, y la consiguiente prohibición de la analogía in malam partem. No obstante este respeto no garantiza siempre una decisión sancionadora acorde con el derecho fundamental, dada la propia vaguedad y ambigüedad del lenguaje ordinario y la necesaria formulación abstracta del precepto. A dicho criterio inicial debe añadirse un doble parámetro de razonabilidad: metodológica, de una parte, enjuiciando si la exégesis y subsunción de la norma no incurre en quiebras lógicas y es acorde a modelos de argumentación aceptados por la propia comunidad jurídica; y axiológica, de otra, enjuiciando la correspondencia de la aplicación del precepto con las pautas valorativas que informan nuestro texto constitucional. (STC 129/2008, de 27 de octubre, FJ 3). Expresado en los términos de la STC 137/1997, de 21 de julio, FJ 7, no sólo vulneran el principio de legalidad las resoluciones sancionadoras que se sustenten en una subsunción de los hechos ajena al significado posible de los términos de la norma aplicada; son también constitucionalmente rechazables aquellas aplicaciones que por su soporte metodológico -una argumentación ilógica o indiscutiblemente extravagante- o axiológico -una base valorativa ajena a los criterios que informan nuestro ordenamiento constitucional- conduzcan a soluciones esencialmente opuestas a la orientación material de la norma y, por ello, imprevisibles para sus destinatarios (en igual sentido, SSTC 189/1998, de 28 de septiembre, FJ 7; 13/2003, de 28 de enero, FJ 3; 138/2004, de 13 de septiembre, FJ 3; 242/2005, de 10 de octubre, FJ 4; 9/2006, de 16 de enero, FJ 4; 262/2006, de 11 de septiembre, FJ 4)”.

9. La aplicación de la anterior doctrina al caso sometido a nuestro enjuiciamiento conduce a rechazar que la condena pronunciada por la Audiencia Provincial haya vulnerado el derecho del demandante a la legalidad penal.

En efecto, tal como hemos expuesto con anterioridad la condena del demandante se sustenta en la consideración de que el demandante de amparo y el otro concejal condenado por la misma falta de homicidio imprudente eran los garantes del cumplimiento de las formalidades propias de la contratación de una obra de la naturaleza de la ejecutada en el paso de peatones en el que se produjo el accidente mortal, y que fue el total abandono de sus obligaciones al respecto lo que propició que la modificación de la obra en relación a como había sido proyectada inicialmente quedase en manos inexpertas, imprudentes y audaces, omitiendo todo género de procedimiento regular de contratación y, consecuentemente, de control de la adecuación a las exigencias de la seguridad vial y de control de la ejecución de la modificación de la obra, y a la postre, que fuese determinante de que las condiciones en las que quedó el paso de peatones fuesen peligrosas para la seguridad vial, como así quedó constatado con el accidente mortal de un motorista al pasar por el paso de peatones que era previsible y evitable mediante el desenvolvimiento de la diligencia exigible. Pues bien, tal modo de razonar ni conduce a una subsunción contraria al tenor literal del precepto, ni puede considerarse contrario a las pautas de razonamiento comúnmente aceptadas sobre los criterios de imputación delictiva a título de culpa consciente, ni es ajena a las pautas valorativas conformes con los valores constitucionales. De ahí que, aun cuando la subsunción de los hechos probados en el tipo penal aplicado pudiera resultar discutible con el tamiz de la legalidad ordinaria, tal operación de calificación jurídico-penal no resulta imprevisible y, consecuentemente, no cabe apreciar la vulneración del derecho fundamental aducido, pues es doctrina constitucional reiterada por este Tribunal que “es ajena al contenido propio de nuestra jurisdicción la interpretación última del contenido de los tipos sancionadores y el control del proceso de subsunción de los hechos probados en los preceptos aplicados, al ser esta una función que, de acuerdo con lo establecido en el art. 117.3 CE, corresponde en exclusiva a los Jueces y Tribunales ordinarios” (por todas, STC 60/2008, de 26 de mayo, FJ 7).

10. Finalmente ha de advertirse que la aducida vulneración del derecho a la presunción de inocencia se hace descansar en la falta de prueba acerca de sí el demandante conocía o no la modificación de la obra inicialmente proyectada. Ahora bien, la conducta imprudente del demandante por la que se formula el reproche penal no fue ordenar la modificación de la obra respecto del proyecto inicial, sino su conducta omisiva de todo el control que le correspondía efectuar sobre la contratación y ejecución de la obra. De ahí que, al referirse la queja constitucional a aspectos que no sustentaron la condena, ha de descartarse la lesión del derecho fundamental aducido.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por don Amable Dopico Freire.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a diecisiete de octubre de dos mil once.

SENTENCIA 154/2011, de 17 de octubre de 2011

Sala Segunda

("BOE" núm. 275, de 15 de noviembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:154

Recurso de amparo 4878-2009. Promovido por don José Javier Hernández Royo, don Leonardo David Hernández y dos entidades mercantiles, en relación con la Sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza que les condenó, en apelación, por un delito de estafa.

Supuesta vulneración de los derechos a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia: condena pronunciada en apelación que rectifica las inferencias realizadas en la Sentencia de instancia y habiéndose celebrado vista pública con emplazamiento personal de los acusados.

1. La resolución judicial condenatoria ha hecho explícito el proceso argumental para inferir, a partir de hechos objetivos acreditados en virtud de la diversa actividad probatoria, desarrollada con respeto a los principios de contradicción, inmediación y publicidad, la responsabilidad penal de los recurrentes a título de autores de un delito de estafa [FJ 7].

2. Doctrina sobre el respeto a los principios de publicidad, inmediación y contradicción en las condenas en apelación de quienes habían sido absueltos en la instancia [FJ 2].

3. El órgano de apelación, efectuó una nueva apreciación de los hechos estimados probados en primera instancia, los reconsideró y modificó, actuación que fue más allá de las consideraciones estrictamente jurídicas, por lo que los acusados, en virtud de su derecho a la defensa, habrían de tener ocasión de ser oídos personalmente (SSTC 120/2009, 45/2011) [FFJJ 5, 6].

4. El proceder de la Audiencia Provincial, no supuso una privación o una limitación del derecho de defensa, ya que la Sala acordó citar personalmente a la vista a los acusados absueltos en primera instancia, dándoles la efectiva oportunidad de estar presentes, posibilidad que uno de ellos ejercitó, preservando el Tribunal su derecho de defensa y la correcta conformación del debate en la apelación [FJ 6].

5. No es exigible desde el prisma del derecho a un proceso con todas las garantías, oír a los peritos y reproducir íntegramente el debate procesal, al constar reflejadas en el documento escrito de los informes periciales las razones que podían hacer convincentes las conclusiones alcanzadas en dichos informes (SSTC 143/2005, 75/2006) [FJ 3].

6. El órgano de apelación se limitó a rectificar la inferencia realizada por el de instancia a partir de unos hechos acreditados en la Sentencia apelada, sin que, conforme a nuestra doctrina, fuera necesario para garantizar un proceso con todas las garantías, la reproducción del debate público y la inmediación [FJ 3].

7. Los recurrentes incumplieron la carga de instar al órgano de apelación la práctica de la actividad probatoria, exigencia ineludible para que la actuación de dicho órgano pudiera menoscabar el derecho a la utilización de los medios pertinentes para la defensa (SSTC 2/2011, 111/2011) [FJ 4].

8. Doctrina sobre la competencia del Tribunal Constitucional en materia de amparo para la valoración de la actividad probatoria practicada en el proceso penal (SSTC 57/2002, 127/2011) [FJ 7].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4878-2009, promovido por don José Javier Hernández Royo, don Leonardo David Hernández y las mercantiles Komencars, S.L., y Hernández Royo Motor, S.L., representados por el Procurador de los Tribunales don Antonio Martín Fernández, y asistido por el Letrado don Alejandro Uriel Chavarri, contra el Auto de 31 de marzo de 2009 que desestimó el incidente de nulidad interpuesto contra la Sentencia de 14 de enero de 2009, dictada por la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Zaragoza, por la que se estimaba parcialmente el recurso de apelación, rollo núm. 347-2008, interpuesto contra la Sentencia absolutoria dictada por el Juzgado de lo Penal núm. 7 de Zaragoza, el 25 de junio de 2008, en el procedimiento abreviado núm. 337-2007, y condenaba a los acusados como autores de un delito de estafa. Han intervenido el Ministerio Fiscal y don Oscar Torcal Arcos, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Amparo Díez Espí y defendido por la Letrado doña María Trinidad Paño Paúl. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 25 de mayo de 2009, los demandantes don José Javier Hernández Royo, don Leonardo David Hernández y las mercantiles Komencars, S.L., y Hernández Royo Motor, S.L., representados por el Procurador de los Tribunales don Antonio Martín Fernández, interpusieron recurso de amparo contra las resoluciones judiciales de la Sección Sexta de la Audiencia Provincial que se citan en el encabezamiento.

2. Los hechos relevantes para el examen de la pretensión de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El Juzgado de lo Penal núm. 7 de Zaragoza dictó Sentencia el 25 de junio de 2008, en el marco del procedimiento abreviado núm. 337-2007, por la que absolvía a los demandantes de los delitos de estafa y falsedad, desestimando la acción civil acumulada contra las entidades mercantiles citadas.

En la indicada Sentencia se declaró probado que “los acusados Javier y Leonardo Hernández Royo, mayores de edad y sin antecedentes penales regentaban la sociedad Komecars, S.L., sita en el km. 314 de la Carretera de Madrid (Zaragoza), dedicada a la compraventa de vehículos, siendo en el mes de junio de 2004, el acusado Leonardo Hernández Royo, el administrador único de la misma, suscribiendo en fecha 3 de junio de 2004, su hermano Javier Hernández Royo, con Oscar Torcal Arcos, una hoja de pedido para la compra de un vehículo de segunda mano … por un precio de 24.000 €, debiendo entregar en pago Oscar Torcal 19.000 € y un vehículo de su propiedad … lo que efectuó el día 11 de junio de 2004, llevándose el vehículo Audi que acababa de adquirir, con un contrato de averías mecánicas en el que se hacía constar que el vehículo tenía 19.549 kms. Tras la compra, el coche fue llevado a reparar en diferentes ocasiones, y en una de ellas … lo llevó a la casa oficial de Audi en Zaragoza, donde le dijeron que el vehículo tenía muchos más kilómetros de los que marcaba … sin que conste suficientemente acreditado que tales circunstancias fueran desconocidas por el comprador en el momento de la adquisición del vehículo.

En el mes de mayo de 2006, los acusados presentaron en el Juzgado, al ser citados a declarar, un contrato privado de compraventa y garantía mecánica de fecha 3 de junio de 2004, firmado por el comprador en el que se hacía constar en relación al vehículo adquirido por el Sr. Torcal, una descripción de la situación y estado del mismo en el momento de su entrega, concretamente que el kilometraje del vehículo era desconocido, sin que se estime probado que la firma estampada en el lugar correspondiente al comprador, haya sido realizada por el acusado Leonardo Hernández Royo, por cuanto los informes periciales son contradictorios, ni que dicho documento hubiese sido falseado en connivencia con el otro acusado.”

b) Interpuesto recurso de apelación contra la anterior Sentencia por la acusación particular - en el que cuestionaba que el comprador firmara el contrato de compraventa y que conociera el estado del vehículo en el momento de la compra-, propuso como prueba dos testifícales. El Ministerio Fiscal se adhirió al recurso. La representación de los demandantes presentó escrito de impugnación, en el que se afirmaba que el comprador había firmado el contrato de compraventa y conocía por tanto el estado del vehículo, proponiendo como prueba un dictamen pericial y la declaración del perito que lo elaboró.

c) Por Auto de la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de fecha 10 de noviembre de 2008, se admitió la prueba testifical propuesta por la parte apelante, inadmitiendo la prueba propuesta por el apelado, señalando el día de celebración de la vista pública y acordando librar “las oportunas citaciones a los testigos y acusados”. Dicho Auto fue notificado a la representación procesal de las partes, siendo citado personalmente el demandante José Javier Hernández Royo, no constando la citación de don Leonardo David Hernández. Consta en el acta de la vista del recurso de apelación “[s]e encuentra presente el acusado: Leonardo David Hernández Royo DNI … No comparece el otro acusado, sin oposición por las partes.”

d) La Audiencia Provincial, tras practicar la prueba testifical admitida y emitirse los informes de las partes, dictó Sentencia -conteniendo un Voto particular discrepante- por la que estimando parcialmente el recurso de apelación, condenó a los acusados como autores de un delito de estafa a la pena de nueve meses de prisión con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de condena, y a que indemnicen al perjudicado con la cantidad de 19.012 euros más los intereses legales, declarando la responsabilidad civil subsidiaria de las dos mercantiles también demandantes de amparo y absolviendo a los recurrentes de amparo del delito de falsedad.

La Audiencia Provincial indicó que aceptaba parcialmente los hechos probados de la Sentencia de instancia si bien sustituyó la frase “sin que conste suficientemente acreditado que tales circunstancias fueran desconocidas por el comprador en el momento de la adquisición del vehículo”, por la de “[e]l cuentakilómetros del vehículo, que marcaba 19.549 kms. había sido sustituido por los vendedores. Estas circunstancias fueron ocultadas al comprador por parte de los vendedores acusados.” Del mismo modo suprimió la frase: “sin que se estime probado que la firma estampada en el lugar correspondiente al comprador haya sido realizada por el acusado Leonardo Hernández Royo, por cuanto los informes periciales son contradictorios, ni que dicho documento hubiese sido falseado en connivencia con el otro acusado” y en su lugar añadió “[e]l adquirente no firmó el contrato referido”. Agregando a continuación que “[e]l vehículo con 115.000 kilómetros tenía un precio de mercado de 14.205 euros y para dejarlo en plenas condiciones de funcionamiento según las especificaciones del fabricante necesita[b]a unas reparaciones valoradas en 8.516,95 euros. Tras la compra, el recurrente debió realizar parte de esas reparaciones que ascendieron a 500 euros. Hernández Royo Motor S.L. pertenece también a los acusados y en dicha empresa se llevaron a cabo las reparaciones realizadas al vehículo litigioso.”

La Sentencia, tras exponer la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la valoración de prueba en segunda instancia, cuestiona la argumentación contenida en la Sentencia recurrida en la que se considera que la ausencia de concordancia entre los cuatro dictámenes periciales imposibilita su valoración. Indica, en su fundamento jurídico quinto que “del documento dubitado, aportado a la causa por los acusados que solicitan sea tenido como auténtico, se comprueba como se dice que el kilometraje es desconocido. Sin embargo, en el documento de garantía europea entregado al comprador y no impugnado por las partes, se hace constar que el kilometraje del vehículo era de 19.549 kilómetros”. La Sentencia expone que carece de sentido que los contratantes firmaran dos documentos contradictorios respecto del kilometraje, y que únicamente puede tener interés en ocultar el dato de los kilómetros la parte vendedora, concluyendo que el comprador no firmó el primero de los documentos en el que “además figura que la caja de cambios y el embrague se encuentran en un estado regular, es decir, no bueno, y el cambio del cuentakilómetros por uno de desguace, lo que avala la discrepancia dicha.” Añade que “[t]ambien la documental de autos permite declarar que el turismo adquirido precisó, cuando menos, de reparaciones que ascendieron a 500 euros, lo que ya evidencia del defectuoso estado del mismo.” Refuerza dicho razonamiento a través de la valoración de las testificales practicadas en la alzada, argumentando que “si el vehículo tenía cambiado el cuentakilómetros, que en realidad había circulado unos 90.000 kilómetros más de los que le marcaba el citado aparato y que había sido objeto de 19 reparaciones anteriores, la lógica racional lleva a entender, a diferencia de lo que hace la sentencia impugnada, que estas circunstancias no eran conocidas por el recurrente, ya que la experiencia enseña que un vehículo de segunda mano no se compra solo por su apariencia externa, sino que se valora en primer lugar el estado del motor, que es lo relevante en un automóvil, y las anomalías dichas llevan a pensar a cualquier adquirente que el producto que se le ofrece no es fiable, sobre todo si el precio de adquisición es de 24.000 euros … En consecuencia no pudiendo derivarse de las pruebas periciales que la firma del contrato fuera del comprador … la Sala considera que efectivamente no pertenece a Oscar Torcal la firma del contrato de compraventa y que este se hizo a posteriori para enervar la reclamación efectuada por el recurrente.”

e) La representación del demandado presentó incidente de nulidad de actuaciones en el que entendía vulnerado el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) y el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), al considerar necesario para condenar en segunda instancia practicar nuevamente toda la prueba realizada en la instancia o al menos, con el carácter de mínimo haber procedido al interrogatorio de los acusados.

Por Auto de la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Zaragoza de fecha 31 de marzo de 2009, se desestimó el incidente de nulidad al considerar que la Sentencia había valorado exclusivamente prueba documental y la prueba testifical practicada en apelación.

3. El recurrente sustenta la demanda en la vulneración del derecho a un proceso con las debidas garantías (art. 24.2 CE) y del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), al considerar que la condena en segunda instancia se sustentó en la prueba documental y en las dos nuevas testifícales practicadas, pero obvió el interrogatorio de los acusados, la testifical del denunciante y las seis pruebas periciales. Considera que debió haberse practicado en segunda instancia la totalidad de la prueba o al menos, con el carácter de mínimo, haber procedido al interrogatorio de los acusados para contrastar el mismo con las nuevas testifícales a las que tuvo acceso el Tribunal en la alzada.

Añade que para llegar al resultado probatorio: “el demandante no firmó el contrato referido”, resultaba necesario la práctica de toda la prueba pericial caligráfica en segunda instancia, así como el interrogatorio de los acusados, con respeto del principio de inmediación en la segunda instancia procesal para llegar a una conclusión probatoria tan contundente como la siguiente: “el cuentakilómetros del vehículo que marcaba 19.549 kms. había sido sustituido por los vendedores. Estas circunstancias fueron ocultadas al comprador por parte de los vendedores acusados.”.

Indica del mismo modo que para acreditar el precio de mercado del vehículo, así como el valor de las reparaciones era necesario traer, por respeto del principio de inmediación, a los peritos señores Alberto Novella Aranda y Antonio Gil Aranda.

Por último considera vulnerado el derecho a la presunción de inocencia al compartir la valoración de la prueba contenida tanto en la Sentencia recurrida en apelación, como en el Voto particular contenido en la Sentencia de la Audiencia Provincial.

El demandante justifica la especial trascendencia constitucional del recurso indicando que “se deduce claramente, porque si la Sentencia condenatoria dictada por la Sección Sexta surtiera sus efectos definitivos, los recurrentes verían lesionados su derechos cuando en numerosísimos casos, y en condiciones similares, las Sentencias condenatorias han sido anuladas por no pasar el examen constitucional de los principios del derecho a un juicio con todas las garantías y la presunción de inocencia.”

4. Por providencia de 22 de julio de 2010, la Sala Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite del recurso de amparo y, en aplicación de lo previsto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación a la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Zaragoza y al Juzgado de lo Penal núm. 7 de Zaragoza, a fin de que en el plazo de diez días remitieran certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes, respectivamente, al rollo de apelación núm. 348- 2008 y al procedimiento abreviado núm. 337-2007, interesándose al mismo tiempo que se emplazase a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo, para que pudieran comparecer en este proceso constitucional, si lo estimasen pertinente.

5. Por medio de escrito de 21 de septiembre de 2010, la representación de los demandantes solicitó la suspensión de la ejecución de la pena de nueve meses de prisión, de las penas accesorias impuestas y de la ejecución de la indemnización fijada en el fallo.

6. Mediante providencia de 22 de septiembre de 2010 se acordó la apertura de la correspondiente pieza separada para la tramitación del incidente de suspensión, concediéndose un plazo común de tres días a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal para que formularan alegaciones sobre el particular, conforme a lo previsto en el art. 56 LOTC. Evacuado dicho trámite, la Sala Segunda, por Auto de 14 de febrero de 2011, acordó suspender la ejecución de la Sentencia dictada por la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Zaragoza, únicamente en lo que se refiere a la pena privativa de libertad de nueve meses de prisión y accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de condena.

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 3 de mayo de 2011 se personó en el presente recurso de amparo la Procuradora de los Tribunales doña Amparo Díez Espí, en nombre y representación de don Oscar Torcal Arcos, designando como Letrado a doña María Trinidad Paño Paúl.

8. Una vez recibidos los testimonios solicitados y cumplimentados los emplazamientos requeridos, la Sala Segunda, por diligencia de ordenación de su Secretaría de Justicia de 4 de mayo de 2011, acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que formularan las alegaciones que estimaran pertinentes, conforme determina el art. 52.1 LOTC.

9. La representación procesal de don Óscar Torcal evacuó el trámite de alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el día 10 de junio de 2011 en el que manifiesta, en primer lugar, que los demandantes conocieron la vulneración cuando se formalizó el recurso de apelación y se propuso prueba, por lo que pudieron denunciar la misma en un momento anterior a que se dictara la Sentencia.

A continuación descarta la existencia de lesión de los derechos fundamentales invocados, en tanto que los demandantes fueron citados a la vista en apelación, compareciendo sólo uno de ellos, y que la condena se sustentó en parte de los hechos probados en la Sentencia recurrida y en la prueba documental y testifical practicadas en la vista de apelación, sin que la defensa de los demandantes efectuara protesta, ni solicitud relativa a que declararan nuevamente los acusados, por lo que solicita la desestimación de la demanda de amparo.

10. Los demandantes presentaron su escrito de alegaciones, con fecha de entrada en el Registro General de este Tribunal de 13 de junio de 2011, en el que se remitían a lo expuesto en su escrito de demanda.

11. El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el día 14 de junio de 2011, interesando la desestimación del recurso de amparo.

Tras exponer los hechos de los que deriva el recurso de amparo, reproduce la doctrina del Tribunal Constitucional, contenida en la STC 184/2009, relativa al derecho a un proceso con todas las garantías en caso de condena en segunda instancia. Destacando que quebraría el derecho a un proceso con todas las garantías en el caso de que la condena se basara en pruebas personales no reproducidas en el debate de la alzada, mientras que en el caso de que exista una discrepancia la calificación jurídica del hecho o en el caso de que la condena se basara en prueba documental o en prueba indiciaria, siempre que la misma cumpla con los requisitos a los que anuda su eficacia probatoria la doctrina del Tribunal Constitucional, no se vulneraría dicho derecho.

Descarta que la Sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza haya vulnerado el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), al haber condenado a quien fue absuelto en la instancia valorando prueba documental, y testifical practicada en la vista pública de apelación. Considera que la inferencia realizada por el Tribunal lleva a un resultado distinto al que llegó el Juez de lo Penal, dejando incólume la Sentencia de apelación los elementos fundamentales para fijar “los acontecimientos fácticos” producidos cuáles son la venta de un vehículo mediante precio entregado de 24.000 €, a través de un contrato de compraventa en el que constan datos que no se corresponden con la realidad, esto es, un kilometraje falso de casi 100.000 kilómetros más de los reales, y un presunto buen estado, sin que se reflejen en el contrato inicial la existencia de averías precedentes y el deficiente funcionamiento del freno y del embrague. Y asimismo, la existencia de otro contrato paralelo en el que constaba el desconocimiento del kilometraje y la existencia de averías que no se reflejan en el anterior documento. El proceso deductivo, partiendo de los hechos probados, es distinto en la interpretación llevada a cabo por la Audiencia Provincial, sin que se haya procedido a la valoración de pruebas personales.

Continúa exponiendo que la Audiencia Provincial, prescinde de las pruebas personales no practicadas en la vista de apelación, lo que justifica por la doctrina del Tribunal Constitucional que lo impide. Indica que la Sentencia hace un análisis de la culpabilidad sobre la base de los documentos presentados, concluyendo que el comprador no firmó el segundo de los documentos, es decir aquél en el que constaba que el kilometraje era desconocido, que la caja de cambios y el embrague tenían un funcionamiento regular, y que se había cambiado el cuentakilómetros por uno de desguace. Considera que la Sentencia además analiza como prueba periférica las dos declaraciones testificales practicadas en apelación, lo que a su juicio debe llevar a la conclusión de denegar el amparo como sucedió en la STC 34/2009, de 9 de febrero y en el ATC 122/2010.

Por último entiende con cita de la STC 9/2011, que la Sentencia de la Audiencia Provincial, tampoco ha vulnerado el derecho a la presunción de inocencia, al sustentar la condena en pruebas documental y testifical con las que, sobre la base de los numerosos indicios, llega a la conclusión de que los demandantes conocían los defectos del vehículo transmitido actuando con engaño bastante para provocar un desplazamiento patrimonial en el perjudicado, que de haber conocido la realidad de los hechos no hubiera llevado a cabo la compra, cumpliendo la prueba indiciaria con los requisitos exigidos por la doctrina del Tribunal Constitucional.

12. Por providencia de 13 de octubre de 2011 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La demanda de amparo se dirige contra la Sentencia de la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Zaragoza de 14 de enero de 2009, por la que estimando parcialmente el recurso de apelación interpuesto por la acusación particular, revoca la Sentencia absolutoria del Juzgado de lo Penal núm. 7 de Zaragoza, de 25 de junio de 2008, y condena a los demandantes don José Javier Hernández Royo y don Leonardo David Hernández como autores de un delito de estafa, y declara la responsabilidad civil subsidiaria de las mercantiles Komencars, S.L., y Hernández Royo Motor, S.L. Y contra el Auto de 31 de marzo de 2009, dictado por la misma Sección, que desestima el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra la Sentencia indicada.

Considera la demanda que dichas resoluciones vulneran el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) y el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), al considerar que la condena en segunda instancia se sustentó en la prueba documental y en las dos nuevas testifícales practicadas, pero obvió el interrogatorio de los acusados, la testifical del denunciante y las seis pruebas periciales. Considera que debió haberse practicado en segunda instancia la totalidad de la prueba o al menos, con el carácter de mínimo, haber procedido al interrogatorio de los acusados para contrastar el mismo con las nuevas testifícales a las que tuvo acceso el Tribunal en la alzada y para cambiar el relato de hechos probados.

Tanto el Ministerio Fiscal, como la representación de la acusación particular, como ha quedado expuesto con más detalle en los antecedentes, interesan la desestimación de la demanda, por considerar que la condena no se ha sustentado en pruebas personales, sino en la pericial documentada y en las testificales practicadas en la vista de apelación, añadiendo la representación de la acusación particular que los demandantes fueron citados por el Tribunal a la vista en apelación, sin que la defensa de los recurrentes efectuara protesta, ni solicitud relativa a que declararan nuevamente los acusados.

2. En relación con el derecho a un proceso con todas las garantías, invocado por los recurrentes, es doctrina de este Tribunal, iniciada en la STC 167/2002, de 18 de septiembre (FFJJ 9 a 11), y reiterada en numerosas Sentencias (entre las últimas, SSTC 49/2009, de 23 de febrero, FJ 2; 30/2010 de 17 de mayo, FJ 2; 127/2010, de 29 de noviembre, FJ 2 y 46/2011, de 11 de abril, FJ 2), que el respeto a los principios de publicidad, inmediación y contradicción, comprendidos en el mencionado derecho, impone inexorablemente que cuando el órgano de apelación condene a quien ha sido absuelto en la instancia, o agrave su situación si fue condenado, si para ello establece un nuevo relato de hechos probados que tenga su origen en la apreciación de pruebas personales, esto es, aquellas para cuya práctica se exige la inmediación del órgano judicial resolvente, proceda al examen directo y por sí mismo de las mismas, en un debate público en el que se respete la posibilidad de contradicción.

Dicha garantía de inmediación únicamente alcanza a la correcta valoración de las pruebas de carácter personal (por todas, STC 120/2009, de 18 de mayo, FJ 4), no siendo exigible cuando la condena en segunda instancia se haya basado en “otras pruebas, y en concreto la documental, cuya valoración sí es posible en segunda instancia sin necesidad de reproducción del debate procesal” (entre otras, SSTC 198/2002, de 26 de octubre, FJ 5, y 230/2002, de 9 de diciembre, FJ 8; AATC 220/1999, de 20 de septiembre, FJ 3, y 80/2003, de 10 de marzo, FJ 1; 40/2004, de 22 de marzo FJ 5; 46/2011, de 11 de abril, FJ 2), como consecuencia de que la posición del órgano jurisdiccional de segundo grado resulta idéntica a la que tuvo el Juez a quo cuando procedió a su valoración.

En relación con la prueba pericial documentada, atendida su naturaleza y la del delito enjuiciado, podrá ser valorada sin necesidad de oír a los peritos y de reproducir íntegramente el debate procesal cuando en el documento escrito de los informes periciales estén expuestas las razones que pueden hacer convincentes las conclusiones a las que esos informes lleguen (STC 143/2005, de 6 de junio, FJ 6), esto es, cuando el Tribunal de apelación valore la prueba pericial sólo a través del reflejo escrito que la documenta (STC 75/2006, de 13 de marzo, FJ 8).

De igual modo, la doctrina constitucional reseñada no resultará aplicable cuando el núcleo de la discrepancia se refiera a la valoración de pruebas indiciarias, este Tribunal ha declarado que cuando el órgano de apelación se limita a rectificar la inferencia realizada por el de instancia, a partir de unos hechos base que resultan acreditados en ésta, estamos ante una cuestión que puede resolverse adecuadamente sobre la base de lo actuado, sin que sea necesario, para garantizar un proceso justo, la reproducción del debate público, y la inmediación (SSTC 170/2002, de 30 de septiembre, FJ 15; 113/2005, de 9 de mayo, FFJJ 3, 4 y 5; 119/2005, de 9 de mayo, FJ 3; 74/2006, de 13 de marzo, FJ 3; 43/2007, de 26 de febrero, FJ 5; 196/2007, de 11 de septiembre, FJ 2; 36/2008, de 25 de febrero, FJ 5 y 46/2011, de 11 de abril, FJ 2).

3. En el caso que aquí se examina, debe precisarse que el demandante considera vulnerado el derecho a un proceso con todas las garantías, por dos razones. Por una parte porque el Tribunal de apelación que dictó el pronunciamiento de condena, revocando la Sentencia absolutoria, no podía considerar acreditado que el comprador no firmó uno de los documentos, que los demandantes ocultaron el verdadero kilometraje del vehículo, así como el valor de mercado del vehículo y de las reparaciones, sin practicar la declaración de los peritos y de los demandantes. Y por otra parte, que era exigible, desde la perspectiva del derecho invocado, interrogar a los demandantes para que pudieran rebatir las declaraciones testificales practicadas o para alcanzar la conclusión probatoria: “el cuentakilómetros del vehículo que marcaba 19.549 km. había sido sustituido por los vendedores. Estas circunstancias fueron ocultadas al comprador por parte de los vendedores acusados.”

Sobre la primera de las cuestiones suscitadas, como se ha dejado constancia en los antecedentes de esta resolución, la Sentencia dictada en apelación examina en su fundamento jurídico quinto, el documento dubitado, aportado a la causa por los demandantes -en el que se describían las anomalías del vehículo y el desconocimiento del kilometraje-, y el documento de garantía europea entregado al comprador, ambos reflejados en los hechos probados de la Sentencia de instancia. Razona que son documentos contradictorios sobre el estado del vehículo y su kilometraje, e infiere de dicha contradicción que únicamente la parte vendedora podía tener interés en ocultar el dato de los kilómetros a la parte compradora, concluyendo que el demandante no firmó el documento por el que se acreditaría que conocía el defectuoso estado del vehículo y el desconocimiento del kilometraje. A ello añade, partiendo también de los hechos probados de la Sentencia de instancia, que el comprador no conocía que al vehículo le habían cambiado el cuentakilómetros original, por otro que reflejaba noventa mil kilómetros menos, ni tampoco que había sido objeto de diecinueve reparaciones, pues un vehículo de segunda mano no se compra, contrariamente a lo indicado en la Sentencia de instancia, por su apariencia externa, sino por el estado del motor, y tales anomalías hubieran llevado a pensar al adquirente que el vehículo no era fiable, sobre todo si el precio de adquisición fue de veinticuatro mil euros. Entiende que la testifical de otros dos compradores, practicada en apelación, corroboraría la conducta de los vendedores.

De lo anterior se advierte que el órgano de apelación se limitó a rectificar la inferencia realizada por el de instancia a partir de unos hechos base acreditados en la Sentencia apelada, sin que, conforme a la doctrina anteriormente expuesta, fuera necesario para garantizar un proceso justo, la reproducción del debate público y la inmediación. Tal inferencia fue reforzada por la declaración de los dos testigos prestada en la vista de apelación, sin quiebra tampoco de los principios de inmediación y contradicción, contenidos en el derecho a un proceso con todas las garantías.

Por otra parte, considera probado el valor de mercado y de las reparaciones que precisaba el vehículo adquirido, tras valorar en el fundamento jurídico octavo, las dos periciales documentadas, la aportada por los acusados y la obrante a los folios 38 y ss., sin que fuera exigible desde el prisma del derecho examinado, oír a los peritos y reproducir íntegramente el debate procesal, al constar reflejadas en el documento escrito de los informes periciales las razones que podían hacer convincentes las conclusiones alcanzadas en dichos informes (SSTC 143/2005, de 6 de junio, FJ 6, 75/2006, de 13 de marzo, FJ 8).

4. Queda por examinar si, como afirman los demandantes, se ha vulnerado el derecho a un proceso con todas las garantías por no haberse practicado el interrogatorio de los acusados, bien para que pudieran rebatir las declaraciones de los testigos prestadas ante el órgano de apelación, bien para llegar a la conclusión probatoria: “el cuentakilómetros del vehículo que marcaba 19.549 km. había sido sustituido por los vendedores. Estas circunstancias fueron ocultadas al comprador por parte de los vendedores acusados.”

El planteamiento de la demanda obliga a disociar dos cuestiones, de un lado el eventual derecho a interrogar a los demandantes en alzada con la finalidad de poder refutar de tal modo las declaraciones testificales prestadas en la vista de apelación, como exigencia que la demanda incluye en el derecho a un proceso con todas las garantías; y, de otro, la eventual obligación de oír a los acusados en la vista de apelación, como requisito previo para poder modificar los hechos probados y considerar acreditado en la alzada que los recurrentes sustituyeron el cuentakilómetros y lo ocultaron a la compradora.

El primero de los problemas planteados obliga a encuadrar la queja en el específico derecho a la utilización de los medios pertinentes para la defensa -no invocado por los demandantes-, manifestación esencial del genérico derecho de defensa en el ámbito judicial (STC 218/1997, de 4 de diciembre FJ 2), sin que ello suponga inconveniente u obstáculo para entrar a valorar la lesión, pues, con independencia del precepto constitucional que se cite por el demandante, y del nomen iuris del derecho fundamental que se considere lesionado, “lo esencial es que la queja haya sido correctamente planteada en la demanda, resultando claramente identificada la infracción y las razones en las que se asienta” (STC 38/2011, de 28 de marzo, FJ 7, y las que en el mismo se citan). Pues bien, tales presupuestos concurren, en tanto que los demandantes en el incidente de nulidad y en la demanda de amparo, identificaron la queja -no haber sido interrogados los demandantes en la vista de apelación-, y la razón que la sustenta -no haber podido rebatir, por tal circunstancia, las declaraciones testificales practicadas.

En el caso que aquí se examina, tal y como con detalle hemos dejado expuesto en los antecedentes, el recurso de apelación cuestionaba la valoración de la prueba efectuada por el órgano a quo, específicamente que la firma del documento en el que constaba el desconocimiento del kilometraje del vehículo y ciertas anomalías que le afectaban hubiera sido estampada por el comprador y el conocimiento por tanto del estado del vehículo, proponiendo el apelante la práctica de dos declaraciones testificales practicadas en la vista de apelación. De dicho recurso se dio traslado a la representación de los demandantes, quienes únicamente propusieron como medio de prueba el dictamen pericial y el examen del perito que lo elaboró, omitiendo proponer el interrogatorio de los demandantes, para poder contrarrestar las declaraciones testificales, sin que pueda afirmarse como justificación de dicho proceder la limitación que contempla el art. 790.3 de la Ley de enjuiciamiento criminal, pues hemos afirmado como constitucionalmente admisible una interpretación que lleve a aceptar la práctica en la segunda instancia de pruebas de carácter personal ya realizadas en la primera, cuando los recurrentes cuestionen los hechos declarados como probados [por todas, STC 120/2009, de 18 de mayo, FJ 2 d)], como sucede en el presente caso.

Tampoco tras la práctica de las declaraciones testificales en la vista de apelación, se propuso por el Letrado de los demandantes el interrogatorio ahora pretendido para rebatirlas. Por lo que los recurrentes incumplieron en dos ocasiones la carga de instar al órgano de apelación la práctica de dicha actividad probatoria, exigencia ineludible para que la actuación de dicho órgano pudiera menoscabar el derecho concernido (entre otras, SSTC 2/2011, de 14 de febrero, FJ 3; 14/2011, de 28 de febrero, FJ 2), siendo procedente recordar que este Tribunal reserva su actuación, tal y como afirmábamos en la reciente STC 111/2011, de 4 de julio de 2011, FJ 2 -y en las que en ellas se citan-, “a aquellos supuestos en los que el interesado ha procurado diligente y exhaustivamente la satisfacción de su pretensión ante la jurisdicción ordinaria y prontamente ante la constitucional”.

5. Resta ahora por examinar la queja de los recurrentes en amparo, conectada con la anterior, por la que consideran exigible el interrogatorio de los demandantes por el Tribunal de apelación, para poder modificar el relato de hechos probados en los términos expuestos. Así planteada la cuestión, y pese a que en la demanda venga también encuadrada en el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), su examen debe contextualizarse, más precisamente, en el marco del derecho de defensa (art. 24.2 CE). Sin que sea inconveniente para su análisis la errónea calificación del derecho vulnerado, ni la imprecisión terminológica utilizada relativa al “interrogatorio de los acusados” -que llevaría a identificar la queja con la examinada en el fundamento jurídico anterior, alcanzándose la misma conclusión-, pues del planteamiento se infiere que la queja -también planteada ante el órgano de apelación-, se concreta en determinar si la audiencia del acusado en la segunda instancia, es una exigencia derivada del derecho de defensa.

Así delimitada la cuestión, conveniente recordar, siquiera sintéticamente, algunos aspectos básicos de la doctrina que han de sustentar la resolución del presente recurso de amparo.

En las SSTC 120/2009, de 18 de mayo, FJ 3, 184/2009, de 7 de septiembre, FJ 3 y 45/2011, de 11 de abril, FJ 3, afirmábamos que “la exigencia de la garantía de la audiencia del acusado en fase de recurso depende de las características del proceso en su conjunto. Más concretamente, en la STEDH de 27 de junio de 2000, caso Constantinescu c. Rumanía, § 53, se destaca que cuando se celebra una audiencia pública en la primera instancia, la omisión del debate en apelación puede estar justificada por las particularidades del procedimiento, teniendo en cuenta la naturaleza del sistema de apelación, la índole de las cuestiones que han de resolverse, el alcance que la decisión del recurso puede tener y la medida en que los intereses del afectado han sido realmente satisfechos y protegidos. En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado también que cuando el Tribunal de apelación ha de conocer de cuestiones de hecho y de derecho, estudiando en general la cuestión de la culpabilidad o la inocencia, no puede, por motivos de equidad en el proceso, resolver sin la apreciación directa del testimonio del acusado que sostiene que no ha cometido el hecho delictivo que se le imputa (entre otras, SSTEDH de 27 de junio de 2000, caso Constantinescu c. Rumanía, § 55; 1 de diciembre de 2005, caso Ilisescu y Chiforec c. Rumanía, § 39; 18 de octubre de 2006, caso Hermi c. Italia, § 64; 10 de marzo de 2009, caso Igual Coll c. España, § 27), resaltando, además, que tras revocar la absolución dictada en la primera instancia, el pronunciamiento condenatorio requiere que el acusado haya tenido la posibilidad de declarar en defensa de su causa ante el órgano judicial que conoce del recurso, especialmente si se tiene en cuenta el hecho de que éste es el primero en condenarle en el marco de un proceso en el que se decide sobre una acusación en materia penal dirigida contra él (STEDH de 27 de junio de 2000, caso Constantinescu c. Rumanía, §§ 58 y 59).”

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos precisa también que “tras celebrarse una vista pública en primera instancia, la ausencia de debate público en apelación puede justificarse por las particularidades del procedimiento considerado, teniendo en cuenta la naturaleza del sistema de apelación interno, el alcance de los poderes del órgano de apelación, la manera en que los intereses del demandante han sido realmente expuestos y protegidos ante éste, y principalmente la índole de las cuestiones que éste tiene que juzgar … Así, ante un Tribunal de apelación que goza de plenitud de jurisdicción, el artículo 6 no garantiza necesariamente el derecho a una vista pública ni, si dicha vista ha tenido lugar, el de comparecer personalmente en los debates” (entre otras STEDH de 16 noviembre 2010, caso García Hernández c. España § 24; 16 diciembre 2008, caso Bazo González c. España § 30).

En similares términos se ha pronunciado recientemente la STEDH de 5 de julio de 2011, caso Moreira c. Portugal, § 29 y 31 -con cita de SSTEDH 19 febrero 1996, caso Botten contra Noruega, § 39- al afirmar que “conviene tener en cuenta el conjunto del proceso doméstico … la forma en la que se exponen y protegen realmente los intereses del demandante ante ella … el papel desempeñado por el Tribunal de apelación y la naturaleza de las cuestiones sobre las que debía pronunciarse”. En tal sentido, la condena del demandante en apelación tras un cambio en la valoración de las declaraciones en litigio y de otros elementos, exige para que se respete el derecho a un proceso equitativo “que el demandante tuviera ocasión de ser oído personalmente y rebatirlas mediante un examen contradictorio en una vista pública”.

Siendo un presupuesto configurador del proceso de apelación la existencia de una audiencia pública cuando el Tribunal de apelación “no se ha limitado a efectuar una interpretación diferente en derecho a la del juez a quo en cuanto a un conjunto de elementos objetivos, sino que ha efectuado una nueva apreciación de los hechos estimados probados en primera instancia y los ha reconsiderado, cuestión que se extiende más allá de las consideraciones estrictamente jurídicas” (STEDH de 10 de marzo de 2009, caso Igual Coll c. España, § 36).

De donde se extrae la conclusión de que dicha audiencia pública no es necesaria cuando el Tribunal ad quem se limita a efectuar una distinta interpretación jurídica respecto a la realizada en la instancia anterior. Por esta razón, en la mencionada STEDH de 16 de diciembre de 2008, caso Bazo González c. España, se consideró inexistente la vulneración del art. 6.1 Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, en la medida en que “los aspectos analizados por la Audiencia Provincial poseían un aspecto puramente jurídico, sin que los hechos declarados probados en primera instancia hubieran sido modificados.” (§ 36).

A ello debe añadirse, como ya hicimos en la STC 45/2011, de 11 de abril, FJ 3, que “la presencia del acusado en el juicio de apelación, cuando en el mismo se debaten cuestiones de hecho que afectan a su declaración de inocencia o culpabilidad, es una concreción del derecho de defensa que tiene por objeto posibilitar que quien ha sido absuelto en primera instancia pueda exponer, ante el Tribunal llamado a revisar la decisión impugnada, su versión personal sobre su participación en los hechos que se le imputan. Es precisamente el carácter personalísimo de dicha manifestación lo que impone su citación para ser oído.”

6. En el presente caso, se constata que la Audiencia Provincial de Zaragoza consideró a los demandantes culpables de un delito de estafa, del que previamente habían sido absueltos. A tal efecto valoró la prueba documental, pericial documentada y las dos nuevas testificales practicadas en la vista de apelación, llegando a una conclusión diferente a la del Juzgado de lo Penal núm. 7 de Zaragoza sobre la firma del documento controvertido y el desconocimiento por el comprador de las anomalías que presentaba el vehículo, factum que sirvió de sustento a la existencia del engaño necesario para configurar la conducta como delito de estafa.

De lo que se sigue que el órgano de apelación, efectuó una nueva apreciación de los hechos estimados probados en primera instancia, los reconsideró y modificó, actuación que fue más allá de las consideraciones estrictamente jurídicas, por lo que estamos en un caso en que los acusados han de tener ocasión de ser oídos personalmente.

Conforme con dicha exigencia constitucional, el Tribunal de apelación acordó mediante Auto de 10 de noviembre de 2008, celebrar vista pública, según las disposiciones de la Ley de enjuiciamiento criminal, y no se limitó a notificar la resolución en que así se acordó a la representación de los demandantes (art. 791.2 de la Ley de enjuiciamiento criminal), sino que conforme a la doctrina anteriormente expuesta, integró el precepto con la exigencia constitucional de garantizar el derecho de defensa y acordó ex officio la citación personal de los acusados, no obstante no ser solicitada dicha citación por la representación de los demandantes, ni encontrarse la misma prevista en la mencionada ley procesal. Pese a ello, únicamente compareció don Leonardo David Hernández Royo, sin que asistiera don José Javier Hernández Royo, pese a haber sido personalmente citado, incidencia procedimental de la que se dejó constancia en el acta del juicio, indicándose “sin oposición de las partes”, de lo que se extrae que el Tribunal de apelación se cercioró, antes de iniciar la práctica de la prueba, sobre cuál era la posición de las partes frente a dicha incomparecencia.

Por tanto, la Audiencia Provincial garantizó que los demandantes tuvieran la posibilidad de estar presentes en la vista de apelación -posibilidad de la que únicamente hizo uso uno de los acusados-, preservando el Tribunal su derecho de defensa y la correcta conformación del debate en la apelación. Los demandantes se encontraron asistidos de Letrado, quedando protegidos realmente sus intereses, al ser conforme el papel desempeñado por el Tribunal con el derecho de defensa de los acusados, al facilitar que los demandantes estuvieran presentes en la vista en apelación y pudieran por tanto expresarse.

Por lo expuesto, conforme a la doctrina anteriormente expuesta, el proceder de la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Zaragoza, no supuso una privación o una limitación del derecho de defensa, lo que justifica la desestimación de la vulneración invocada, ya que la Sala acordó citar personalmente a la vista a ambos acusados absueltos en primera instancia, dándoles la efectiva oportunidad de estar presentes (posibilidad que uno de ellos ejercitó) ambos disponían de un Abogado y tuvieron la posibilidad real de ser oídos.

7. Queda por examinar la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), aducida por el demandante.

El recurrente justifica la vulneración por remisión a la valoración de la prueba efectuada en la Sentencia absolutoria y en el Voto Particular a la Sentencia de la Audiencia Provincial. Tal y como se ha expuesto en los antecedentes, la Sentencia de la Audiencia Provincial exterioriza el razonamiento por el que desde la valoración de la prueba documental y de las declaraciones testificales -auténticos actos de prueba, obtenidos con estricto respeto de los principios de igualdad de armas, contradicción, inmediación y oralidad y publicidad-, evidencia la existencia del hecho punible y la participación que en él tuvieron los acusados.

En tal sentido debemos recordar que la discrepancia valorativa -que se sustenta a través de la mencionada remisión-, no parece revisable por este Tribunal, ya que no puede actuar como una tercera instancia (STC 57/2002, de 11 de marzo, FJ 2, y las que en el mismo se citan). De tal modo hemos reiterado “la radical falta de competencia de esta jurisdicción de amparo para la valoración de la actividad probatoria practicada en el proceso penal y para la evaluación de dicha valoración conforme a criterios de calidad o de oportunidad, quedando limitada la misión de este Tribunal, cuando le es invocado el derecho a la presunción de inocencia, a supervisar externamente la razonabilidad del discurso que une la actividad probatoria y el relato fáctico resultante, toda vez que ni la Constitución atribuye esa tarea de valoración a este Tribunal, que no está incluida en las de amparo del derecho a la presunción de inocencia, ni el proceso constitucional permite el conocimiento preciso y completo de la actividad probatoria, ni prevé las garantías necesarias de publicidad, oralidad, inmediación y contradicción que deben rodear dicho conocimiento para la adecuada valoración de las pruebas.” (por todas, STC 127/2011, de 18 de julio FJ 6).

La doctrina expuesta conduce a rechazar la vulneración del derecho a la presunción de inocencia. La resolución judicial condenatoria ha hecho explícito el proceso argumental para inferir, a partir de hechos objetivos acreditados en virtud de la diversa actividad probatoria desarrollada con respeto a los principios de contradicción, inmediación y publicidad, la responsabilidad penal de los recurrentes a título de autores de un delito de estafa, al inferir la existencia de engaño sobre las cualidades del vehículo vendido: de los documentos obrantes en la causa, de las periciales documentadas y de las dos testificales prestadas en la vista oral. Y, por otra parte, dicho proceso argumental, no puede ser calificado de irrazonable ni desde el punto de vista de su lógica o coherencia, ni desde la óptica del grado de solidez requerido.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de interpuesto por don José Javier Hernández Royo, don Leonardo David Hernández y las mercantiles Komencars, S.L., y Hernández Royo Motor, S.L.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a diecisiete de octubre de dos mil once.

SENTENCIA 155/2011, de 17 de octubre de 2011

Sala Segunda

("BOE" núm. 275, de 15 de noviembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:155

Recurso de amparo 5702-2009. Promovido por doña Carmen Sánchez Serrano en relación con los Autos de la Audiencia Provincial de Granada y de un Juzgado de Primera Instancia de Granada que inadmitieron su demanda de conciliación.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): decisión de inadmisión que resulta desproporcionada ponderada con el objetivo de excluir peticiones ajenas a la conciliación. Voto particular.

1. Tanto si se atiende al carácter tutelador de la actividad judicial que se presta en la conciliación preprocesal, como a su naturaleza propia de actividad de jurisdicción voluntaria para la que este Tribunal ha reconocido los derechos procesales del art. 24 CE, nada obsta a que se le dispense el mismo trato a dicha conciliación, lo que se traduce en el reconocimiento para el justiciable que hace uso de este cauce, del derecho de acceso a la jurisdicción [FJ 3].

2. Al regirse la interpretación y aplicación del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción por el principio *pro actione*, nuestro canon de control también comprende el análisis de si resulta o no desproporcionada por su rigorismo o formalismo excesivos, juicio de proporcionalidad que ha de ponderar, de una parte, los fines que intenta preservar la resolución cuestionada y, de otra, los intereses que con ella se sacrifican (SSTC 6/2008, 110/2008) [FJ 3]

3. Aunque el Juzgado no considera procedente requerir a los demandados para que acudieran a contestar sobre las dos primeras cuestiones, por su significado de diligencias preliminares, no debió extraer de ello más consecuencia negativa que el rechazo de éstas, y no proveer, tal y como como acordó, una inadmisión *in totum* de la demanda de conciliación [FJ 4].

4. El Juzgado pudo haber optado por otras soluciones menos drásticas –que la inadmisión de la demanda de conciliación- para preservar el buen orden del procedimiento, bien el haber resuelto la admisión a trámite pero delimitando en su Auto el objeto de dicha conciliación, bien conceder un trámite perentorio de subsanación, y al no haberlo hecho prescindió de la aplicación del principio *pro actione*, vulnerando con ello el derecho de acceso a la jurisdicción [FJ 4].

5. Aunque la conciliación preprocesal civil no persigue el ejercicio de jurisdicción en sentido estricto resulta evidente que el procedimiento de conciliación dispensa una protección de los derechos subjetivos que se ventilan en él, no pudiendo negarse la invocabilidad del derecho a la tutela judicial efectiva para el justiciable que hace uso de este cauce, ni el abandono de todo control por parte de este Tribunal frente a las inadmisiones injustificadas de la correspondiente solicitud [FJ 2].

6. Procede declarar la nulidad de los dos Autos recurridos y la retroacción de las actuaciones hasta el momento inmediatamente anterior al trámite de proveerse por el Juzgado de Primera Instancia la admisión de la demanda de conciliación presentada por la recurrente, debiendo dictarse una nueva resolución que resulte respetuosa con el derecho fundamental de la tutela judicial efectiva [FJ 6].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5702-2009 promovido por doña Carmen Sánchez Serrano, representada por el Procurador de los Tribunales don Armando García Calle y asistida por el Abogado don Mariano Blanco Lao, contra Auto de inadmisión de demanda de conciliación dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Granada el 12 de diciembre de 2008, y posterior Auto de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Granada, de 31 de abril de 2009, confirmando en apelación el anterior. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado el 18 de junio de 2009, el Procurador de los Tribunales don Armando García Calle, en nombre y representación de doña Carmen Sánchez Serrano, interpuso demanda de amparo contra las resoluciones a las que se ha hecho referencia en el encabezamiento.

2. Los hechos con relevancia para la resolución del presente recurso de amparo y a los que se refiere la demanda presentada, son los siguientes:

a) El 28 de noviembre de 2008, mediante escrito de su representante procesal, la recurrente en amparo presentó ante los Juzgados de Primera Instancia de Granada una “demanda de acto de conciliación” contra don Ángel Canalejo Rodríguez y doña Concepción Tello Ortíz. Los hechos que la motivan, según se describe sucintamente en el correspondiente escrito, alude a una caída sufrida en los días previos por la recurrente mientras intentaba esquivar un charco de agua que se había formado debajo de la vivienda de los demandados por donde en ese momento transitaba, siendo al parecer el origen de ese charco un bote de agua que caía del interior de aquella vivienda. Producto de la caída alega haber padecido una serie de lesiones que motivaron su ingreso hospitalario y una “intervención” -ha de entenderse, quirúrgica-, seguida de un periodo de “larga recuperación”.

En el suplico de la demanda se solicita al Juzgado “tenga por promovido acto de conciliación frente a las personas señaladas en el encabezamiento de este escrito”, interesando su citación judicial a fin de que:

“1. Manifiesten cual es el título en virtud del cual ostentan la posesión del inmueble localizado en C/Acera del Darro, núm. .., portal …, piso … letra …, lo exhiban y, para el caso de ser poseedores a título de arrendatarios manifiesten la identificación de los titulares de la propiedad de la citada finca.

2. Manifiesten si existe póliza de seguro contratada, y en su caso señalen Compañía Aseguradora, número de póliza y condiciones generales y particulares de la misma, que cubra la responsabilidad descrita en el cuerpo de este escrito.

3. Se avengan a indemnizar a mi mandante por los daños y lesiones descritos en el cuerpo de este escrito, cuya cuantía será determinada en el momento procesal oportuno”.

b) El Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Granada, en el que recayó la competencia del caso (procedimiento núm. 1674-2008), dictó Auto el 12 de diciembre de 2008 disponiendo “no admitir a trámite la presente solicitud de conciliación”.

Como fundamento de Derecho único de la decisión, el Juzgado razona lo siguiente: “La presente solicitud de conciliación que se plantee para requerimiento y manifestación a los conciliados, no debe ser admitida por los cauces establecidos por la conciliación en virtud de lo dispuesto en el art. 460.4 de la antigua L.E.C. de 1881; más bien podría referirse a la práctica de diligencias preliminares que se establece en el art. 256 y ss. de la LECivil 1/2000 de 7 de enero”.

c) Consta en las actuaciones que el citado Auto le fue notificado a la Procuradora de la recurrente el 16 de diciembre de 2008.

d) Interpuesto recurso de apelación (rollo núm. 109-2009), éste devino desestimado por Auto de la Audiencia Provincial de Granada, Sección Tercera, de 31 de abril de 2009.

El recurso se articulaba en dos motivos, alegándose en el primero la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE derivada de la inadmisión de la demanda de conciliación, el cual merece la siguiente respuesta de la Audiencia: “sucumbe pues el derecho de obtener de los Tribunales una decisión en derecho sobre la pretensión deducida nada tiene que ver con la admisión o no de una demanda o una papeleta de conciliación, cuando la misma no respeta los ámbitos procesales diseñados por el legislador para su ejercicio o se desentiende de los mecanismos o vías legales que la parte trata de burlar en fraude de Ley para evitar las consecuencias, efectos y requisitos que para esa determinada pretensión arbitra la norma procesal”.

El segundo motivo del recurso, basado en la interpretación errónea de las causas de inadmisión de la citada demanda de conciliación, ex art. 460 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC) de 1881, deviene desestimado a su vez porque: “siendo la razón de ser de la conciliación … la de evitar un proceso contencioso alcanzando un acuerdo entre las partes, mediante la avenencia del demandado a reconocer el incumplimiento. Esto es, un acto tendente a lograr la pacificación de la contienda que tiene por objeto una actividad conciliadora de avenencia entre el sujeto activo y el sujeto pasivo de la pretensión que pueda intentarse antes de promover cualquier juicio y, si no se logra, queda expedita la vía del juicio declarativo correspondiente ... concede a las partes amplio margen de libertad para desenvolver o constituir de nuevo dicha relación no puede aceptarse que sea contraria a Derecho la decisión de no sustanciar por este cauce, una pretensión que más que evitar el litigio trata de prepararlo requiriendo a la parte no a que se avengan sino a que informe, exhiba o concrete determinados y diferentes datos (póliza de seguro, título de la demandada en la ocupación de la vivienda, identificación de la propietaria etc.) con lo que concretar el objeto, y la relación subjetiva del futuro proceso. Tales datos que convierten el aparente acto de conciliación en un requerimiento tiene su cauce específico en las diligencias preliminares a la que emplaza la resolución recurrida … términos bien diferentes … a las normas de la conciliación, cuya utilización, además le permite burlar el ofrecimiento y prestación de caución, a pretexto, como se señala en el recurso, de buscar una avenencia por reconocimiento de responsabilidad que sin desvelar, siquiera, el alcance indemnizatorio pretendía sólo podría conseguir el sorprender a la parte causando indefensión”.

3. La demanda de amparo alega la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción, la cual se imputa a ambos Autos que han denegado la admisión a trámite de la demanda de conciliación presentada.

A este respecto se hace una referencia a los hechos que propiciaron su presentación, precisando que hubo una denuncia ante la comisaría del centro de Granada por el incidente, la apertura de diligencias previas finalmente archivadas por el Juzgado de Instrucción el 21 de marzo de 2007, y que sufrió una situación de baja laboral desde el 11 de marzo al 14 de diciembre de 2007. Y en cuanto a la papeleta presentada, señala que de considerarse que ésta podía contener dos requerimientos no ajustados a la finalidad propia de un acto de conciliación, bastaba al Juez con no acceder a los mismos, pero que el tercero de los requerimientos deducidos sí se refería al intento de conciliación de las partes, por lo que al menos tenía derecho a que se hubiera proveído positivamente a éste mediante la convocatoria del acto previsto en el art. 466 LEC 1881; pero no decretar la inadmisión de toda la demanda, como se resolvió.

Contestando luego al reproche esgrimido por la Audiencia respecto de la no cuantificación de la demanda de conciliación, afirma la demanda de amparo que se trataría en su caso de un defecto de escasa entidad que tampoco justifica el efecto de inadmisión.

Asimismo, se afirma en la demanda de amparo que el art. 460 LEC 1881 no contempla entre los posibles motivos de inadmisión de la solicitud de conciliación el que se le ha venido a aplicar, pues éste se refiere a las materias no susceptibles de transacción, con lo que ambos Autos impugnados han efectuado en su caso una interpretación rigorista del mencionado precepto (art. 460 LEC 1881), en contra del principio pro actione que rige en esta primera fase del procedimiento. Cita en su apoyo las SSTC 144/2004, de 13 de septiembre (inadmisión de demanda civil de retracto) y 182/2008, de 22 de diciembre (inadmisibilidad de recurso contencioso-administrativo por defecto de postulación), que declaran vulnerado el derecho de acceso (tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE) por apreciar las respectivas resoluciones judiciales obstáculos innecesarios y excesivos que impidieron el ejercicio de las acciones ahí deducidas; doctrina que exige a los tribunales que comprueben si el defecto deviene o no subsanable, ponderando siempre la proporcionalidad del efecto derivado de la inadmisión.

Y añade que la papeleta se presentó con el doble propósito de intentar un acuerdo entre las partes y, de fracasar éste, cuanto menos para evitar que se consumara el plazo anual de prescripción (art. 1968.2 del Código civil) de la acción de responsabilidad civil extracontractual que expiraba el 14 de diciembre de 2008, beneficiándose así del efecto interruptivo de la prescripción extintiva que prevé expresamente el art. 479 LEC 1881 por la sola admisión de la solicitud de conciliación. Al habérsele notificado el Auto de inadmisión el 16 de diciembre, la recurrente alega que vio frustrada la posibilidad de acudir también a la vía litigiosa.

4. Por diligencia de ordenación de 23 de junio de 2009 se acordó conceder a la parte recurrente un plazo de diez días para que acreditase fehacientemente la fecha de notificación a su representante procesal del Auto dictado por la Audiencia Provincial, lo que fue cumplimentado mediante escrito de su Procurador de 2 de julio de 2009.

5. Con fecha 23 de noviembre de 2010 la Sala Segunda dictó providencia admitiendo a trámite la demanda de amparo, ordenándose dirigir comunicación tanto a la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Granada como al Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Granada, para que en el plazo de diez días ex art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) remitieran certificación de las actuaciones de los procedimientos núms. 109-2009 y 1674-2008, respectivamente; con emplazamiento a las partes del proceso para su posible comparecencia, y condicionado todo ello a que en el plazo de diez días el Procurador de la recurrente consignase el poder original de representación, cosa que este último verificó por escrito de 3 de diciembre de 2010.

6. Por diligencia de ordenación de la Sala Segunda de 20 de diciembre de 2010, se concedió audiencia por plazo común de veinte días a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal, a fin de que formularan alegaciones (art. 52.1 LOTC).

7. La recurrente presentó escrito el 27 de enero de 2011 ratificando lo defendido en la demanda de amparo e interesando la estimación del recurso.

En la misma fecha, el Ministerio Fiscal presentó escrito de alegaciones por el que interesó el otorgamiento del amparo. En tal sentido, tras hacer cita de la STC 119/2007, de 21 de mayo, FJ 3, relativa a la exigibilidad del principio pro actione en la admisión de demandas (laborales), la Fiscalía sostiene que la recurrente había cumplido con todos los requisitos legales necesarios para que se proveyera a la admisión de su papeleta de conciliación, sin concurrir razones que permitiesen denegarla, en concreto la que aduce el Juzgado en cuanto al art. 460.4 LEC 1881 (tratarse de materia no susceptible de conciliación).

Difiere también el Fiscal de los razonamientos del Auto de apelación, tildando la decisión de confirmar la inadmisión, de “sanción desproporcionada”, pues a su entender tanto las diligencias preliminares como la conciliación preprocesal devienen actividades compatibles entre sí, aunque resulten diferentes, por lo que “no resulta extraño” que la demanda contuviera en el suplico todas las peticiones dirigidas a los demandados, “como son el título de propiedad y si concurre en ellos la condición de arrendatarios, la existencia de un seguro y que se avengan a pagar una indemnización”.

A su entender, la solución de inadmisión por error en el cauce procesal elegido no era “la única interpretación posible de la papeleta ni la más conforme con el derecho a la tutela judicial efectiva”. Discrepa que pudiera causarse indefensión a los demandados por no concretarse la cuantía de la reclamación, como aduce la Audiencia, y vierte sus dudas en cuanto a que la solicitud de pago indemnizatorio resulte deducible en unas diligencias preliminares. Cabían por ello otras opciones a la inadmisión, como el no haber tenido en consideración el suplico de la demanda “sino en aquello referente a la convocatoria del acto o bien conceder al demandante de conciliación un acto de subsanación invitándole a corregir el suplico”.

Concluye el Ministerio público que el derecho fundamental concernido obliga a proscribir “interpretaciones formalistas y enervantes de los requisitos procesales”, citando al efecto las SSTC 294/2005, de 21 de noviembre “en caso próximo al enjuiciado” (inadmisibilidad de recurso contencioso- administrativo por no precisar en el suplico de la demanda el acto del que se pide la nulidad); 314/2005, de 12 de diciembre y 131/2007, de 4 de junio.

8. Por providencia de fecha de 13 de octubre de 2011, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se interpone el presente recurso de amparo contra el Auto dictado en primera instancia y confirmado luego en apelación, que decretó la inadmisión a trámite de la solicitud de la recurrente para la apertura del procedimiento de conciliación voluntaria preprocesal regulado en los arts. 460 a 480 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC) de 1881 vigentes, con el fin de intentar llegar a un acuerdo sobre su pretendido derecho a ser resarcida por los daños personales sufridos a resultas de un accidente cuyo origen atribuye a las dos personas demandadas en conciliación. Tanto el Juzgado como la Audiencia consideran que el escrito presentado contiene peticiones que son propias del ámbito de las diligencias preliminares y no de la conciliación, por lo que no cabe darles curso por esta vía procedimental, sin que se concediese trámite de subsanación.

Según la demanda de amparo, sin embargo, el escrito contenía tres peticiones, de las cuales al menos la tercera de ellas sí se ajustaba al procedimiento de conciliación, de modo que con independencia de que se pudieran excluir las demás debió cuando menos dársele tramitación a esta última, o en su caso concederle antes un trámite de subsanación. Al no haberse acordado así, sostiene que se le ha vulnerado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su concreta vertiente de acceso a la jurisdicción.

Lesión que, según expone, se refuerza ante una circunstancia particular acaecida en su caso y es que, al decretarse la inadmisión a trámite de la papeleta de conciliación, tampoco la recurrente pudo aprovecharse del efecto interruptivo de la prescripción que sanciona el art. 479 LEC 1881 sólo para las demandas de conciliación admitidas. El plazo de un año previsto en el art. 1968.2 del Código civil había expirado ya a la fecha en que se le notificó el auto de inadmisión del Juzgado, por lo que tampoco podía acudir a la vía litigiosa, viendo así cerrada toda oportunidad de instar la tutela judicial de sus derechos. Por todo ello interesa la estimación de su recurso de amparo, petición que igualmente formula el Ministerio Fiscal.

2. Ha de despejarse en primer lugar el interrogante sobre la invocabilidad del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y en concreto de su faceta de derecho de acceso a la jurisdicción, proyectado sobre un procedimiento judicial de índole no contenciosa como es el de conciliación previa civil que nos ocupa.

A falta de pronunciamientos concretos de este Tribunal en torno al problema y procedimiento que aquí se suscita, cabe destacar ante todo su diferencia con la conciliación preprocesal en el orden social, regulada por los arts. 63 y ss. de la Ley de procedimiento laboral y para la que sí hemos tenido ocasión de fijar doctrina al respecto, habida cuenta de su configuración como trámite obligatorio con las excepciones del art. 64 de esta misma Ley. Al devenir por ello mismo un condicionante de la admisión a trámite de la demanda que debe interponerse siempre que fracase el intento de conciliar, hemos venido apreciando que el tratamiento riguroso de esta actividad preparatoria del proceso y la negativa a su posible subsanación por el órgano judicial competente, comporta vulnerar el citado derecho fundamental de acceso a la jurisdicción (SSTC 75/2001, de 26 de marzo, FJ 3; 289/2005, de 7 de noviembre, FJ 4; 127/2006, de 24 de abril, FFJJ 3 y 4; y 119/2007, de 21 de mayo, FFJJ 3 a 7).

La conciliación previa en el orden civil, en cambio, se configura desde la Ley 34/1984, de 6 de agosto, como un mecanismo de evitación del proceso de carácter no necesario, que por tanto se insta por el interesado de manera facultativa y sin deparar efectos perjudiciales si no se intenta, por lo que carece de aquel componente directamente causal sobre la admisión de la demanda litigiosa que sí posee su equivalente en lo laboral. Constatado esto, sin embargo, la conclusión al interrogante planteado no puede ser la negación de los derechos del art. 24 CE para el justiciable que hace uso de este cauce, ni el abandono de todo control por parte de este Tribunal frente a las inadmisiones injustificadas de la correspondiente solicitud.

Es cierto que la conciliación preprocesal civil no persigue el ejercicio de jurisdicción en sentido estricto, esto es, que un tribunal resuelva un determinado conflicto de intereses mediante la realización del derecho objetivo (“juzgar”, en términos del art. 117.3 CE), sino sólo que se propicien las condiciones para una comunicación directa entre las partes, encaminada a facilitar un acuerdo entre ellas.

Ahora bien, resulta evidente que el procedimiento de conciliación dispensa una protección de los derechos subjetivos que se ventilan en él y que no resulta en absoluto indiferente al legislador el que esa tarea se confíe a un órgano judicial. Ello es así, tanto en cuanto al control de las materias que permiten acudir a su cauce (art. 460 LEC 1881); como al correcto emplazamiento de las partes -a las que se irroga la carga de acudir al acto de conciliación, so pena de condena en costas: art. 469-; la actuación durante la vista oral, en la que la autoridad competente ha de velar porque las partes se manifiesten en ella con total libertad y consciencia acerca de lo que hacen y sus consecuencias (esto es, tanto si concilian, como si no); el acta escrita que ha de recoger con precisión el contenido y alcance de lo conciliado en su caso, acta que ha de homologar una resolución del propio órgano judicial (art. 471); la cual, en fin, lleva aparejada ejecución ex art. 517.2.9 LEC 1/2000; es decir como título judicial, tal como prevé el art. 476 inciso segundo de la misma LEC 1881, en la redacción dada a este precepto por la Ley 13/2009 (anteriormente, la fuerza ejecutiva también existía para los casos en que la conciliación se instaba ante el Juzgado competente para resolver el asunto en sede litigiosa, como aquí de hecho sucede).

Esta Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal, ha atribuido, por cierto de manera novedosa, la dirección del procedimiento de conciliación preprocesal civil a los Secretarios de los Juzgados de Primera Instancia, junto a los jueces de Paz -que en este ámbito se mantiene, allí donde operen-

(art. 460, párrafo primero LEC 1881). Los hechos objeto de este amparo se sucedieron sin embargo, según se ha dicho ya, en fecha anterior a la entrada en vigor de aquella ley y el Auto de inadmisión fue dictado por el propio Juez titular del órgano competente, por lo que tal reforma legal no le es de aplicación. En todo caso, devienen reiterados los pronunciamientos de este Tribunal en el sentido de reconocer que las funciones atribuidas ex lege a los Secretarios judiciales han de imputarse, ante todo, al órgano judicial donde estos actúan y por tanto ello nada hubiera alterado la exigibilidad de los derechos fundamentales del art. 24 CE (entre otras, vid. SSTC 276/1993, de 20 de septiembre, FJ 2; 115/1999, de 14 de junio, FJ 4; 285/2000, de 27 de noviembre, FJ 5; 216/2002, de 25 de noviembre, FJ 4).

3. En cuanto a la naturaleza del acto de conciliación en el proceso civil, esto es, si se incluye en el área contenciosa o se incardina en la jurisdicción voluntaria, ha de señalarse que a efectos de la tutela judicial efectiva la cuestión es indiferente, desde el momento en que la jurisprudencia de este Tribunal ha venido extendiendo los derechos procesales del art. 24 de la Constitución, a esa parcela de la justicia civil. A los meros efectos recordatorios, cabe indicar que así lo hemos decidido, desde luego, en procedimientos donde se debate la situación de menores de edad desde diversos ángulos: a) ante la declaración administrativa de desamparo (SSTC 124/2002, de 20 de mayo, FJ 3 -art. 24.1 CE-; 221/2002, de 25 de noviembre, FFJJ 4 a 6 -arts. 24.1 y 24.2 CE-); b) en expedientes de adopción (SSTC 114/1997, de 16 de junio, FFJJ 3, 5, 7 y 8 -art. 24.1 CE-; 113/2001, de 7 de mayo, FFJJ 2, 5 a 7 -art. 24.1 CE-; 75/2005, de 4 de abril, FJ 3 -24.1 CE-; 58/2008, de 28 de abril -art. 24.1 CE-); c) para la determinación de la guarda y custodia del menor (SSTC 71/2004, de 19 de abril, FFJJ 3, 4 y 7 -arts. 24.1 y 24.2 CE-); d) o ante la solicitud para su escolarización inmediata (STC 133/2010, de 2 de diciembre -art. 24.1 CE-); e) así como para su restitución, en caso de sustracción internacional (STC 120/2002, de 20 de mayo -art. 24.1 CE-); procedimientos todos éstos donde se hace uso con frecuencia de un trámite de oposición, ante la confluencia de intereses contrapuestos (menores, progenitores, terceros con interés legítimo -acogedores-, organismos oficiales).

En concreto y por lo que aquí importa, la citada STC 124/2002, de 20 de mayo, otorgó el amparo por vulneración del derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), que es el invocado aquí por la recurrente.

Pero la aplicación de los derechos del art. 24 CE se ha extendido también a procedimientos de jurisdicción voluntaria donde no hay prevista oposición (de haberla, de hecho, el procedimiento se convertiría en litigioso conforme al art. 1817 LEC 1881), de modo que ante el menoscabo o lesión de garantías constitucionales en su sustanciación, el Tribunal ha respondido con un pronunciamiento favorable al amparo: así, en expediente de consignación de rentas (STC 18/2006, de 30 de enero, FFJJ 2 y 3 -art. 24.2 CE-); de exhibición de contabilidad de una empresa (STC 162/2006, de 22 de mayo, FFJJ 6 y 7 -art. 24.1 CE-); y de aceptación o repudio de una herencia (STC 61/2010, de 18 de octubre, FFJJ 2 y 3 -art. 24.1 CE-).

En definitiva, tanto si se atiende al carácter tutelador de la actividad judicial que se presta en la conciliación preprocesal, como a su naturaleza propia de actividad de jurisdicción voluntaria para la que este Tribunal ha reconocido los derechos procesales del art. 24 CE, nada obsta a que se le dispense el mismo trato a dicha conciliación, lo que se traduce, específicamente y en lo que aquí importa, en el reconocimiento para el justiciable que hace uso de este cauce, del derecho de acceso a la jurisdicción.

De este último, recientemente hemos recordado su contenido esencial y canon de enjuiciamiento en relación con las decisiones judiciales de inadmisión a trámite de demandas, señalando:

“acerca del acceso a la jurisdicción, vertiente del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), este Tribunal ha recordado hace poco en STC 5/2009, de 12 de enero, FJ 4, con cita de su anterior STC 33/2008, de 25 de febrero, FJ 2 a), que el mismo 'comprende el derecho a obtener una resolución fundada en Derecho sobre el fondo de las cuestiones planteadas, sea o no favorable a las pretensiones formuladas, si concurren todos los requisitos para ello. De ahí que sea también respetuosa con este derecho fundamental una resolución judicial de inadmisión o de desestimación por algún motivo formal, cuando concurra alguna causa de inadmisibilidad y así lo acuerde el Juez o Tribunal en aplicación razonada de la misma (SSTC 71/2002, de 8 de abril, FJ 1; 59/2003, de 24 de marzo, FJ 2; 114/2004, de 12 de julio, FJ 3; 79/2005, de 4 de abril, FJ 2; 221/2005 entre otras muchas). Al regirse su interpretación y aplicación al caso concreto por el principio pro actione, nuestro canon de control no se limita a la verificación de si la resolución de inadmisión incurre en arbitrariedad, irrazonabilidad o error patente, sino que también comprende el análisis de si resulta o no desproporcionada por su rigorismo o formalismo excesivos, juicio de proporcionalidad que ha de ponderar, de una parte, los fines que intenta preservar la resolución cuestionada y, de otra, los intereses que con ella se sacrifican (últimamente, para el proceso civil, SSTC 6/2008, de 21 de enero, FJ 2; 110/2008, de 22 de septiembre, FJ 2)'. Más en concreto, por lo que atañe a la decisión de inadmitir una demanda civil por adolecer ésta de algún requisito legal, tenemos sentado que … corresponde a este Tribunal, como garante último del derecho fundamental a obtener la tutela judicial efectiva de los Jueces y Tribunales, examinar los motivos y argumentos en que se funda la decisión judicial que inadmite la demanda … Dicho examen permite, en su caso, reparar en esta vía de amparo, no sólo la toma en consideración de una causa que no tenga cobertura legal, sino también, aun existiendo ésta, la aplicación o interpretación que sea arbitraria, infundada o resulte de un error patente que tenga relevancia constitucional o no satisfaga las exigencias de proporcionalidad inherentes a la restricción del derecho fundamental (SSTC 321/1993, de 8 de noviembre, FJ 3; 48/1998, de 2 de marzo, FJ 3; 35/1999, de 22 de marzo, FJ 4, entre otras muchas)' [STC 144/2004, de 13 de septiembre, FJ 2 b). En el mismo sentido, STC 127/2008, de 27 de octubre, FJ 3 a)]” (STC 8/2011, de 28 de febrero, FJ 2).

4. La aplicación de la doctrina precedente ha de conducir a la estimación del presente recurso de amparo. Como ya se ha indicado, la demanda o papeleta de conciliación (la LEC 1881 emplea ambos vocablos indistintamente) presentada por la recurrente, tras narrar de manera breve lo que sin muchas elucubraciones se colige es una pretensión indemnizatoria por los daños personales sufridos en virtud de causas que se achacan a las dos personas designadas como demandados, formula tres peticiones al juzgado, de las cuales la tercera y última, al señalar que “se avengan a indemnizar a mi mandante por los daños y lesiones descritos en el cuerpo de este escrito, cuya cuantía será determinada en el momento procesal oportuno”, aparece claramente como una solicitud de conciliación, en total coherencia con lo que ha sido el propio encabezamiento del escrito procesal presentado (“demanda de acto de conciliación”) y el enunciado de su suplico (“tenga por promovido acto de conciliación frente a las personas señaladas en el encabezamiento”).

En cuanto a las dos primeras peticiones (que los demandados manifiesten cuál es su título de ocupación del inmueble y la posible existencia de una póliza de seguro), contempladas autónomamente tendrían acaso el significado de una diligencia preliminar (art. 256.1, apartados 1 y 5 LEC); pero, si se conectan a aquella última solicitud, aparecen también como datos o informaciones útiles al éxito del acto de conciliación por celebrar. Aunque es cierto que la ley no contempla un requerimiento de esta especie dentro de sus trámites, sí prevé por ejemplo el derecho del demandado a la exhibición de documentos en el acto de conciliación, a fin de fundar sus excepciones (art. 471 LEC).

Atendido todo ello, podría entenderse que el Juzgado no considerara procedente requerir a los demandados en el propio emplazamiento para que acudieran a contestar sobre las dos primeras cuestiones, pero de ello no debió extraer más consecuencia negativa que el rechazo de éstas; no proveer con una inadmisión in totum de la demanda, como se acordó. Primero, porque tal efecto no lo prevé la ley y la cita que se hace en el Auto del Juzgado, al apartado cuarto del art. 460 LEC, resulta inadecuada pues no existe razón para considerar que la reclamación de responsabilidad extracontractual formulada por la actora afecte a alguna de las materias excluidas por dicho precepto de la conciliación (materias de orden no dispositivo).

Y en segundo lugar, porque la inadmisión resulta claramente desproporcionada respecto de los fines que se podían perseguir con ella (exclusión de las peticiones ajenas a la conciliación). En efecto, el Juzgado perfectamente pudo haber optado por otras soluciones menos drásticas pero de igual efectividad para preservar el buen orden del procedimiento: bien el haber resuelto la admisión a trámite pero delimitando en su Auto el objeto de dicha conciliación (esto es, dejando fuera las solicitudes extrañas a su ámbito), bien conceder un trámite perentorio de subsanación a la actora para que consignara otro escrito ceñido a la solicitud de conciliación. Nada de esto se hizo, resolviéndose la inadmisión a trámite prescindiendo de la aplicación del principio pro actione, y nada hizo tampoco luego la Audiencia por reparar el derecho de acceso vulnerado. Las explicaciones que esta última aporta en el Auto de apelación acerca de la flexibilidad que ha de caracterizar a la conciliación preprocesal (“y concede a las partes amplio margen de libertad para desenvolver o constituir de nuevo dicha relación”) precisamente se contradicen con el rigor mostrado luego al confirmar la inadmisión.

Tampoco resulta objetable la circunstancia de no haberse concretado en la papeleta la suma a reclamar, algo que no exigen las disposiciones de la Ley de enjuiciamiento civil de 1881 sobre conciliación.

Por lo demás, la Audiencia efectúa en su Auto diversos juicios de intenciones sobre la conducta procesal de la demandante (a la que atribuye el propósito de “burlar el ofrecimiento y prestación de caución” de las que serían diligencias preliminares; y el no pretender otra cosa con su demanda que “conseguir el sorprender a la parte causando indefensión”), los cuales objetivamente no encuentran apoyo en los datos del caso y terminan por debilitar del todo la justificación dada a la inadmisión.

5. Finalmente, resta por mencionar que la recurrente alega un segundo motivo para considerar vulnerado su derecho de acceso, esta vez a la jurisdicción litigiosa, por no haberse podido beneficiar del efecto interruptivo de la prescripción que otorga el art. 479 LEC 1881 derivado de la sola admisión de la demanda de conciliación. En concreto, según narra, el plazo anual del art. 1968.2 del Código civil venció dos días antes de serle notificado el Auto de inadmisión del Juzgado, por lo que ya no tuvo oportunidad de acudir a la vía contenciosa; en cambio, de haberse admitido a trámite y a falta de una avenencia entre las partes, habría podido interponer demanda por el proceso declarativo correspondiente.

No cabe entrar sin embargo en el estudio de esta segunda manifestación lesiva del derecho fundamental, tanto por no haberse advertido en la propia demanda de conciliación sobre la inminencia -en ese momento- del vencimiento del susodicho plazo, como por no invocarse después en el posterior escrito de interposición del recurso de apelación. Determinando a fin de cuentas que esta cuestión no pudiera tenerse en cuenta por los órganos judiciales actuantes, lo que desactiva la hipótesis de una desatención imputable a éstos e impide también su conocimiento per saltum ante esta jurisdicción constitucional, dada la subsidiariedad del proceso de amparo (SSTC 222/2001, de 5 de noviembre, FJ 2; y 116/2002, de 20 de mayo, FJ 2). Todo ello sin perjuicio de los efectos que se produzcan con la retroacción de las actuaciones.

6. Con arreglo a lo razonado anteriormente, ha de estimarse la demanda de amparo por conculcación del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso a la jurisdicción, en este caso al procedimiento de conciliación preprocesal civil. Ello ha de traer como consecuencia la nulidad de los dos Autos recurridos y la retroacción de las actuaciones hasta el momento inmediatamente anterior al trámite de proveerse por el Juzgado de Primera Instancia la admisión de la demanda de conciliación presentada por la recurrente, debiendo dictarse una nueva resolución que resulte respetuosa con el derecho fundamental declarado.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por doña Carmen Sánchez Serrano y en consecuencia:

1º Declarar que se ha vulnerado el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) de la recurrente.

2º Restablecerla en la integridad de su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de los Autos de 12 de diciembre de 2008 del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Granada (procedimiento de conciliación núm. 1674-2008) y de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Granada, de 30 de abril de 2009 (rollo de apelación núm. 109-2009); retrotrayendo el procedimiento al momento inmediato anterior a proveerse por el Juzgado sobre la admisión a trámite de la demanda de conciliación, para que en su lugar se dicte por el Juzgado nueva resolución que resulte respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

Publíquese la Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a diecisiete de octubre de dos mil once.

Voto particular que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez en relación con la Sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 5702-2009.

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 LOTC y con pleno respeto a la opinión de la mayoría de la Sala, expreso mi discrepancia con la fundamentación jurídica y el fallo de la Sentencia que otorga el amparo solicitado. Dicha discrepancia se basa en los siguientes argumentos, defendidos por mí en la deliberación:

Como punto de partida creo necesario aclarar que el problema que se plantea en el recurso de amparo no es, como ha entendido la mayoría, la aplicación de los derechos reconocidos en el art. 24 CE a los procesos de jurisdicción voluntaria, sino, como se deduce de los hechos y alegaciones de las partes si al procedimiento de conciliación voluntaria regulado en los -todavía vigentes- arts. 460 y ss. de la LEC de 1881, le es aplicable el canon constitucional reforzado de acceso a la justicia.

El Tribunal ha venido afirmando que el control constitucional de las decisiones judiciales de inadmisión se realiza de forma especialmente intensa cuando aquéllas determinan la imposibilidad de obtener una primera respuesta judicial, dado que en estos casos el principio pro actione opera sobre los presupuestos procesales establecidos legalmente para el acceso a la justicia, impidiendo que determinadas interpretaciones y aplicaciones de los mismos eliminen u obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca y resuelva en Derecho sobre la pretensión a él sometida (por todas, STC 67/2010, de 18 de octubre, FJ 3). El control que se realiza con base en este canon censura no sólo las decisiones judiciales irrazonables, arbitrarias o incursas en error patente, (criterios generales del art. 24 CE), sino que, reforzando la protección constitucional, permite rechazar las decisiones rigoristas, formalistas o desproporcionadas (por todas, STC 38/2010, de 19 de julio, FJ 5).

No obstante, hemos matizado, por todas, STC 41/1986, de 2 de abril, FJ 3, que “no puede, sin embargo, entenderse que hay, por imperio del art. 24 de la Constitución, un derecho de naturaleza constitucional a cada uno de los procedimientos que las leyes organizan. Los derechos de carácter fundamental quedan a salvo siempre que el ciudadano tenga libre acceso a la justicia, y pueda instar ante ella lo que estime procedente acerca de sus pretensiones, y éstas reciban una decisión fundada en Derecho”. En el mismo sentido, en la STC 116/2006, de 24 de abril, FJ 8, reiteramos que “el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) no exige la adopción necesaria del procedimiento que el justiciable pretenda, pues la Constitución no impide en modo alguno que los Jueces y Tribunales velen por la elección del tipo de proceso más adecuado y por su normal transcurso” (STC 41/1986, de 2 de abril, FJ 3), ni atribuye al Tribunal Constitucional “la función de garantizar la corrección de todas las actuaciones en las interpretaciones que los órganos judiciales realicen de la legislación procesal, ni eleva a rango constitucional cualquier posible infracción de normas procesales, siempre que tal infracción no cierre a los ciudadanos la posibilidad de acceder a los Tribunales, defender ante ellos lo que crean ser sus derechos e intereses legítimos y obtener una resolución fundada en Derecho”.

El canon reforzado que este Tribunal ha ido elaborando en relación con las resoluciones judiciales que impedían a una parte acceder a una resolución sobre el fondo de su pretensión ha sido aplicado siempre a resoluciones de órganos judiciales que ponían definitivamente fin a un proceso impidiendo un ulterior planteamiento de la pretensión. Es decir, como requisito necesario para que podamos plantearnos la aplicación del canon de acceso a la justicia, se necesita una resolución judicial que haya impedido dicho acceso a la justicia al recurrente, privándole definitivamente de una decisión judicial sobre el fondo de su pretensión. Pues bien, la conciliación civil regulada en los arts. 460 y ss. de la LEC de 1881, por su propia naturaleza no puede generar una resolución judicial que produzca tal efecto.

Como se deduce de su regulación en los arts. 460 a 480 LEC de 1881, se trata de un proceso voluntario, así lo establece el art. 460 al disponer que “antes de promover un juicio, podrá intentarse la conciliación”, sin que se configure como un requisito previo al proceso contencioso, pudiendo acudir el interesado directamente a la vía judicial para obtener una respuesta fundada sobre su pretensión sin tener que intentar la conciliación. Asimismo, de su regulación se desprende que las partes pueden abandonar el proceso en cualquier momento sin que ello sea obstáculo para iniciar la vía contenciosa.

En el caso analizado en la Sentencia, el recurrente intentó la conciliación y, si bien, tanto en primera instancia como en apelación fue inadmitida al considerar que lo pedido en dicho trámite excedía del procedimiento de conciliación civil, estas decisiones no vedaron la posibilidad de que la recurrente pudiera haber iniciado la vía contenciosa, cuyo intento ni siquiera ha quedado acreditado.

Sin perjuicio de que la Sentencia de la mayoría no ha ponderado la prescripción de la acción judicial que alega la parte recurrente, en mi opinión, tampoco dicha circunstancia modifica lo expuesto anteriormente. Se limita la demandante a alegar que, al haber sido inadmitida la conciliación intentada, no se pudo beneficiar del efecto interruptivo de la prescripción que dispone el art. 479 LEC para las conciliaciones admitidas a trámite. Sin embargo, la responsabilidad de una hipotética prescripción de su acción judicial sólo debe recaer sobre la parte recurrente y no, como pretende, sobre los órganos judiciales, ya que una mínima diligencia en la defensa de sus propios intereses hubiera llevado a desistir de la conciliación al acercarse el término temporal de su acción judicial.

En definitiva, en mi opinión, el objeto del amparo nunca debería haber consistido en analizar si las resoluciones judiciales dictadas en un procedimiento de conciliación, como las ahora impugnadas, son rigoristas, formalistas o desproporcionadas, ya que aunque merecieran tales calificativos, en nada perjudicarían el derecho de la parte -que ha intentado la conciliación- a plantear la correspondiente demanda contenciosa.

En conclusión, la demanda debió ser inadmitida por ausencia de lesión del derecho alegado ya que sólo la falta de diligencia de la parte recurrente dejando prescribir su acción le ha ocasionado el prejuicio que imputa a las resoluciones judiciales recurridas.

Madrid, a diecisiete de octubre de dos mil once.

SENTENCIA 156/2011, de 18 de octubre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 275, de 15 de noviembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:156

Conflicto positivo de competencia 843-2000. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña frente a la Resolución de 8 de septiembre de 1999, del Consejo Superior de Deportes, por la que se convocan subvenciones a Universidades privadas con programas de ayudas a deportistas universitarios de alto nivel correspondientes al año 1999.

Competencias en materia de enseñanza, deporte y cultura: ejercicio de la potestad subvencional para facilitar la integración de los deportistas de alto nivel en el sistema educativo universitario. Incumplimiento de los requisitos formales de lo básico, insuficiencia de rango normativo de la resolución que vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña. Voto particular.

1. La resolución del Consejo Superior de Deportes, por su notoria insuficiencia de rango, no puede ser calificada de norma básica, vulnerando por tal razón las competencias de la Generalitat de Cataluña [FJ 7].

2. En las materias de competencia compartida en las que corresponde al Estado el establecimiento de las normas básicas y a las Comunidades Autónomas el desarrollo normativo y la ejecución de dichas bases, la instrumentación de los programas subvencionales debe hacerse con el soporte de la ley formal, siempre que sea posible, o a través de norma reglamentaria del Gobierno que regule los aspectos centrales del régimen jurídico de las subvenciones [FJ 7].

3. Doctrina sobre la regulación del régimen subvencional a través de normas de rango inferior al real decreto [FJ 7].

4. La materia de “enseñanza” es la más específicamente afectada por la resolución impugnada ya que ésta promueve que las universidades privadas, beneficiarias directas de las subvenciones, establezcan programas educativos dirigidos a los deportistas de alto nivel, para que realicen y culminen estudios universitarios [FJ 3].

5. Encuadradas las subvenciones en la materia de enseñanza, corresponde al Estado, *ex* art 149.1.30 CE, la competencia para regularlas a tenor de los requisitos exigibles a normativa básica [FFJJ 4, 5].

6. Aplica la doctrina sobre las subvenciones estatales de la STC 13/1992 [FFJJ 3, 4].

7. Desde la perspectiva material, tienen carácter básico tanto los requisitos y criterios que ordenan el objeto de las subvenciones, que concuerdan con el carácter ordenador de las políticas públicas que caracteriza a la legislación básica, como lo atinente a su tramitación y resolución centralizadas, ya que aseguran que todas las universidades privadas y, a su través, los deportistas de alto nivel, tengan iguales posibilidades de acceso a las mismas [FJ 6].

8. Doctrina sobre exigencias de orden material y formal de la normativa básica (STC 69/1988) [FJ 5].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugenio Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asua Batarrita, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 843-2000, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña frente a la Resolución de 8 de septiembre de 1999, del Consejo Superior de Deportes, por la que se convocan subvenciones a Universidades privadas con programas de ayudas a deportistas universitarios de alto nivel correspondientes al año 1999. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente del Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal el día 16 de febrero de 2000 el Letrado de la Generalitat de Cataluña don Ramón Riu y Fortuny, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra la Resolución de 8 de septiembre de 1999, del Consejo Superior de Deportes, por la que se convocan subvenciones a Universidades privadas con programas de ayudas a deportistas universitarios de alto nivel correspondiente al año 1999.

La fundamentación del conflicto, resumidamente, es la siguiente:

a) En primer lugar, se señala que en el requerimiento de incompetencia dirigido al Gobierno de la Nación, el Gobierno de la Generalitat manifestó que las ayudas reguladas en la Resolución de 8 de septiembre se incardinan netamente, de acuerdo con su finalidad, en el ámbito de la enseñanza y del deporte, materias en las que la Generalitat dispone de competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal y de competencia exclusiva, respectivamente, en razón de lo establecido en los arts. 15 y 9.29 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC). Por tanto, atendiendo a la doctrina del Tribunal Constitucional concerniente a los diferentes tipos de subvenciones, reiterada desde la STC 13/1992, las ayudas que se impugnan se encuadran en las materias indicadas.

También se aduce que el Gobierno del Estado había aceptado en su momento el requerimiento de incompetencia formulado por la Generalitat frente a la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 23 de enero de 1998, de similar alcance a la resolución ahora impugnada y que se sustentó en planteamientos análogos, lo que se acredita en la documentación que acompaña la demanda. Sin embargo, en el presente caso el Gobierno de la Nación no ha dado respuesta alguna al requerimiento de incompetencia, falta de respuesta que determina que se haya formalizado el recurso positivo de competencia ante el Tribunal Constitucional.

b) A continuación, el Letrado de la Generalitat comienza su alegato de fondo respecto a la Resolución de 8 de septiembre de 1999, indicando que, según la doctrina constitucional, el encaje competencial de una disposición debe hacerse atendiendo a su objeto, contenido y finalidad en relación con los títulos competenciales que estén en presencia. En este sentido, la exposición de motivos de la resolución impugnada expresa que uno de los objetivos del Consejo Superior de Deportes es fomentar, en colaboración con las universidades, la práctica deportiva en la Universidad, previéndose en los arts. 6, 52 y 53 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, que se adopten medidas para facilitar la incorporación de los deportistas de alto nivel al sistema educativo. La propia exposición de motivos señala que el objeto de la resolución se extiende a todas las Universidades privadas del Estado. La demanda precisa que aunque el apartado tercero de la resolución identifique como beneficiarios de las ayudas a las Universidades privadas reconocidas por el Ministerio de Educación y Ciencia, tal referencia no puede excluir, dado el alcance del art. 58 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria, a las Universidades privadas ubicadas en Cataluña y reconocidas por la ley autonómica.

En cuanto al objeto material de la convocatoria, queda definido en el apartado primero de la resolución, financiándose las medidas docentes, organizativas o económicas dirigidas a facilitar la incorporación de los deportistas de alto nivel al sistema educativo, concretándose aún más dichas medidas en el apartado cuatro. En último término, la norma busca fomentar el deporte, de manera que los deportistas de alto nivel puedan simultanear su actividad deportiva con los estudios universitarios, de modo que estos últimos no constituyan un obstáculo para el desempeño de aquella actividad. También la demanda aduce que la adscripción orgánica de la entidad que emite la resolución es también un elemento a valorar, aunque su valor no sea determinante, para realizar el encuadramiento competencial de estas ayudas. En definitiva, de acuerdo con lo razonado, el Letrado de la Generalitat considera que la norma impugnada se encuadra en las materias de enseñanza universitaria y deportes.

Conforme a los arts. 9.29 y 15 EAC la Generalitat de Cataluña ha asumido la competencia exclusiva en materia de deporte, por lo que, de acuerdo con el art. 25.2 del propio Estatuto de Autonomía, aquélla ha de ejercer la integridad de las potestades normativas y ejecutivas en dicha materia. Asimismo, en virtud del art. 15 EAC la Generalitat ejerce la competencia plena para la regulación y administración de la enseñanza, sin perjuicio de lo previsto en el art. 27 CE y de las leyes orgánicas que lo desarrollen, así como de las competencias reservadas al Estado por el art. 149.1.30 CE y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento. Por tanto, en virtud de las materias implicadas a la Generalitat le corresponden, cuando menos, las potestades de desarrollo legislativo y ejecución en su territorio, por lo que la resolución impugnada entra en contradicción con el reparto constitucional de competencias al haber definido aquélla con todo detalle el objeto, los beneficiarios y las condiciones y procedimiento de acceso a estas subvenciones y, a la vez, haber reservado a las instancias centrales la convocatoria de las ayudas y la integridad de las funciones administrativas de gestión, concesión y pago de las mismas.

c) El Letrado de la Generalitat manifiesta a continuación que el Tribunal Constitucional ha resuelto un gran número de procesos en relación con las subvenciones, reiterando la necesaria adecuación de las mismas al sistema de distribución constitucional de competencias, fijando con claridad los criterios interpretativos a tener en cuenta en la STC 13/1992, de 6 de febrero.

En dicha resolución el Tribunal ha establecido que la potestad de gasto público no crea competencias a favor del Estado, de manera que la regla general ha de ser la gestión autonómica de las subvenciones en aquellas áreas materiales en las que tal competencia corresponde a las Comunidades Autónomas, siendo procedente que para ello se proceda a distribuir, en los propios presupuestos generales del Estado o de modo inmediatamente posterior, los fondos destinados a cada tipo de subvención entre las Comunidades Autónomas, en aplicación de unos criterios objetivos acordados conjuntamente, poniéndose a disposición de dichas Comunidades las cantidades que les correspondan con la finalidad de que sean éstas las que lleven a cabo la gestión administrativa, concesión y pago de las ayudas.

En el fundamento jurídico 8 de dicha STC 13/1992 se contienen las categorías generales de delimitación material de los distintos tipos de subvenciones, de acuerdo con las materias implicadas, categorías generales que se han aplicado en todas las Sentencias posteriores. Así, cuando la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva, como ocurre en este caso respecto del deporte, y el Estado no dispone de ningún título competencial, genérico o específico, aquél puede asignar sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores, pero la determinación de su destino ha de hacerse de modo genérico. Igualmente, dicha doctrina constitucional estableció que cuando las subvenciones se proyecten sobre sectores materiales en los que el Estado disponga de un título genérico o para establecer bases y las Comunidades Autónomas ostenten el desarrollo legislativo y ejecución de dichas bases, serán estas Comunidades Autónomas las encargadas de concretar normativamente la afectación o destino de las ayudas, de desarrollar la regulación de las condiciones de otorgamiento y de realizar su gestión o tramitación.

El Tribunal únicamente admite unos supuestos excepcionales en los que las subvenciones puedan ser gestionadas por los órganos del Estado, lo que tiene lugar cuando dicha gestión centralizada resulta imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas de la ordenación básica del sector, para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio del Estado o para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales de las subvenciones. Para la representación procesal de la Generalitat ninguno de estos supuestos excepcionales concurre en las subvenciones impugnadas, por lo que la Resolución de 8 de septiembre de 1999 infringe la Constitución.

La representación autonómica también advierte de que el fundamento jurídico 13 D) e) de la STC 13/1992 determinó la inconstitucionalidad de una partida presupuestaria que dotaba de ayudas a todas las Universidades. La STC 16/1996, de 1 de febrero, FJ 2 c) t), también se orientó en igual sentido respecto a subvenciones a Universidades para programas físico-deportivos, aunque si no declaró la inconstitucionalidad de la partida fue porque permitía prever que las ayudas, por su enunciado, no iban destinadas a las Universidades de Cataluña sino tan sólo a las de las Comunidades Autónomas en las que el Estado ejercía competencias por no haber asumido aún dichas Comunidades Autónomas la competencia en materia de enseñanza universitaria.

Complementariamente, el Letrado de la Generalitat manifiesta que respecto de estas subvenciones no puede admitirse la existencia de los supuestos excepcionales previstos en la STC 13/1992, especialmente si se tiene en cuenta que la doctrina del Tribunal demanda que la procedencia de la centralización ha de aparecer razonablemente justificada en cada caso o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de que se trate (SSTC 13/1992, 79/1992, 330/1993, 213/1994, 50/1995 y 242/1999). Pues bien, continúa afirmando el Letrado autonómico, en este caso no se vislumbra razón alguna para que se superen los fondos estatales si éstos se territorializan, ni existe necesidad de su gestión centralizada para asegurar las mismas posibilidades de disfrute a sus destinatarios, puesto que son objetivables los criterios de distribución territorial, ni tampoco está en cuestión la plena efectividad de las subvenciones, pues las actividades a subvencionar tienen una localización territorial precisa en cada Universidad. Por todo ello, la resolución impugnada entra en contradicción con el marco competencial expuesto.

d) De otro lado, el Letrado de la Generalitat pone de manifiesto que la resolución impugnada conlleva una palmaria vulneración de la propia dicción de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte. Así, su art. 6, apartado segundo, dispone que la Administración del Estado procurará la incorporación de los deportistas de alto nivel al sistema educativo y su plena integración social y profesional, derivándose de su tenor literal que ello deberá hacerse en colaboración con las Comunidades Autónomas. Igualmente, el art. 53, dentro del título VI de dicha ley, dedicado al deporte de alto nivel, se refiere a las medidas a adoptar en coordinación con las Comunidades Autónomas, entre ellas la de compatibilizar los estudios de los deportistas y su actividad deportiva. Por ello, es injustificable que la resolución no articule mecanismo alguno de colaboración con las Comunidades Autónomas ni prevea su intervención en la regulación, gestión y pago de las ayudas.

A mayor abundamiento, como adelantó dicha representación procesal, la Resolución de 8 de septiembre de 1999 cita en su apartado segundo, entre las normas reguladoras del régimen jurídico de las subvenciones, la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 23 de enero de 1998, por la que se establecieron las bases para la concesión de ayudas y subvenciones con cargo a créditos presupuestarios del Consejo Superior de Deportes, Orden esta última que fue objeto de requerimiento de incompetencia por parte de la Generalitat por motivos equivalentes a los aquí expuestos, lo que se acredita como documento anexo. Y dicho requerimiento fue aceptado por el Gobierno del Estado en acuerdo adoptado el 22 de mayo de 1998, del que también se acompaña copia, acordando introducir modificaciones en diversos aspectos, entre ellos la de proceder a la territorialización de los fondos presupuestados y a su transferencia a la Generalitat, aunque este criterio del Gobierno no se concretó en la publicación de una nueva norma.

Por todo lo expuesto, el Letrado de la Generalitat solicita del Tribunal que admita a trámite este conflicto positivo de competencia y declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña y que el Estado debe territorializar entre las Comunidades Autónomas las dotaciones presupuestarias, poniendo a su disposición los fondos correspondientes con el fin de que puedan ser gestionados y concedidos por aquéllas.

2. El Pleno del Tribunal, mediante providencia de su Sección Segunda de 29 de febrero de 2000, acordó admitir a trámite el conflicto de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña frente a la Resolución de 8 de septiembre de 1999, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación para que en el plazo de veinte días se persone en el procedimiento y formule alegaciones, de acuerdo con el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Asimismo acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por si ante la misma estuviere impugnada o se impugnare dicha resolución, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la resolución del conflicto (art. 61.2 LOTC). Por último, se acordó publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado” y en el diario oficial de la Generalitat de Cataluña.

3. Con fecha de 24 de marzo de 2000 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se persona en el procedimiento y formula las alegaciones que, resumidamente, a continuación se exponen:

a) El Abogado del Estado comienza su escrito recordando el objeto del conflicto que se refiere a la Resolución de 8 de septiembre de 1999 del Consejo Superior de Deportes, en la que se convocan subvenciones a Universidades privadas con programas de ayudas a deportistas universitarios de alto nivel correspondientes al año 1999, siendo su objeto, según su art. 1, apoyar a dichas Universidades privadas con el fin de promover la realización de proyectos y programas que impulsen el acceso, seguimiento y finalización de los estudios académicos de todos los deportistas universitarios de alto nivel que cumplan los requisitos que se enuncian. Su finalidad, según su preámbulo, es la adopción de medidas que faciliten la integración del deportista de alto nivel en el ámbito universitario.

A continuación señala que la demanda no concreta con exactitud su pretensión, pues mientras que de las consideraciones que se realizan en su página 15 se deduciría que se reclama sólo la gestión, admitiendo la competencia estatal para establecer sus condiciones, sin embargo en las consideraciones anteriores la impugnación parece extenderse a la totalidad de la resolución, sin que se detallen las razones de la impugnación de cada una de sus disposiciones.

b) Antes de analizar la constitucionalidad de la resolución, el Abogado del Estado considera necesario hacer dos matizaciones. La primera se concreta en manifestar su desacuerdo respecto a la absoluta equiparación que hace la demanda entre la resolución impugnada y el contenido de las letras f) y g) de la base 2 de la Orden de 23 de enero de 1998, objeto en su día de requerimiento de incompetencia aceptado por el Gobierno de la Nación en los términos que acredita la parte demandante. En este sentido, afirma que la indicada letra f) tenía un objeto diferente a lo que ahora se cuestiona, pues se refería a subvenciones dirigidas a cooperar con las Comunidades Autónomas y, en su caso, con los entes locales, en planes de actividad deportiva escolar y universitaria y para la construcción y mejora de actividades deportivas para el desarrollo del deporte de alta competición, centros de alto rendimiento e institutos nacionales de educación física. Otro tanto ocurre con la letra g) que se refería a subvenciones para promover con las universidades la participación en programas deportivos universitarios y cooperar con aquéllas para la dotación de instalaciones y el desarrollo de sus programas. Por último, aduce que el apartado 10 de la base quinta de la antes citada Orden de 23 de enero de 1998, al tratarse de ayudas a Universidades para el fomento de actividades deportivas, tampoco puede identificarse con las previsiones de la resolución recurrida.

La segunda matización se refiere a la STC 16/1996, citada por la demanda, en concreto a las partidas presupuestarias del “organismo 18.101. Consejo Superior de Deportes”, cuya partida 441, citada por la demanda, tampoco es, según el Abogado del Estado, término de comparación adecuado, ya que se refería a subvenciones para la realización por las universidades del reciclaje de profesores y para la financiación de campeonatos universitarios nacionales. También alude a la valoración que hizo el Tribunal en dicha Sentencia de la partida 751, partida que mutatis mutandis, podría considerarse análoga a la que se está estudiando. Al respecto señaló que no se podía desconocer que el Estado ostenta competencias sobre “educación y cultura que pueden incidir sobre el deporte”, sin perjuicio de las que “la Ley 10/1990, del Deporte atribuye al Estado, en especial de coordinación con las Comunidades Autónomas respecto de la actividad deportiva general y apoyo, en cooperación también con las Comunidades Autónomas, del deporte de alto nivel”. Por tanto, concluye el Abogado del Estado, el reconocimiento por el Tribunal de competencias estatales sobre el deporte y, en especial, sobre el deporte de alto nivel, en los términos previstos por la Ley del deporte, constituye un título legítimo del Estado para el otorgamiento de las subvenciones impugnadas.

c) El Abogado del Estado examina a continuación los títulos competenciales que apoyan la constitucionalidad de la resolución impugnada. Comienza afirmando que la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, establece en su art. 6 que el deporte de alto nivel se considera de interés para el Estado por su función representativa de España en las pruebas o competiciones deportivas oficiales de carácter internacional, destinando su título VI al deporte de alto nivel, y precisando al respecto algunas de las medidas dirigidas a facilitar la preparación técnica de los deportistas, su incorporación al sistema educativo y su plena integración social y profesional.

Por su parte, el Real Decreto 1467/1997, de 19 de septiembre, desarrolla el régimen jurídico de los deportistas de alto nivel, regulando la condición de tales y los beneficios correspondientes, entre ellos los previstos en su art. 11, que se refieren al seguimiento de estudios, a la compatibilización de los mismos con su preparación deportiva y a las actuaciones de los centros y Universidades al respecto. Precisa, asimismo, que el apartado 6 habilita al Consejo Superior de Deportes para suscribir convenios con las Comunidades Autónomas y con Universidades privadas para mejorar las condiciones de estos deportistas.

De lo expuesto deriva el Abogado del Estado la existencia de suficientes títulos competenciales de intervención sobre la materia de deporte de alto nivel, títulos que se derivan fundamentalmente de la competencia en materia de educación (art. 149.1.30 CE) y en materia de cultura (art. 149.2 CE), además del ya mencionado interés estatal y supracomunitario sobre dicho deporte de alto nivel.

Tomando como referencia la argumentación de la parte actora y al hecho de estar ante una medida de fomento, hay que partir de la jurisprudencia del Tribunal, especialmente de la STC 13/1992, encontrándose en ella suficientes argumentos para justificar tanto la regulación que en la resolución se prevé del objeto de la subvención como para su gestión centralizada. En efectos, la especificidad del deporte de alto nivel determina que el Estado pueda habilitar medidas dirigidas a su fomento en el ámbito universitario, teniendo esta especificidad un marcado carácter supraautonómico. Ello habilita la regulación que la resolución hace en sus apartados primero, tercero, cuarto, décimo y duodécimo, esto es para determinar los beneficiarios, el objeto de la norma, el contenido de los proyectos que pueden ser objeto de subvención y las condiciones que aseguren el cumplimiento de la finalidad de la convocatoria. Por otra parte, por la especificidad del deporte de alto nivel, por su interés para el Estado, por su carácter supraautonómico y porque resulta prácticamente imposible conocer a priori el número de Universidades privadas que pueden incorporarse al programa ni el número de deportistas que cursan su estudios en ellas, queda suficientemente justificada la gestión centralizada de estas subvenciones, no pudiéndose establecer los criterios objetivos que permitirían la distribución territorial de los fondos.

Por lo expuesto, el Abogado del Estado solicita del Tribunal que, tras la tramitación oportuna, dicte Sentencia por la que declare la titularidad estatal de la competencia controvertida.

4. Por providencia de fecha 18 de octubre de 2011 se fijó para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia ha sido promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña frente a la Resolución de 8 de septiembre de 1999, del Consejo Superior de Deportes, por la que se convocan subvenciones a Universidades privadas con programas de ayudas a deportistas universitarios de alto nivel, correspondientes al año 1999.

Para el Letrado de la Generalitat de Cataluña, dicha Resolución vulnera las competencias de aquélla en materia de enseñanza y deporte [arts. 15 y 9.29, respectivamente, del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) de 1979]. Por el contrario, el Abogado del Estado aduce que la Resolución de 8 de septiembre de 1999 se sustenta en las competencias del Estado en materia de enseñanza y cultura (art. 149.1.30 y 2 CE) y de modo más mediato en el interés estatal y supracomunitario sobre el deporte de alto nivel.

2. El preámbulo de la resolución impugnada pone de relieve cómo “en los últimos años se ha venido desarrollando un programa de ayudas a deportistas de alto nivel universitarios, con el fin de hacer posible el simultanear la actividad deportiva y sus estudios académicos, lo que ayudaría a la total integración de estos deportistas en el sistema educativo universitario”, en concordancia con algunas de las previsiones normativas de la Ley 10/1990, de 15 de octubre del deporte, cuyos arts. 6, 52 y 53 se refieren al deporte de alto nivel y a la incorporación de sus deportistas al sistema educativo. Por tal razón, el preámbulo concluye afirmando que se establece un programa de ayudas “con el fin de extender estos principios a todas las Universidades del Estado”.

De acuerdo con ello, la Resolución de 8 de septiembre de 1999 define en su apartado primero que el objeto de la convocatoria se dirige a subvencionar a las Universidades privadas para que promuevan proyectos y programas que “impulsen el acceso, seguimiento y finalización de los estudios académicos de los deportistas universitarios” que cumplan determinados requisitos, entre ellos el de ser deportistas de alto nivel. De modo más preciso, el apartado tercero de la resolución señala como beneficiarios a “las universidades privadas que estén reconocidas legalmente por el Ministerio de Educación y Cultura”. Los apartados cuarto y quinto, a su vez, establecen, respectivamente, los requisitos que han de satisfacer los proyectos para los que se solicita la ayuda, así como los requisitos que deben cumplirse al formalizar las solicitudes y la documentación que ha de acompañar a éstas. En cuanto a la tramitación propiamente dicha de las solicitudes de ayuda, la resolución la configura de modo centralizado, esto es, con exclusión de toda intervención de las Comunidades Autónomas, según ponen de relieve sus apartados sexto a decimotercero.

Con carácter previo a cualquier otra consideración, debemos delimitar el objeto del presente conflicto. Como afirma el Abogado del Estado, aunque pudiera extraerse de alguna consideración de la demanda que el reproche constitucional dirigido a la resolución se centra en la tramitación y gestión administrativas de las subvenciones, es lo cierto que tanto el encabezamiento como el petitum de la demanda plantean el conflicto positivo de competencia respecto de toda la resolución, lo que se aviene perfectamente con la argumentación de fondo que ha quedado resumida en los antecedentes, argumentación que considera vulneradas las competencias normativas y ejecutivas de la Generalitat de Cataluña en las materias de enseñanza y deporte. Todo ello concuerda, a su vez, como es de rigor de acuerdo con nuestra doctrina (SSTC 116/1984, de 4 de diciembre, FJ 3; 104/1989, de 8 de junio, FJ 2; y 128/1999, de 1 de julio, FJ 3, entre otras), con el previo requerimiento de incompetencia formulado por el Gobierno de la Generalitat, que en su día solicitó del Gobierno del Estado el acuerdo de “derogar la referida Resolución y de proceder a la distribución territorial entre las Comunidades Autónomas de los fondos presupuestados por el Estado para dotar dichas subvenciones, transfiriendo a la Generalitat de Cataluña la cuantía correspondiente a fin de que pueda desarrollar normativamente el objeto y establecer las demás condiciones de acceso a las subvenciones y las convoque, gestione y conceda Cataluña”. En conclusión, el objeto del presente conflicto positivo de competencia se extiende a la totalidad de la Resolución de 8 de septiembre de 1999, del Consejo Superior de Deportes.

Una vez delimitado el objeto del proceso, antes de comenzar el examen de fondo del conflicto de competencia planteado y toda vez que las argumentaciones de las partes tienen como referencia inmediata las respectivas atribuciones competenciales del Estado y de la Generalitat de Cataluña que se derivan de la Constitución y del Estatuto de Autonomía para Cataluña de 1979, debemos señalar que en este momento se encuentra vigente la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, a cuyas prescripciones, y no a las estatutarias vigentes en el momento de formalizarse el conflicto, habremos de atenernos de acuerdo con nuestra doctrina (por todas, STC 179/1998, de 16 de septiembre, FJ 2, con remisión a otras).

3. Dado que el presente conflicto de competencia lo es sobre la norma que regula un sistema de ayudas a las Universidades privadas para que éstas instrumenten programas que permitan a los deportistas de alto nivel insertarse en el sistema educativo, hemos de resolverlo teniendo en cuenta, como punto de partida, nuestra reiterada doctrina sobre las subvenciones estatales. Pues bien, “la determinación sustancial de esta doctrina es que el poder de gasto del Estado no puede concretarse y ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias, pues no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado. La subvención no es un concepto que delimite competencias (SSTC 39/1982 y 179/1985), ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que puede dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986) al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado título competencial autónomo (STC 13/1992, FJ 4)” [STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 7 B)].

De acuerdo con este planteamiento general, en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8, sintetizamos cuatro supuestos a los que han de ser reconducidas las distintas regulaciones subvencionales, supuestos que, como veremos, tienen como referencia las diferentes modalidades de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia en la que se inscriban las subvenciones.

Debemos, por tanto, determinar cuál sea la materia en la que procede encuadrar las subvenciones a las Universidades privadas que prevé la Resolución de 8 de septiembre de 1999. Como ha quedado expuesto en los antecedentes, la representación de la Generalitat considera que aquéllas han de encuadrarse en las materias de enseñanza y deporte, mientras que el Abogado del Estado sostiene que las materias más directamente implicadas son las de enseñanza y cultura, debiendo tenerse en cuenta también el interés general del Estado en el deporte de alto nivel y también la relevancia supracomunitaria de este deporte.

La Resolución impugnada tiene como objeto y finalidad, según hemos visto al examinar su preámbulo, ayudar a “la total integración de estos deportistas [de alto nivel] en el sistema educativo universitario”. Por tanto, las materias “deporte” y “enseñanza” son las directamente concernidas por la regulación subvencional que se controvierte en este proceso, estándolo en menor medida la materia “cultura”, lo que también se desprende de las alegaciones del Abogado del Estado, que plantea ese posible encuadramiento. Para determinar en cuál de ambas materias, deporte o enseñanza, procede encuadrar la Resolución de 8 de septiembre de 1999, atenderemos a la que resulte más específicamente afectada.

Debemos comenzar nuestro examen descartando que estas subvenciones puedan encuadrarse en la materia “deporte” como consecuencia de la conexión existente entre el interés general del Estado y el deporte de alto nivel y, también, que proceda igual encuadramiento por la relevancia supracomunitaria de este deporte. En cuanto a lo primero, porque “el interés general … ya fue tenido en cuenta por el poder constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas” [STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 3 b)]. Y en cuanto a la relevancia supracomunitaria del deporte de alto nivel, porque el criterio de la supraterritorialidad “no puede ser determinante del carácter efectivamente básico … ya que sería suficiente extender los efectos de una medida de carácter ejecutivo a todo el territorio nacional para que se generase, sin mayor justificación, una modificación del orden constitucional de competencias [STC 197/1996, FJ 17 a)]. En este mismo sentido, venimos insistiendo en que las actuaciones ejecutivas autonómicas, por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las Comunidades Autónomas que hubieren de adoptarlas, por estar así previsto en sus Estatutos de Autonomía, no revierten al Estado como consecuencia de tal efecto supraterritorial, pues a este traslado de la titularidad, ciertamente excepcional, tan sólo puede llegarse, como se apuntó en la STC 329/1993 (FJ 4), cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y aun en este caso, dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente deba ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas (STC 243/1994, FJ 6)” (SSTC 175/1999, de 30 de septiembre, FJ 6 y 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 11).

De otro lado, se aprecia que la resolución impugnada no se dirige a propiciar la práctica del deporte de alto nivel mediante el establecimiento de estímulos orientados a este fin, ni siquiera contiene un apoyo financiero a los deportistas para que puedan ejercer la correspondiente actividad deportiva, sino que promueve que las Universidades privadas, beneficiarias directas de las subvenciones (apartado tercero), establezcan programas específicamente educativos dirigidos a los deportistas de alto nivel, pues incluyen contenidos de esta naturaleza (tutorías, fechas de exámenes, apoyos docentes, becas o créditos), como acredita el mismo apartado tercero. Se trata, por tanto de apoyar a las Universidades para que éstas elaboren programas de enseñanza que permitan que los deportistas de alto nivel realicen y culminen estudios universitarios, lo que convierte a la materia de “enseñanza” en la más específicamente afectada por la resolución controvertida.

4. De acuerdo con el encuadramiento realizado y consecuentemente con lo señalado en el anterior fundamento jurídico 2, debemos examinar las competencias que al Estado y a la Generalitat de Cataluña les corresponden en materia de enseñanza, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía de 2006.

Al Estado le corresponde la “regulación de las condiciones, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia” (art. 149.1.30 CE), estándole asignada también “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (art. 149.1.1 CE). Por su parte, la Generalitat de Cataluña tiene atribuida la competencia exclusiva, “si procede”, sobre “la regulación y la gestión de los fondos estatales” dirigidos a “becas y ayudas a la formación universitaria” [art. 172.1 g) EAC], si bien dicha enunciación de la competencia como exclusiva no puede desvirtuar las competencias reservadas constitucionalmente al Estado (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 108), en este caso las del art. 149.1.30 CE.

Por tanto, las ayudas reguladas en la Resolución de 8 de septiembre de 1999 habrán de acomodarse a este sistema de reparto competencial, lo que supone, de acuerdo con lo que avanzamos en el procedente fundamento jurídico 3, que dicha resolución guarda relación con los supuestos b) o d) descritos en la STC 13/1992, FJ 8, debiendo pronunciarnos ahora sobre cuál de estos dos supuestos le es de aplicación en razón a sus características.

El supuesto previsto en el fundamento jurídico 8 b) de la STC 13/1992 “se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva (v.gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios presupuestos generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias” [STC 13/1992, FJ 8 b)].

El supuesto contemplado en el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992 se produce cuando “no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los presupuestos generales del Estado. Pero ello sólo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate” [STC 13/1992, FJ 8 d)].

5. El Abogado del Estado, como ha quedado expuesto con mayor detalle en los antecedentes, sostiene el carácter básico de la totalidad de la resolución impugnada, esto es, predica dicho carácter básico tanto de la regulación del régimen de otorgamiento de las subvenciones, como de su gestión, resolución y pago centralizados, a cargo del Consejo Superior de Deportes, de manera que, en su opinión, a estas subvenciones les es de aplicación el supuesto d) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992 y, por consecuencia, el régimen regulador impugnado resulta correcto en términos constitucionales. Según se refleja también en los antecedentes, a ello se opone el Letrado de la Generalitat, que entiende que se vulneran las competencias autonómicas tanto en lo relativo a la regulación del régimen de acceso a las subvenciones como de su gestión.

Puesto que el Estado es competente para regular, ex art. 149.1.30 CE, las subvenciones que nos ocupan, debemos examinar si la Resolución de 8 de septiembre de 1999 satisface los requisitos exigibles, según nuestra doctrina, a la normativa básica, pues ello es determinante para reconducir las presentes subvenciones a uno de los dos supuestos de la STC 13/1992 a que hemos hecho referencia.

Desde la STC 69/1988, de 19 de abril, este Tribunal viene insistiendo en que la equilibrada aplicación del sistema de distribución competencial se hace especialmente difícil en los supuestos en los que al Estado le corresponde establecer la normativa básica, “pues la atribución al Estado de estas competencias deja el sistema abierto en el sentido de que aun careciendo las normas básicas estatales de efectos atributivos de competencias que pueda alterar el sistema constitucional y estatutario, tiene por objeto delimitar, con alcance general, el espacio normativo al que las CC AA deben circunscribirse cuando ejercitan en defensa de sus intereses peculiares, las competencias propias que tengan en relación con la materia que resulte delimitada por dichas normas básicas” (STC 69/1988, FJ 5), derivándose de este planteamiento que “la función de defensa del sistema de distribución de competencias que a este Tribunal confieren los arts. 161.1 c) de la Constitución y 59 de su Ley Orgánica tiene que venir orientada por dos esenciales finalidades: procurar que la definición de lo básico no quede a la libre disposición del Estado en evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas y velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango y estructura” (STC 69/1988, FJ 5). De acuerdo con ello, distinguimos entre las exigencias de orden material y formal que debe satisfacer la normativa básica.

En cuanto a las exigencias de orden material, mantuvimos que “corresponde a este Tribunal como intérprete supremo de la Constitución, revisar la calificación hecha por el legislador y decidir, en última instancia, si es materialmente básica por garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto” (STC 69/1988, FJ 5).

En lo relativo a las exigencias o requisitos de orden formal, las normas básicas han de formularse a través de la ley formal, pues “sólo a través de este instrumento normativo alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y establece de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas, doctrina que se proclama con la afirmación de que las Cortes deberán establecer lo que haya de entenderse por básico -fundamentos jurídicos 5 de la STC 32/1981 y 1 de la STC 1/1982-, la cual expresa, de manera bien relevante, que la propia Ley puede y debe declarar expresamente el alcance básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión de básica” (STC 69/1988, FJ 5). Esta doctrina general la matizamos diciendo que, como excepción a dicho principio de ley formal, “el Gobierno de la Nación pueda hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Decreto alguno de los aspectos básicos de una materia, cuando resulten, por la naturaleza de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases. Esta excepción, establecida principalmente para adecuar la legislación preconstitucional a situaciones nuevas derivadas del orden constitucional, como es la organización territorial del Estado, debe entenderse limitada al sentido que corresponde a su naturaleza de dispensa excepcional de suficiencia de rango normativo, pero no alcanza a la exigencia de que su carácter básico se declare expresamente en la norma o se infiera de su estructura en la misma medida en que es ello aplicable a la Ley formal, pues lo contrario sería permitir que por la vía reglamentaria se introduzcan elementos de confusión e incertidumbre, siendo que ello se deja negado en la Ley formal” (STC 69/1988, FJ 5).

6. Estos criterios han de ser mantenidos también, lógicamente, respecto de las normas estatales que instrumenten subvenciones a cargo de los presupuestos generales del Estado en las áreas materiales en las que al Estado le corresponda, ex Constitutione, dictar las normas básicas.

Por tanto, desde la perspectiva material, debemos apreciar si tiene carácter básico, ex art. 149.1.30 CE, la normativa reguladora de estas subvenciones contenida en la Resolución de 8 de septiembre de 1999, tanto en lo que se refiere a los requisitos que han de satisfacerse para acceder a las subvenciones (apartados primero a cuarto de dicha resolución) como en lo atinente a su tramitación centralizada (apartados quinto a decimotercero). Pues bien, ninguna duda existe acerca del carácter básico de los requisitos y criterios que ordenan el objeto de las subvenciones, estableciendo sus destinatarios -las Universidades privadas- y los requisitos de los proyectos que dichas Universidades privadas deben establecer para posibilitar a los deportistas de alto nivel el acceso, el seguimiento y la finalización de los estudios universitarios, pues todo ello concuerda con el carácter ordenador de las políticas públicas que caracteriza a la legislación básica. En cuanto a su tramitación y resolución centralizadas, también debemos reconocer su carácter básico, toda vez que, como se señala en la doctrina del Tribunal contenida en el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992, la valoración de los aspectos contenidos en el apartado tercero de la Resolución de 8 de septiembre de 1999 requiere ser realizada por el Estado para todo el territorio nacional, asegurando, así, que todas las Universidades privadas -y, a su través, los deportistas de alto nivel- tengan iguales posibilidades de acceso a la subvención de los programas académicos que han de establecerse. En definitiva, ha de ser el Estado quien valore cuáles sean, de entre los diferentes programas que presenten las Universidades, los que mejor satisfacen la finalidad pretendida por la norma reguladora -que no es otra que permitir la más óptima integración social de estos deportistas de muy especial cualificación-, lo que justifica la centralización de la gestión de estas subvenciones.

7. En cuando a la perspectiva formal, la regulación subvencional que nos ocupa debe también satisfacer las exigencias formales de la normativa básica contenidas en la antes reproducida STC 69/1988, FJ 5. Desde dicha perspectiva formal, hay que partir de que en las materias de competencia compartida en las que, como ocurre en este caso, corresponde al Estado el establecimiento de las normas básicas y a las Comunidades Autónomas el desarrollo normativo y la ejecución de dichas bases, la instrumentación de los programas subvencionales debe hacerse con el soporte de la ley formal siempre que sea posible, o, en todo caso, a través de norma reglamentaria del Gobierno que regule los aspectos centrales del régimen jurídico de las subvenciones, que debe comprender, al menos, el objeto y finalidad de las ayudas, su modalidad o modalidades técnicas, los sujetos beneficiarios y los requisitos esenciales de acceso.

En este sentido, es necesario tener en cuenta que las subvenciones estatales responden con frecuencia a actuaciones coyunturales o singulares en las que no siempre es posible contar con el respaldo de la ley formal para sustentar la acción reglamentaria del Gobierno, puesto que la ley formal no siempre puede atender a los objetivos de las políticas públicas en una realidad cambiante. Así lo hemos reconocido al afirmar que no era necesario que “para una acción coyuntural de este tipo su pretensión de norma básica alcanzase a exigir inexcusablemente una ley formal” (STC 213/1994, de 14 de julio, FJ 10). Sin embargo, inmediatamente a continuación precisamos que “una vez ha procedido el Estado a dictar [normativa básica], mediante un instrumento normativo que, por lo demás, y ya de por sí, no es el ordinario … debe llevarnos a excluir la posibilidad de que el Estado continúe indefinidamente reformulando esas bases, no ya mediante la modificación o sustitución de dicho Real Decreto dictado por el Gobierno de la Nación, sino mediante sucesivas Ordenes emanadas del Ministerio en cada caso competente.”

En suma, la regulación del régimen subvencional a través de normas de rango inferior al real decreto sólo puede ser admitida en ocasiones muy excepcionales apreciadas por este Tribunal como de tal naturaleza. No puede olvidarse que este Tribunal ha insistido en que la regulación de subvenciones mediante orden ministerial, “por su rango normativo, no se aviene con las exigencias formales de la normativa básica” (SSTC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 9; 98/2001, de 5 de abril, FJ 7; 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 8 y 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 9), pues si en estas resoluciones aceptamos el rango normativo de las órdenes ministeriales controvertidas, lo fue como consecuencia de la cobertura que otorgaba a dichas órdenes la intervención previa de las Cortes Generales -a través de la ley o por la aprobación de planes específicos- y la posterior del Gobierno fijando el marco regulatorio mínimo mediante real decreto. Este criterio respecto a la cobertura formal de la normativa básica ha de ser exigido, incluso con mayor rigor, en los supuestos de subvenciones estatales centralizadas en los ámbitos materiales en los que la Constitución reserva al Estado la normativa básica, toda vez que esa gestión centralizada se erige en excepción que limita el ejercicio ordinario por las Comunidades Autónomas de sus competencias.

Trasladando al presente supuesto estos criterios, podemos entrar a apreciar si se produce el cumplimiento de las exigencias formales de la normativa básica, teniendo en consideración que la resolución impugnada invoca en su preámbulo los arts. 52 y 53 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte como cobertura de las subvenciones que regula.

Pues bien, el art. 52 de dicha ley tan sólo contiene los criterios a tener en cuenta para que determinados deportistas puedan ser considerados como “deportistas de alto nivel”. En cuanto al art. 53, prevé en su apartado 1 que la Administración del Estado en coordinación, en su caso, con las Comunidades Autónomas, adoptará las medidas necesarias para facilitar la incorporación al sistema educativo de los deportistas de alto nivel, previsión que pudiera sustentar las ayudas controvertidas en este proceso. Pero es lo cierto que su apartado 2, al concretar las medidas que han de tomarse “a los fines previstos en el apartado anterior”, no contiene referencia alguna a programas subvencionales a las Universidades para apoyar la incorporación de los deportistas de alto nivel al sistema educativo. Aunque, de acuerdo con lo señalado en los fundamentos jurídicos precedentes, la cobertura legal pudiera ser excepcionada, en absoluto puede serlo, partiendo de esa premisa, la falta de norma reglamentaria del Gobierno, que resulta confirmada por la propia resolución impugnada que, en su apartado segundo, cita tres disposiciones que completan el régimen jurídico de estas subvenciones, siendo así que se trata de dos órdenes ministeriales, que por su rango no satisfacen el requisito formal de las bases, y del Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, norma ésta de carácter procedimental para todo tipo de subvenciones estatales (art. 2 del Reglamento que aprueba dicho Real Decreto), que no contiene, por tanto regulación sustantiva sobre las ayudas que examinamos.

Es obvio, de acuerdo con todo lo expuesto, que la Resolución de 8 de septiembre de 1999 del Consejo Superior de Deportes, que se controvierte en este proceso, no satisface los requisitos exigibles a la normativa básica en la materia de enseñanza en que se encuadran las subvenciones que regula. En efecto, la débil cobertura legal que le otorga la Ley 10/1990 no tiene el complemento normativo necesario, esto es, una norma reglamentaria del Gobierno de la Nación reguladora del marco subvencional mínimamente exigible - relativo, como antes dijimos, al objeto y finalidad de las ayudas, su modalidad técnica, los beneficiarios y los requisitos de acceso- lo que determina que dicha resolución, por su notoria insuficiencia de rango, no pueda ser calificada de norma básica, vulnerando por tal razón las competencias de la Generalitat de Cataluña, parte actora de este proceso.

8. En cuanto a los efectos del fallo, teniendo en cuenta que la Resolución de 8 de septiembre de 1999 ha agotado todos sus efectos, hay que entender que la pretensión de la Generalitat de Cataluña se satisface con la declaración de que aquélla vulnera sus competencias.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el conflicto positivo de competencia núm. 843-2000 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la Resolución de 8 de septiembre de 1999, del Consejo Superior de Deportes, por la que se convocan subvenciones a Universidades privadas con programas de ayudas a deportistas universitarios de alto nivel correspondientes al año 1999, y en consecuencia declarar que dicha resolución vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dieciocho de octubre de dos mil once.

Voto particular que formulan el Vicepresidente del Tribunal Constitucional, don Eugeni Gay Montalvo y los Magistrados don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ortega Álvarez a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 843-2000.

Con el máximo respeto a la posición mayoritaria de nuestros compañeros del Pleno debemos manifestar nuestra discrepancia de la presente Sentencia, que se proyecta en dos ámbitos:

1. La discrepancia alcanza, en primer lugar, a la estructura del razonamiento seguido, que consideramos forzada para llegar a una determinada conclusión. El razonamiento parte del encuadramiento de las subvenciones en la materia “enseñanza” (FJ 3). Este encuadramiento se relaciona a continuación con los varios supuestos contenidos en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, razonándose después, en el fundamento jurídico 4, que la Resolución controvertida, por encuadrarse en materia en la que el Estado puede establecer bases, “guarda relación con los supuestos b) o d) descritos en la STC 13/1992”, debiendo gestionar las ayudas la Comunidad Autónoma en el caso del supuesto b) o el Estado en el caso del supuesto d), y concluyendo que los debe gestionar el Estado (FJ 6). Después de alcanzar esta conclusión, el fundamento jurídico 7 examina si la Resolución cumple la doctrina constitucional sobre las exigencias formales de las normas básicas, señalando que no lo hace.

En nuestra opinión, si el encuadramiento se hace en la materia “educación”, teniendo en ella el Estado la competencia básica (art. 149.1.30 CE), la Sentencia debiera haber establecido si la Resolución se acomoda a nuestra doctrina sobre las bases y seguir, luego, las pautas que impone esta doctrina, lo que responde a nuestra habitual forma de proceder: examinar primero si se cumplen los requisitos formales y, si así fuere, examinar después si también se respetan los requisitos materiales de las bases. Esta es nuestra doctrina, que se cita literalmente como parámetro en el fundamento jurídico 5 de la Sentencia, al remitir a la STC 69/1988, que se ocupa primero de los aspectos formales y después de los materiales (“corresponde a este Tribunal…. revisar la calificación hecha por el legislador y decidir, en última instancia, si es materialmente básica”). Por tanto, la Sentencia de la mayoría lo hace al revés, debiendo haber examinado de forma prioritaria los requisitos formales, cuyo incumplimiento es suficiente para estimar el conflicto sin entrar en un examen material como el que se lleva a cabo.

2. En segundo lugar, el encuadramiento realizado tampoco es el correcto. Aún partiendo, como es habitual en los conflictos competenciales, del concurso de dos o más títulos, en el presente caso creemos que el título prevalente es el de “deporte”. En efecto, la Resolución enjuiciada convoca ciertamente ayudas para universidades privadas pero éstas son el mero escenario de recepción de aquéllas. Se trata, en primer lugar, de ayudas convocadas por el Consejo Superior de Deportes, dato al menos indiciario de su naturaleza. En segundo lugar, según prevé la propia Resolución, se trata de una medida que facilite “la integración del deportista de alto nivel en el ámbito universitario”, y con ello su adecuada preparación como tales deportistas, lo que viene corroborado por otros muchos elementos de la Resolución, cuya reproducción sería tediosa, para justificar que lo que se busca es el impulso de los deportistas de élite a través de las Universidades y no al contrario.

Lo relevante del encuadramiento para este conflicto, es que la calificación del título competencial prevalente es decisiva para concretar el régimen jurídico de las ayudas. En efecto, tratándose de la materia “universidades” (art. 149.1.30 CE), según la mayoría, debe aplicarse un régimen de gestión por parte del Estado atendiendo a las categorías de la STC 13/1992, mientras que, de considerarse el título prevalente el “deporte”, de titularidad autonómica (STC 148/2000, FJ 4), se estaría en el supuesto a) de la clasificación de esa misma Sentencia, lo que comportaría que las ayudas que el Estado decidiese convocar habrían de territorializarse en su gestión.

Madrid, a veinte de octubre de dos mil once.

SENTENCIA 157/2011, de 18 de octubre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 275, de 15 de noviembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:157

Recurso de inconstitucionalidad 1454-2002. Interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas y de los entes locales: STC 134/2011 (validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público), reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria.

1. La legitimidad constitucional de que el Estado establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (SSTC 62/2011, 134/2011) [FJ 4].

2. Cuando el principio de estabilidad presupuestaria no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, es legítimo que el Estado imponga la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio (SSTC 62/2001, 134/2011) [FJ 5].

3. La definición de estabilidad presupuestaria se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13 (STC 134/2011) [FJ 4].

4. La nueva redacción del art. 135 CE encomienda a una ley orgánica el desarrollo de los principios a que se refiere el precepto, lo que corrobora la competencia del Estado en esta materia que ya había declarado este Tribunal aplicando el art. 149.1, apartados 13 y 14, por un lado, y apartados 11 y 18, por otro (STC 134/2011) [FJ 3].

5. La nueva redacción del artículo 135.1 CE, establece que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, instaurando un mandato constitucional que vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principial, queda fuera de la disponibilidad del Estado y las Comunidades Autónomas [FJ 3].

6. La reforma constitucional ha modificado el 135 CE, resultando claro que, según nuestra doctrina del *ius superveniens*, es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos al dictar sentencia, pues en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones (STC 179/1998, 120/2011) [FJ 3].

7. Carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya del ordenamiento, pero constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas (STC 134/2011) [FJ 2].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1454-2002, interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra los arts. 3.2; 6.2; 7.1 y 7.3 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado en representación de dicha Cámara. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 12 de marzo de 2002, la Letrada del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, en representación procesal del Consejo de Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3.2, 6.2, 7.1 y 7.3 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. La fundamentación que sustenta la impugnación se resume a continuación.

a) La representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, con carácter previo al examen de las normas que constituyen el objeto del recurso analiza los títulos competenciales en virtud de los cuales se dictan las mismas. Y así, en primer lugar, hace referencia a la exposición de motivos y a la disposición final segunda de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, en la que se alude a los títulos competenciales que habilitan al Estado para dictar dicha ley: los artículos 149.1.13 y 18 CE y adicionalmente los artículos 149.1.11 y 14 CE.

A continuación señala la demanda que la voluntad del legislador es llevar a cabo una función de coordinación de la hacienda pública estatal y de las Comunidades Autónomas en cuanto se refiere a la planificación general de la actividad económica. Para el recurrente la competencia estatal se fundamentaría en el principio de coordinación de las haciendas autonómicas y estatal consagrado en el artículo 156 CE y en la reserva a favor del Estado de la coordinación de la planificación general de la actividad económica establecida en el artículo 149.1.13. No obstante, recuerda la Letrada, que junto a lo anterior, la Constitución consagra también en el artículo 156.1 el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. La demanda señala que existiendo dos principios constitucionales de obligada consideración en el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en el ámbito económico y financiero público, el de coordinación y el de autonomía financiera, se hace preciso examinar cómo se articula el juego combinado de ambos. A la luz de la jurisprudencia constitucional la representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado extrae como límite a las restricciones presupuestarias que puede establecer el Estado a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas la necesidad de una relación directa entre dichas restricciones y la finalidad de política económica perseguida por las mismas.

b) Con este punto de partida, la Letrada del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias indica a continuación la falta de concordancia existente entre el contenido de la ley recurrida y la finalidad perseguida por la misma, pues, si se atiende al artículo 1 de la Ley 18/2001 la finalidad perseguida sería “la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, así como la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento”.

Pacto de estabilidad y crecimiento que, recuerda la representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, no ha impuesto a los Estados miembros una situación de equilibrio presupuestario absoluto como sí lo hace la ley impugnada.

La demanda argumenta que la norma europea no puede servir como cobertura para establecer obligaciones de equilibrio absoluto que podrían incidir intensamente en las competencias que en materia financiera la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas. Para el Principado, bajo el pretexto de asegurar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria el Estado prácticamente vacía de contenido o limita excesivamente las competencias autonómicas al amparo de determinadas exigencias de equilibrio presupuestario que superan las marcadas en el Pacto de estabilidad y crecimiento.

Por todo ello la representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado considera que los preceptos impugnados de la Ley 18/2001 vulneran el artículo 156 de la Constitución al suponer un ejercicio de la potestad legislativa del Estado no cubierto con título competencial suficiente.

2. Mediante providencia de 23 de abril de 2002 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra los arts. 3.2; 6.2; 7.1 y 7.3 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. El día 30 de abril de 2002 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirige al Tribunal personándose en el proceso y solicita una prórroga de ocho días para formular sus alegaciones.

4. El día 7 de mayo de 2002 la Sección Primera acuerda incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado de 30 de abril de 2002 y concederle la prórroga solicitada para formular las alegaciones.

5. Con fecha 10 de mayo de 2002 se registra un escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicando al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones y poniéndose a su disposición.

6. El día 16 de mayo de 2002 se registra en el Tribunal un escrito del Letrado jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de dicha Cámara, comunicando que comparece en relación con los recursos de inconstitucionalidad números 1451-2002, promovido por el Parlamento de Cataluña, 1454-2002, promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, 1455-2002, promovido por el mismo órgano de la Comunidad Autónoma y 1460-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña, así como en relación con los recursos números 1462-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha, 1461-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, 1463-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha, 1467-2002, promovido por el Gobierno de Aragón, 1471-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 1473-2002, promovido por el Gobierno de Aragón, 1487-2002, promovido por las Cortes de Aragón, 1488-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, 1505-2002 y 1506-2002, promovido por Diputados del Grupo Parlamentario socialista y 1522-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, todos ellos relacionados, en lo que ahora importa, con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre.

Al respecto señala que el Senado ha adoptado el acuerdo de personarse en los referidos recursos de inconstitucionalidad y de formular alegaciones en los cuatro referidos en primer lugar. Asimismo solicita la acumulación de todos los recursos mencionados por cumplir lo dispuesto en el art. 83 LOTC y la suspensión del plazo para formular alegaciones.

7. Con fecha 29 de mayo de 2002 se registra el escrito mediante el cual el Abogado del Estado formula sus alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad número 1454-2002, que resumidamente se exponen.

a) Antes de examinar los motivos de inconstitucionalidad aducidos por la parte demandante, el Abogado del Estado señala que, de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 18/2001, se trata de adoptar una importantísima medida de política económica dirigida a mantener y prolongar el ciclo expansivo económico actual, actuando sobre el sector de la política económica en el que el Estado tiene un margen de actuación, al ser mínima su posibilidad de intervenir en la política monetaria, que recae en el Banco Central Europeo. Por ello, el margen de intervención del Estado se localiza en las políticas estructurales y en la política presupuestaria, esfera esta última en la que inciden las medidas contenidas en la ley recurrida, que se refiere a los principios de estabilidad presupuestaria —definido como equilibrio o superávit— plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos. Estas medidas tienen en cuenta las decisiones y recomendaciones adoptadas en el ámbito europeo (Pacto de estabilidad y crecimiento acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997 y en las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa Maria da Feira de junio de 2000).

Sin ánimo de exhaustividad y señalando que el acierto técnico o político no puede ser objeto de debate constitucional en esta sede, el Abogado del Estado relaciona las razones que fundamentan la medida legal. En primer lugar alude a la consolidación fiscal que, consistiendo en cerrar los presupuestos de modo que los gastos se financien con los ingresos sin endeudamiento, ha llevado a la eliminación del déficit público en el ejercicio de 2001 por primera vez en la historia de la democracia, haciendo posible el crecimiento económico español a mayor ritmo que los socios europeos, y todo ello en un contexto de desaceleración de la economía mundial. En este sentido, la prioridad del equilibrio presupuestario es la posición más adecuada para afrontar esa desaceleración, dando continuidad al crecimiento y a la creación de empleo. El principio de estabilidad presupuestaria o superávit se complementa con el de plurianualidad, teniendo en cuenta el envejecimiento de la población, de modo que los gastos que atienden a la población pasiva conllevarán, bien recortes en otras partidas —sistema de pensiones, gastos sanitarios—, bien aumento de otros ingresos. Por tanto, mientras se abordan las profundas reformas dirigidas a viabilizar el sistema, se trata de ir generando un margen financiero a través del objetivo de la estabilidad presupuestaria. Estamos, pues, en conclusión, ante un objetivo de política económica general materializado mediante medidas de política presupuestaria.

Para el Abogado del Estado no se trata de una actuación legislativa dirigida exclusivamente al desarrollo y cumplimiento de determinadas decisiones de la Unión Europea, sino de la adopción de un objetivo de política económica general a través de medidas en el ámbito de la política presupuestaria, sin perjuicio de que sean coherentes y respetuosas con las decisiones tomadas a nivel europeo.

Esta actuación en política presupuestaria, para que sea eficaz, ha de proyectarse en todas las Administraciones públicas, aunque ello se impone en algunos casos directamente y en otros a través de fórmulas de coordinación.

Así, en primer lugar, señala el Abogado del Estado que el art. 3 de la Ley 18/2001 dispone en su apartado 2 que, respecto de las tres Administraciones —estatal, autonómica y local— la estabilidad presupuestaria ha de entenderse como situación de equilibrio o superávit, computada según la definición dada por el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales y sin perjuicio de situaciones excepcionales.

En segundo lugar, pone de manifiesto que dicha ley prevé que las Comunidades Autónomas podrán “establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo del cumplimiento del principio de la estabilidad presupuestaria”. Por tanto, serán aquéllas las que, en ejercicio de sus competencias, actúen de modo preciso para alcanzar el objetivo a cumplir.

En tercer lugar, aduce que esta ley prevé un régimen excepcional para las situaciones de déficit presupuestario que, en el caso de las Comunidades Autónomas, consistirá en que deberán exponer las causas que ocasionan el déficit y formular un plan a medio plazo para su corrección. También indica que si la situación de déficit se produce por la aprobación de presupuestos que no cumplen el objetivo de equilibrio, el plan tiene por objeto los tres ejercicios siguientes y se somete al Consejo de Política Fiscal y Financiera, de manera que si dicho Consejo estima que las medidas del plan no son adecuadas para la corrección se requiere a la Comunidad para que formule otro plan. En el caso de que la situación de desequilibrio se produzca no en la aprobación del presupuesto, sino en su liquidación, se deberá presentar un plan para la corrección en los mismos términos que en el caso anterior. La fórmula legal supone la intervención de un órgano de coordinación, como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, permitiéndose que sea la Comunidad Autónoma la que decida cómo actuar, esto es, sin imponer forzosamente una solución.

En cuarto lugar, el Abogado del Estado pone de manifiesto que la ley establece un procedimiento para establecer el objetivo de equilibrio presupuestario para cada Comunidad Autónoma, partiendo de que en el primer cuatrimestre de cada año el Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Economía y Hacienda y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas, sometiéndolo al Congreso y al Senado para su aprobación. A continuación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera señala el objetivo de estabilidad para cada Comunidad Autónoma; en caso de que no hubiera acuerdo en el seno de dicho órgano, las Comunidades deben aprobar y liquidar sus presupuestos de acuerdo con el principio de equilibrio previsto en el art. 3.2 de la Ley 18/2001, es decir, con equilibrio o superávit. El acuerdo tiene carácter trienal, aunque se adopta cada año, modulándolo así en virtud de la situación económica del momento.

Junto a ello, se señala el Abogado del Estado en quinto lugar, se establece un sistema de responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria, correspondiendo asumir a las Comunidades Autónomas las responsabilidades que se derivasen del incumplimiento de las leyes recurridas o de los acuerdos adoptados en su ejecución por el Ministerio de Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Finalmente, en sexto lugar, añade el Abogado del Estado que el régimen legal se completa con un mayor control y restricción del acceso al crédito de las Comunidades Autónomas, modificándose el art. 14 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) para exigir autorización del Estado para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda u otras operaciones al crédito.

Con todas estas medidas, sigue diciendo que no se afecta a las decisiones de la autoridad presupuestaria autonómica relativas a la previsión de ingresos y autorización de gastos respecto de cada una de las partidas del presupuesto, de manera que se produce la menor incidencia posible en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Dicha autonomía es cada vez mayor en la vertiente de los ingresos y se ha vuelto a ampliar con el nuevo sistema de financiación, conteniéndose en la Ley Orgánica 7/2001 todo un catálogo e innovaciones en relación con la cesión de tributos estatales (impuesto sobre el valor añadido, impuestos especiales de fabricación, sobre electricidad y especial sobre determinados medios de transporte), mayores competencias normativas sobre los impuestos ya cedidos, sistemas de recargos o nuevos mecanismos de participación en ingresos del Estado, etc. De todo ello concluye el Abogado del Estado que no se puede afirmar que el endeudamiento sea el único recurso que queda a las Comunidades Autónomas para financiar sus gastos, precisando también que las leyes recurridas admiten excepcionalmente el déficit y el acceso al crédito aunque sea con medidas de coordinación.

En relación con la Administración local las previsiones son similares. Se fija un objetivo de estabilidad con informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local y ulterior aprobación del Congreso y del Senado; se impone la elaboración de un plan económico-financiero para los entes locales que no cumplan el objetivo y, finalmente, se prevé un régimen de autorización de operaciones de crédito y endeudamiento.

b) A continuación el Abogado del Estado incide en el principio de estabilidad presupuestaria y en su relación con la normativa y las recomendaciones de la Unión Europea.

La estabilidad presupuestaria como objetivo de política económica se manifiesta en la Unión Europea desde su Tratado constitutivo. Así, el art. 119 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) [antiguo artículo 4 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE)] alude a los principios rectores de las acciones de los Estados miembros: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable. El art. 126 TFUE (antiguo art. 104 TCE) desarrolla estos principios en relación con el déficit público, previendo la supervisión por el Consejo de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros, así como la adopción de medidas en caso de incumplimiento.

Estas previsiones no contienen, sin embargo, la imposición a los Estados miembros de medidas concretas de política económica para alcanzar el objetivo común señalado, pues las mismas quedan en manos de los Estados. En este sentido, el dictamen del Consejo de 12 de febrero de 2002, relativo al programa español de estabilidad actualizado 2001-2005, pone de manifiesto que las medidas incluidas en la Ley 18/2001 se consideran muy favorables.

El Abogado del Estado destaca que el objetivo de la Unión Europea no es conseguir un endeudamiento neto máximo del 3 por 100, sino sanear las cuentas públicas para que la inexistencia de déficit permita el éxito en las políticas de crecimiento y pleno empleo, de modo que dicho 3 por 100 aparece como el punto en que se requiere una acción inmediata de corrección. A partir de esta premisa, el Estado español ha adoptado distintas decisiones legislativas de ordenación de su política económica, no tratándose del simple desarrollo o ejecución de decisiones europeas, sino de adopción de medidas de carácter estatal en el marco de los compromisos asumidos en la Unión Europea.

c) El Abogado del Estado expone a continuación que el recurso de inconstitucionalidad parte de la premisa de que los fines que persigue la ley impugnada son los de la Unión Europea, concluyendo de ello que como ésta no impone el equilibrio o el superávit presupuestario existe un exceso competencial en el ejercicio del título contenido en el art. 149.1.13 CE. La demanda entiende, en suma, que la imposición del equilibrio presupuestario o superávit sin ningún criterio de flexibilización no es proporcionada al objetivo y vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Para el Abogado del Estado, esta tesis impugnatoria se apoya en premisas que no responden a la realidad. De un lado, rechaza que el objetivo de la Unión Europea sea que el déficit presupuestario no supere el 3 por 100, sino alcanzar una situación de equilibrio o superávit.

En este sentido, el objetivo de las leyes recurridas no es, exclusivamente, cumplir los mínimos exigidos por la normativa de la Unión Europea, sino que llega más lejos, como se señala en la exposición de motivos de la Ley 18/2001, y pretende potenciar el crecimiento y una convergencia real con los países más desarrollados. Se trata, por tanto, de un régimen normativo nuevo a través del cual el Gobierno puede, ex art. 149.1.13 CE, ejecutar decisiones de política económica de control del déficit, decisiones que se adoptan anualmente con la aprobación del Congreso y el Senado. Tampoco es correcto, continúa afirmando el Abogado del Estado, que no existan criterios de flexibilización del objetivo, pues cabe aprobar y liquidar los presupuestos sin cumplir el principio de estabilidad, pero en ese caso se establecen medidas para corregir la situación. Cabe también concretar el principio de estabilidad para cada Comunidad Autónoma con la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Se rechaza también el planteamiento de la demanda de que el principio de estabilidad, concebido en la forma en que lo hace la ley recurrida, frene al crecimiento y la creación de empleo. Es ésta una crítica política o, si se quiere, técnica, a la orientación del legislador de la política económica nacional, pero estos planteamientos no pueden sustentar un pronunciamiento de constitucionalidad, pues la Constitución no impone orientaciones políticas determinadas. La bondad técnica o la eficacia de las medidas para alcanzar los objetivos previstos no tiene trascendencia constitucional y así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en muchas ocasiones refiriéndose a la libertad del legislador en el empleo de dichas medidas (así, STC 222/1992, de 11 de diciembre).

d) A continuación, el Abogado del Estado rechaza que la ley recurrida vulnere la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Para la demanda dicha autonomía supone la plena disponibilidad por las Comunidades Autónomas de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer sus competencias, afirmando que dicha ley conculca este principio al suponer una restricción casi absoluta del crédito como medio de financiación.

Sin embargo, en opinión del Abogado del Estado, la doctrina del Tribunal Constitucional no ha recogido de un modo tan absoluto el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Al contrario de lo afirmado en el recurso, el Tribunal ha reconocido que la competencia estatal para dirigir la política económica puede incidir en la potestad de gasto de las Comunidades Autónomas y también puede hacerlo en la de los ingresos. Además, también ha reconocido el Tribunal la constitucionalidad de las medidas del Estado para autorizar operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas.

Así, en cuanto a la limitación de las potestades autonómicas de gasto, alude a las reiteradas Sentencias que reconocen al legislador estatal la posibilidad de limitar el aumento global de las retribuciones de los funcionarios, citando las SSTC 96/1990, FJ 3, y 62/2001, FJ 2. En definitiva, es la repercusión de las medidas de que se trate en la política económica lo que justifica su constitucionalidad, de manera que cuanto mayor sea dicha repercusión mayor puede ser la incidencia de la intervención estatal en la autonomía financiera autonómica. En su criterio, tal es el caso de la estabilidad presupuestaria, que en la actualidad constituye uno de los pilares esenciales de la política económica general.

Por lo que se refiere a la vertiente de los ingresos, la STC 13/1992, FJ 7, ha señalado que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto que por la existencia de un sistema tributario propio con potencia recaudatoria suficiente para cubrir sus necesidades financieras. Por tanto, tampoco desde la vertiente del ingreso la autonomía financiera autonómica es un concepto absoluto, especialmente porque la hacienda autonómica se nutre en buena medida de la aportación de partidas de los presupuestos del Estado. Finalmente, en cuanto a las decisiones que el Estado puede adoptar respecto del endeudamiento de las Comunidades Autónomas, la STC 11/1984, de 2 de febrero, FFJJ 5 y 6, incardina la potestad autorizatoria del Estado en la llamada Constitución económica, es decir, la considera un instrumento de la política económica, precisando que la potestad autorizatoria estatal, que se sustenta en el art. 149.1.11 CE, es de especial relevancia y está al servicio de una única política monetaria.

De todo lo expuesto se puede concluir que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas está condicionada por la coordinación con la hacienda estatal y por el ejercicio de otras competencias estatales, de manera que es necesario examinar en cada caso la decisión del Estado que incida en la autonomía financiera autonómica para apreciar si aquél se excede o no de las competencias que le atribuye la Constitución. En este sentido, el Abogado del Estado manifiesta que la intervención prevista en la ley recurrida del Consejo de Política Fiscal y Financiera responde a la actuación de coordinación que es propia de dicho órgano. Además, aduce que la incidencia de las medidas controvertidas en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no es tan intensa como pretende el recurso, pues únicamente tiene por objeto evitar el endeudamiento (art. 14 LOFCA) y no se proyecta en absoluto sobre los ingresos y gastos. En conclusión, el régimen previsto se encuentra dentro del margen de actuación estatal, teniendo en cuenta su evidente encuadramiento en la ordenación de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE).

Como consecuencia de todo lo argumentado, el Abogado del Estado concluye su escrito solicitando del Tribunal que declare la constitucionalidad de los preceptos recurridos.

8. Mediante providencia de 4 de junio de 2002, el Pleno del Tribunal acordó tener por personado al Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de la Cámara, en el presente recurso de inconstitucionalidad, así como en los registrados con los números 1451-2002, 1455-2002, 1460-2002, 1461-2002, 1462-2002, 1463-2002, 1467-2002, 1471-2002, 1473-2002, 1487-2002, 1488-2002, 1505-2002, 1506-2002 y 1522-2002, según interesa en su escrito de 16 de mayo último, accediendo a la suspensión que pide del plazo para hacer alegaciones en los correspondientes recursos hasta tanto se resuelva sobre la acumulación de los mismos. Asimismo, acordó oír a los recurrentes y demás partes personadas para que en el plazo de diez días aleguen lo que estimen oportuno sobre la petición de acumulación. Por último, acordó llevar testimonio del citado escrito y de esta resolución a los recursos de inconstitucionalidad antes relacionados.

9. El Abogado del Estado, en escrito registrado el día 21 de junio de 2002, manifiesta que no se opone a la acumulación solicitada por la representación del Senado.

10. El día 2 de julio de 2002 se registró en el Tribunal un escrito del Procurador don Roberto Granizo Palomeque, actuando en representación de don Joaquín Almunia Amann y otros Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, en el que se manifiesta que no se opone a la acumulación solicitada.

11. El Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la representación que ostenta, se dirige al Tribunal en escrito registrado el día 3 de julio de 2002 y manifiesta que no se opone a la acumulación planteada.

12. El Letrado del Parlamento de Cataluña presentó en el Registro General del Tribunal el día 3 de julio de 2002 un escrito en el que señala que la posición de dicho Parlamento no se ve afectada por la eventual acumulación de los recursos de inconstitucionalidad solicitada por la representación del Senado, pero precisa que dicha solicitud pudiera exceder del mandato que deriva del acuerdo de la Comisión de Hacienda del Senado de 13 de mayo de 2002, que pudiera referirse sólo a los recursos 1451-2002, 1454-2002, 1455-2002 y 1460-2002, por lo que, de ser así, no se la puede tener por personada en los restantes procesos, ni tampoco solicitar la acumulación de los mismos al principal. Asimismo, manifiesta que la suspensión del plazo para formular alegaciones otorgadas a dicha representación del Senado conlleva una dilación, que unida a la del incidente de acumulación, perjudica los intereses del Parlamento de Cataluña que se vinculan a la pronta resolución del recurso.

13. El día 4 de julio de 2002 se registró un escrito de la Letrada de las Cortes de Aragón, en la representación que ostenta, en el que se adhiere a la solicitud de acumulación que el Tribunal le trasladó con fecha 4 de junio de 2002.

14. Con fecha 4 de julio de 2002, la representación procesal de la Generalitat de Cataluña evacuó el trámite contenido en la providencia del Tribunal de 4 de junio de 2002 y solicita que se acuerde la acumulación de procesos correspondientes.

15. El día 4 de julio de 2002, el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha dirigió un escrito al Tribunal en el que solicita que se acuerde la acumulación del recurso 1451-2002 con los promovidos por las Cortes de Castilla-La Mancha, registrados con los números 1462-2002 y 1463-2002.

16. Por ATC 215/2002, de 29 de octubre, el Pleno del Tribunal denegó la acumulación solicitada.

17. Mediante escrito registrado el día 20 de noviembre de 2002, el Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de la Cámara, manifiesta que habiendo recibido copia del Auto del Pleno del Tribunal declarando que no procede la acumulación solicitada por el Senado del recurso de inconstitucionalidad 1454-2002 con los otros recursos concernientes a la misma ley, procede a formular sus alegaciones en el plazo que se le ha otorgado, alegaciones que a continuación se sintetizan.

a) No se plantea objeción alguna respecto de la legitimación de la parte recurrente, ni respecto a su representación procesal y al plazo.

b) Aborda a continuación el significado que tiene la estabilidad presupuestaria en el marco del Derecho de la Unión Europea, partiendo de que el desarrollo de la Unión Europea supone la aparición de un “nuevo escenario constitucional” en el que la estabilidad presupuestaria supone un fundamento básico de la Europa unida, puesto que los Estados han renunciado a su soberanía monetaria en razón a la existencia de una sola política monetaria y una sola autoridad en este campo, el Banco Central Europeo. Además, de acuerdo con el art. 126 TFUE (antiguo artículo 104 TCE) y el protocolo núm. 12 del mismo, corresponde a la Comisión supervisar la evolución de la situación presupuestaria y el endeudamiento de los Estados miembros y al Consejo corregir las eventuales desviaciones.

La política de estabilidad presupuestaria pasa, pues, a representar un papel de primera magnitud en el contexto del Pacto europeo de estabilidad y crecimiento, recordándose que el art. 93 CE establece que “corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de esos Tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”. En la misma dirección, se indica que el art. 149.1.11 CE declara la competencia exclusiva del Estado sobre el sistema monetario y la STC 24/2002, de 31 de enero, FJ 5, afirma que la estabilidad presupuestaria es “un objetivo macroeconómico auspiciado por el art. 40.1” de la Constitución, a cuya corrección “indiscutiblemente puede contribuir la gradual recuperación del equilibrio presupuestario”, de manera que hay que considerar incorporado al art. 134 CE el principio de estabilidad presupuestaria.

No puede olvidarse, según la representación procesal del Senado, que el art. 21.3 LOFCA establece que los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados por las mismas “con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los presupuestos generales del Estado”, y aunque ello se refiere a los aspectos contables hay que dar al precepto una nueva lectura como consecuencia de las determinaciones contenidas en el art. 93 CE.

El Pacto de estabilidad y crecimiento contiene una serie de compromisos por parte de los Estados miembros: respetar el objetivo presupuestario, consiguiendo situaciones presupuestarias próximas al equilibrio con superávit; adoptar medidas correctoras para alcanzar esos objetivos una vez recibida la advertencia a través de una recomendación del Consejo; poner en marcha sin demora los ajustes presupuestarios correctores; y corregir los déficits excesivos tan pronto como sea posible. Estamos, por tanto, ante medidas que no son instrumento de una política económica coyuntural, sino ante un principio básico desde el punto de vista económico. En conclusión, los Estados miembros tienen un objetivo común contenido en el art. 120 TFUE (antiguo artículo 98 TCE) del Tratado, que impone contribuir a los objetivos de la Unión coordinando sus políticas económicas (art. 121 TFUE), sometiéndose a un sistema de vigilancia multilateral (art. 121.5 TFUE).

A todo ello, no son ajenas la Ley general de estabilidad presupuestaria y la Ley Orgánica complementaria. La exposición de motivos de la primera hace referencia a que en un Estado fuertemente descentralizado como España el esfuerzo del Estado ha de ser simultáneamente realizado por el conjunto de las Administraciones públicas. De aquí que se fije un marco de estabilidad presupuestaria de alcance básico, de acuerdo con las habilitaciones del Estado contenidas en el art. 149.1.13 y 18 CE, afirmando, complementariamente, la relevancia de las reglas 11 y 14 del mismo art. 149.1 CE. Si se examina la normativa de la Unión Europea que ha quedado reseñada, se verá que, sometida la política económica al cumplimiento de los objetivos de la Unión, ninguno de los aspectos recogidos en la exposición de motivos de la Ley general de estabilidad presupuestaria es ajeno al cumplimiento de los acuerdos del Consejo, obligatorios para el Estado español, que es garante, ex art. 93 CE, de dicho cumplimiento.

Nadie niega, aduce la representación procesal del Senado, que las Comunidades Autónomas gozan del principio de autonomía financiera, pero es éste un principio que no es absoluto, sino muy matizado, pues se ha de instrumentar “con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre los españoles” (art. 156 CE). Por tanto, el principio de autonomía financiera debe ser ejercido ahora con muchas más restricciones que con anterioridad.

La representación procesal del Senado mantiene que, habida cuenta de lo señalado, resulta aplicable al caso la doctrina contenida en la STC 11/1984, FJ 5, que expresó, con apoyo en la STC 1/1982, que las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de emisión de deuda pública deben enmarcarse en los principios básicos del orden económico resultantes de la llamada Constitución económica, ajustándose al principio de coordinación de sus haciendas con la hacienda estatal. En igual sentido, otras muchas Sentencias del Tribunal Constitucional han reconocido competencias del Estado que restringían la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en ámbitos diversos —la estabilidad económica interna o externa, la creación de empleo, el cumplimiento de compromisos internacionales o la estabilidad de la moneda—. Así, cita las SSTC 27/1981, 1/1982, 76/1983, 11/1984, 96/1984, 179/1985, 14/1986, 63/1986, 96/1990, 13/1992, 76/1992, 237/1992, 17/1996, y 171/1996. Hace referencia específica a la STC 171/1996, en conexión con la STC 96/1990, en las que el Tribunal confirmó la decisión estatal de establecimiento de un límite porcentual máximo para la incremento de las retribuciones de los empleados públicos en cuanto que ello está orientado a la consecución de la estabilidad económica y a la gradual recuperación del equilibrio presupuestario, configurándose, en suma, como un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno [así, también las SSTC 27/1981, FJ 2; y 76/1992, FJ 4 a)].

El dictamen del Consejo de Estado, de 19 de enero de 2001, emitido en relación con la Ley 18/2001, pone el acento en la relevancia que tienen las reglas 11 y 13 del art. 149.1 CE respecto del contenido de dicha ley, haciéndose hincapié en la incidencia que tiene en este caso el art. 93 CE. En definitiva, el Estado resulta garante del cumplimiento de las obligaciones que se le imponen al Estado español en el ámbito de la Unión Europea y de aquí que le corresponda velar por que los presupuestos de las Comunidades Autónomas, al igual que los del Estado, se acomoden a los objetivos y directrices de la Unión. En este marco de necesaria coordinación entre las haciendas estatal y autonómica se ha de entender la función coordinadora que las leyes recurridas atribuyen al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que tiene, precisamente, una naturaleza coordinadora.

c) A continuación, el representante procesal del Senado examina los motivos del recurso de inconstitucionalidad aducidos por la demanda.

Recuerda la representación procesal del Senado que el principio de autonomía financiera que la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas no es de por sí absoluto, sino subordinado a los principios de coordinación y solidaridad.

Asimismo considera que la ley recurrida no vacía de contenido las competencias autonómicas, como alega el recurrente, pues las Comunidades Autónomas seguirán como hasta ahora determinando libremente los gastos y, en la forma regulada por la LOFCA, sus ingresos.

Y finalmente señala que no cabe calificar de irracional una norma que pretende introducir criterios de racionalidad plena en la configuración del presupuesto.

Por todo lo expuesto, se solicita del Tribunal que desestime el recurso de inconstitucionalidad.

18. Por providencia de 18 de octubre de 2011 se fijó para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan con este recurso de inconstitucionalidad los arts. 3.2, 6.2 y 7.1 y 3 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, cuyo texto es del siguiente tenor.

Art. 3.2:

“En relación con los sujetos a los que se refiere el art. 2.1 de esta Ley, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales, y en las condiciones establecidas por cada una de las Administraciones públicas.”

Art. 6.2:

“Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley que afecte a los gastos públicos, deben valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria.”

Art. 7.1:

“Los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley vendrán obligados a establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.”

Art. 7.3:

“Las situaciones excepcionales de déficit presupuestario deberán ser justificadas mediante la exposición de las causas que las ocasionan y la identificación de los ingresos y los gastos que las producen, y requerirán la formulación de un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para su corrección, con el contenido y alcance previstos en esta Ley y en la Ley Orgánica 5/2001, complementaria de ésta.”

Y es ya de señalar que toda la argumentación del recurso va dirigida contra “la construcción del principio de estabilidad presupuestaria” que define el art. 3.2, de suerte que éste es el objeto principal del recurso, y no los demás preceptos impugnados, que sólo por vía de conexión o consecuencia ha incluido el Consejo de Gobierno del Principado recurrente en el ámbito de este proceso constitucional.

La representación procesal del citado Consejo considera que los preceptos recurridos vulneran la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma reconocida en el art. 156 de la Constitución, sin que los títulos habilitantes que dan cobertura constitucional a la ley recurrida justifiquen el alcance de su regulación.

El Abogado del Estado y la representación procesal del Senado rechazan que las normas impugnadas incurran en las infracciones constitucionales que se les achacan al haber sido dictadas en ejercicio de las competencias que al Estado atribuye el art. 149.1.13 CE y complementariamente, para aspectos concretos, las reglas 11, 14 y 18 del mismo art. 149.1 CE.

Y es de indicar que las cuestiones planteadas en este proceso han sido resueltas en la STC 134/2011, de 20 de julio, a cuyo texto nos remitiremos sucintamente, destacando ya que la reforma constitucional de 27 de septiembre pasado, que entró en vigor ese mismo día —disposición final única—, ha dado una nueva redacción al art. 135 CE con la que se ha llevado a cabo la “consagración constitucional” del principio de estabilidad presupuestaria.

2. Ante todo, hemos de plantearnos la posible extinción de este proceso por virtud de la derogación de la Ley 18/2001 por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, que aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria, cuestión ésta a la que la citada STC 134/2011, ha dado en su fundamento jurídico 2 una respuesta negativa: “carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya” del ordenamiento, pero “constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Y en este caso ocurre que la derogación que dicho Decreto Legislativo “realiza de la Ley 18/2001 supone su sustitución por otra normativa que reproduce, aun con una redacción diferente y más amplia, las mismas cuestiones objeto de controversia… Por tanto, ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su modificación o derogación, el recurso de inconstitucionalidad promovido frente a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, … mantiene vivo su objeto”.

3. Para entrar en el fondo del asunto hemos de recordar la doctrina del ius superveniens que reiteradamente venimos sentando, en lo que ahora importa, en el control de los posibles excesos competenciales, y sobre esta base, una vez que ya hemos dejado constancia de la reforma constitucional que ha modificado el art. 135 CE con la “consagración constitucional” —exposición de motivos de la Reforma— del “principio de estabilidad presupuestaria”, resulta claro que “es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos ahora al dictar sentencia, pues es doctrina uniforme de este Tribunal que ‘en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones.’” (STC 179/1998, de 19 de septiembre, FJ 2, y en el mismo sentido SSTC 135/2006, de 27 de abril, FJ 3, 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2 y 120/2011, de 6 de julio, FJ 2).

Y el apartado 1 de la nueva redacción del art. 135 CE establece que “todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”. Estamos, pues, ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principial, queda fuera de la disponibilidad —de la competencia— del Estado y de las Comunidades Autónomas. Cuestión distinta es la de su desarrollo, pues aquel sentido principial admite diversas formulaciones, de modo que será ese desarrollo el que perfilará su contenido.

La nueva redacción del art. 135 CE encomienda ya a una ley orgánica el desarrollo de los principios a que se refiere el precepto —apartado 3—. Y esto es lo que ahora se destaca: la remisión a una Ley orgánica, obviamente estatal, corrobora la competencia del Estado en esta materia, que ya había declarado este Tribunal aplicando el art. 149.1, 13 y 14, por un lado, y 11 y 18, por otro —STC 134/2011, ya citada, FJ 8—.

Estando, pues clara, la competencia estatal para dictar las normas controvertidas, “deberemos valorar en el examen de cada precepto impugnado si las competencias estatales en juego limitan o no de modo indebido las competencias autonómicas, en particular su autonomía política y financiera (arts. 137 y 156 CE)” (STC 134/2011, ya citada, FJ 7).

4. Llegando así, como acabamos de indicar, al examen de los concretos preceptos impugnados, habrá que comenzar por el art. 3.2 de la Ley 18/2001, que, como hemos visto es el que define la estabilidad presupuestaria. Para ello, bastará con remitirnos a la STC 134/2011, FJ 8 que contiene las siguientes apreciaciones y conclusiones:

A) “La definición de ‘estabilidad presupuestaria’ se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13.”

B) “Este Tribunal en su STC 62/2001, de 1 de marzo, reiterando anterior doctrina, ha considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas.”

C) “La legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, FJ 4).”

Procede por consecuencia la desestimación de la impugnación del art. 3.2 de la Ley 18/2001, tal como hicimos en la tantas veces citada STC 134/2011.

5. A la misma conclusión hemos de llegar respecto de los otros tres preceptos impugnados —arts. 6.2, 7.1 y 7.3—: el escrito del recurso está concebido, ya lo hemos dicho, como una impugnación de “la construcción del principio de estabilidad presupuestaria” que define el art. 3.2 que acabamos de examinar y que es el objeto principal del razonamiento de dicho escrito, de modo que sólo por vía de conexión o consecuencia los ha incluido el Consejo de Gobierno del Principado en su recurso, sin articular motivación alguna respecto de estos tres preceptos.

No obstante y aunque no sea necesario, podemos añadir que esa conexión es directa y expresa en los arts. 6.2 —se refiere “al cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria”— y 7.1 —impone el “objetivo del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria”—, pero es también clara en el art. 7.3, que para las situaciones excepcionales de déficit presupuestario exige una justificación y la formulación de un plan económico-financiero de saneamiento, dado que esto es consecuencia del principio de estabilidad presupuestaria, como ya declaramos en la STC 134/2011, FJ 11: “partiendo de la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, debemos atribuir igual legitimidad al criterio de que cuando dicho principio no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, pues de no hacerse así quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, por consecuencia, la citada competencia del Estado, a cuyo través éste ha de garantizar el equilibrio de la política económica general (STC 62/2001, FJ 4, con remisión a otras). En definitiva, la elaboración del plan es una consecuencia vinculada al incumplimiento del objetivo de estabilidad”.

Así pues, la conexión mencionada, justifica la extensión del rechazo de la inconstitucionalidad del precepto examinado en el anterior fundamento a los tres que se han recogido en éste.

Prudente será, por consecuencia, la desestimación del recurso.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los arts. 3.2, 6.2, 7.1 y 7.3 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dieciocho de octubre de dos mil once.

SENTENCIA 158/2011, de 19 de octubre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 275, de 15 de noviembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:158

Conflicto positivo de competencia 3899-2000 y 2621-2001. Interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, en relación con el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas y con el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el anterior.

Competencias en materia de ordenación general de la economía, agricultura, ganadería, sanidad y medio ambiente: validez de las disposiciones estatales que definen los sistemas de explotación extensivos, clasifican las explotaciones porcinas en función de su capacidad productiva e introducen un sistema nacional de identificación de animales.

1. Corresponde al Estado en materia de planificación general de la actividad económica, sanidad y medio ambiente dictar la normativa básica y establecer la correspondiente coordinación, con el efecto limitador de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de ganadería en el sector del ganado porcino (STC 104/1988) [FJ 7].

2. El Estado al establecer un programa nacional de ordenación y mejora de las explotaciones ganaderas extensivas, está adoptando una medida concreta de programación y ordenación de un sector específico, proyectando su competencia al terreno de la ganadería, que tiene una relación reconocida y expresa con la política económica general (SSTC 14/1989, 145/1989) [FJ 8].

3. La definición del sistema de explotación porcina extensiva y la clasificación de las explotaciones porcinas según capacidad productiva, son materias que se justifican en la competencia estatal de la ordenación general de la economía [FFJJ 7, 8].

4. En materia de sanidad, el Estado dispone de la capacidad de establecer las normas básicas y la coordinación, limitando por tanto, la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de ganadería y, consecuentemente, sobre el subsector del ganado porcino (SSTC 32/1983, 192/1990) [FJ 9].

5. Las normas sobre distancias mínimas entre explotaciones porcinas y sobre la identificación de los animales a través del sistema del martillo tatuador, están incardinadas en la materia de sanidad, en la que el Estado dispone de la capacidad para establecer las normas básicas [FFJJ 9, 10, 11].

6. El Estado puede establecer *ex* art. 149.1.13 CE normas básicas de ordenación del subsector del ganado porcino que limiten la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Extremadura en la materia [FJ 9].

7. Los requisitos de orden material de las normas básicas han de garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes, dentro del marco competencial que le asigne su Estatuto (STC 69/1988) [FJ 7].

8. El carácter básico no queda en entredicho como consecuencia del mayor margen de modulación que la norma estatal permite en las Comunidades Autónomas insulares, pues nuestra doctrina admite que puedan coexistir normas básicas de alcance general con otras, igualmente básicas, aplicables a situaciones particulares (SSTC 214/1989, 109/1998) [FJ 10].

9. Doctrina constitucional sobre el requerimiento previo de incompetencia (SSTC 104/1989, 128/1999) [FJ 2].

10. La impugnación de las normas debe ir acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que permitan conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional, no bastando para su enjuiciamiento la mera invocación formal de los preceptos en la demanda (SSTC 98/1989, 233/1999) [FJ 4].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 3899-2000 y 2621-2001, promovidos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, en relación con el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas y con el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 324/2000, respectivamente. Ha comparecido el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el día 5 de julio de 2000 la Letrada de la Junta de Extremadura, en la representación que legalmente ostenta de su Consejo de Gobierno, promueve conflicto positivo de competencia contra determinados preceptos del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas.

Los términos del presente conflicto y su fundamentación jurídica, según se desprende de la demanda y de la documentación que adjunta, son, en síntesis, los que se relatan a continuación.

La Letrada de la Junta de Extremadura comienza poniendo de relieve que, con carácter previo a la vigencia del Estatuto de Autonomía de Extremadura (EAE), la normativa reguladora en materia de explotaciones porcinas se contenía en el Decreto 2641/1971, de 13 de agosto, por el que se dictaron normas sobre organización sanitaria y zootécnica de las explotaciones porcinas, así como en las Órdenes de 7 de noviembre de 1974 y de 23 de junio de 1976, ambas sobre regulación del Registro de explotaciones porcinas. Tras la aprobación del Estatuto de Autonomía, la Junta de Extremadura, al amparo de sus competencias en materia de ordenación del territorio y de agricultura y ganadería (art. 7.1.2 y 6 EAE), ha regulado esta materia a través del Decreto 158/1999, de 14 de septiembre, por el que se establece la regulación zootécnica-sanitaria de las explotaciones porcinas en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Este Decreto, tras la entrada en vigor del que ahora se impugna, queda vaciado de su contenido en buena medida, vulnerándose con ello las precitadas competencias autonómicas, sin que pueda sostenerse, según dicha representación autonómica, que el Real Decreto impugnado tenga, como declara su disposición adicional segunda, el carácter de norma básica en materia de agricultura, sanidad y medio ambiente (art. 149.1.13, 16 y 23 CE). A este respecto la Letrada de la Junta de Extremadura centra las discrepancias entre ambas normas en cuatro cuestiones: la definición del denominado sistema de explotación extensivo [art. 2.2 b) del Real Decreto 324/2000], la clasificación de las explotaciones atendiendo a su capacidad productiva, [art. 3 B)], las distancias mínimas de separación entre explotaciones y otras instalaciones [art. 5.2 A)] y la utilización del denominado martillo tatuador como sistema de identificación de los animales (art. 6.5), que reputa contrario a la normativa comunitaria.

A continuación, tras hacer referencia al cumplimiento, en este caso, de los requisitos que en torno a la naturaleza de este proceso ha determinado la doctrina del Tribunal Constitucional, señala que las atribuciones estatales derivadas de sus competencias en materia de planificación de la actividad económica, bases y coordinación de la sanidad y legislación básica en materia de protección del medio ambiente no pueden llevar a la anulación del marco competencial estatutario. Eso es lo que en la práctica habría sucedido con la regulación que ha originado el conflicto, la cual altera la acción realizada por la Junta de Extremadura, que habría regulado ya los aspectos de los que discrepa en el Decreto 158/1999, de 14 de septiembre, y lo habría hecho de manera muy diferente, de lo que deduce que el Real Decreto 324/2000 está perjudicando sensiblemente al desarrollo social y económico del ámbito extremeño. Al respecto descarta que una regulación como la cuestionada pueda encontrar amparo en las competencias estatales sobre la ordenación de la economía dado que, bajo la apariencia de fijar líneas directrices o criterios globales de un sector, ha vaciado de contenido un título competencial específico de la Comunidad Autónoma con perjudiciales consecuencias económicas y sociales para ese sector. Así se deriva del art. 2.2 b) en cuanto a la definición de explotación extensiva, pues trae como consecuencia que la mayor parte de las explotaciones extremeñas se conviertan en explotaciones intensivas, ya que la remisión que hace la norma estatal al Real Decreto 1132/1981, de 24 de abril, exige que el pastoreo se realice en las fases de cría, recría y cebo, mientras que la regulación autonómica sólo exige que el régimen de pastoreo esté “organizado racionalmente”. Y lo mismo ocurre con la clasificación de las explotaciones del art. 3, que impide que la Comunidad Autónoma tenga su propia clasificación de las explotaciones porcinas, con prescripciones distintas, no incluyéndose en la norma estatal las explotaciones familiares, que sí contempla la norma autonómica.

En cuanto a las competencias estatales en materia de bases y coordinación general de la sanidad, al amparo de las cuales se habría establecido el régimen de distancias mínimas que se impugna, se niega que el mismo suponga un mínimo común denominador de aplicación a todo el territorio nacional, por cuanto se permite que las Comunidades Autónomas insulares modulen dicho régimen, con lo que no existe el objetivo de uniformidad perseguido. Igualmente se cuestiona que el mínimo se haya establecido rígidamente, sin permitir que la Comunidad Autónoma de Extremadura pueda utilizar sus competencias para reducir las distancias mínimas a las que se refiere el Real Decreto, a fin de ajustarlas a la realidad de las explotaciones porcinas en esa Comunidad Autónoma, tal y como se había hecho en el Decreto autonómico 158/1999, de 14 de septiembre, con criterios diferentes, a veces más limitativos y a veces menos que la norma estatal. Aduce que esos mínimos nunca han sido decisivos para la detección y propagación de enfermedades. También señala que las medidas estatales no suponen coordinación alguna con la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Finalmente se niega que el título competencial estatal en materia de medio ambiente ex art. 149.1.23 CE tenga incidencia alguna en la cuestión controvertida como se deriva de la contestación del Gobierno al requerimiento, que no alude a dicho título estatal.

Así examinados los títulos competenciales estatales, el escrito de interposición del conflicto indica que el ejercicio que de los mismos se hace en el Real Decreto impugnado está vaciando de contenido las exclusivas competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y de ganadería anulándolas de facto y perjudicando gravemente a este concreto sector económico.

El escrito de interposición concluye solicitando que se tenga por formulado el conflicto positivo de competencia y que se dicte en su día sentencia en la que se declare que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Junta de Extremadura, acordando expresamente la anulación de los arts. 1, 3, 5 y 6 del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas.

2. Por providencia de la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional de 25 de julio de 2000 se acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en relación con el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en plazo de veinte días y por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare el referido Real Decreto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC y, finalmente, publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de Extremadura”.

3. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en fecha 10 de agosto de 2000, se personó en nombre del Gobierno y formuló las alegaciones que, sintéticamente, se recogen a continuación.

Comienza señalando que el conflicto debe ser inadmitido en relación con el art. 1 del Real Decreto 324/2000 ya que el mismo no fue objeto de requerimiento previo en los términos que impone el art. 63.3 LOTC.

A continuación indica que no puede admitirse la tesis de que la vulneración de las competencias autonómicas se produce por el solo hecho de que la modificación de las bases estatales haya hecho que éstas no coincidan con la regulación autonómica sino que su enjuiciamiento ha de realizarse desde el estudio de estas nuevas normas (STC 64/1982) y su posible encaje en las competencias reconocidas al Estado en el bloque de la constitucionalidad, en particular en materia de sanidad animal (art. 149.1.16 CE), bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

Respecto de la primera de ellas el Abogado del Estado señala las especiales circunstancias que concurren en relación con la sanidad de las explotaciones porcinas, tanto por su proyección supracomunitaria como por sus efectos supranacionales, y ello teniendo en cuenta sus efectos en la propia sanidad animal y humana. Por ello la norma estatal persigue determinar unos principios de común aplicación por cuanto se trata de un sector en el que los más graves problemas que ha sufrido (entre ellos, la aparición de la peste porcina clásica, primero en Cataluña y después en Castilla y León y en otras Comunidades Autónomas) encuentran su raíz en cuestiones de naturaleza sanitaria que desencadenan alteraciones graves del mercado que van más allá de la ubicación geográfica del foco infeccioso. Este problema que se ve agudizado en un marco de libre mercado en el que los movimientos de animales entre los distintos Estados de la Unión y dentro del mismo Estado son práctica cotidiana, con la consiguiente facilidad de transmisión de cualquier problema de índole sanitario. Esta circunstancia determina la necesidad del establecimiento de medidas comunes de protección sanitaria de general aplicación en todo el territorio del Estado, entre las que se encuentra la determinación de distancias mínimas entre explotaciones, pues las medidas de protección sanitaria, por su propia naturaleza, rebasan el ámbito autonómico.

Igualmente, el Abogado del Estado indica que el sector porcino es una actividad netamente económica que implica a los ganaderos, a las industrias y al sector de la distribución, por lo que es necesario dictar ex art. 149.1.13 CE normas básicas que obliguen a todos los operadores económicos implicados. Asimismo, debido a las importantes implicaciones medioambientales de las explotaciones intensivas del porcino así como a la prevención que ha de tenerse respecto de ellas como centro de contagio de enfermedades, se hace preciso determinar a nivel estatal y mínimo la clasificación de las explotaciones estableciendo unos límites a su capacidad productiva máxima, si bien indica que, atendiendo a los condicionamientos locales, se ha permitido la modulación de tales límites por las Comunidades Autónomas.

Entrando en el examen de los concretos preceptos objeto de conflicto señala que la definición de explotación extensiva del art. 2.2 b) se refiere exclusivamente a la aplicación de medidas básicas y de coordinación de la sanidad en las explotaciones porcinas así calificadas, lo que implica que existan unas características determinadas en el trato del ganado, su movilidad, extensión y forma de alimentación. Por ello, la definición estatal no vincula a la Comunidad Autónoma con un mandato normativo directo, ni le impide ejercer sus competencias en relación con el resto de la regulación sobre ese sector ganadero. Además, diferentes definiciones en el Estado harían ineficaces las medidas sanitarias. Esta definición es un instrumento básico de la competencia estatal y no invade la competencia autonómica. Recalca que en esta materia la delimitación del ámbito de aplicación de las medidas mediante la descripción de las explotaciones a las que se refiere es esencial pues ello influye directamente en su protección sanitaria, al igual que la STC 40/1998 reconoció las definiciones de la ley estatal al considerarlas un instrumento indispensable de la competencia estatal sobre puertos.

Con respecto al art. 3 argumenta que, conforme a la contestación del Consejo de Ministros al requerimiento formulado, las atribuciones que el Estado se reserva han de contraerse a lo señalado en dicha contestación, que aceptó parcialmente el requerimiento y, por tanto, se limitan al establecimiento de la capacidad máxima de las explotaciones porcinas y de unos criterios cuantitativos de capacidad máxima de las explotaciones que podrán modularse tanto al alza como a la baja por las Comunidades Autónomas, planteamiento que resulta plenamente respetuoso con el régimen constitucional de distribución de competencias en la materia. En concreto, el establecimiento de un límite máximo de capacidad de las explotaciones porcinas resulta justificado por la necesidad de evitar la existencia de explotaciones que, por su gran capacidad, supongan graves riesgos sanitarios y medioambientales y, con su establecimiento por el Estado, se evita el riesgo de tratos desiguales en función del territorio en el que se ubique la explotación. Por otra parte, el Abogado del Estado destaca que la clasificación de las explotaciones por su capacidad en base a unos criterios cuantitativos susceptibles de modulación autonómica, según circunstancias climáticas o geográficas, resulta necesaria, pues la capacidad de la explotación va a incidir necesariamente en las condiciones sanitarias de las mismas, por lo que dicha clasificación, que no es rígida sino susceptible de desarrollo por las Comunidades Autónomas, ha de considerarse integrada en la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la sanidad animal en las explotaciones porcinas.

En cuanto al régimen de distancias mínimas entre explotaciones del art. 5, resalta que constituye uno de los criterios más eficaces y seguros para impedir la propagación de enfermedades de los animales, constituyendo por ello una norma básica sanitaria. El Abogado del Estado resalta que estas distancias son susceptibles de modulación por las Comunidades Autónomas tanto directamente, al poder establecer éstas otras mayores, como en relación con la clasificación de las explotaciones, pues la capacidad autonómica de modular el tamaño de la explotación también tiene influencia en las distancias. Igualmente justifica la regulación de un régimen especial para las Comunidades Autónomas insulares atendiendo a su peculiar situación geográfica, pues el dato de que cada isla esté rodeada de mar influye decisivamente en las posibilidades de propagación de la enfermedad en la perspectiva estática y la evitación de la propagación en caso de transporte de ganado se asegura con otras medidas.

Por lo que se refiere a la utilización del martillo tatuador, prevista en el art. 6 del Real Decreto 324/2000, el Abogado del Estado señala, que la Directiva 92/102/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, no contiene una prohibición del uso de dicho martillo, pues aunque se refiere a dos sistemas de identificación, permite a los Estados miembros seguir con sus propios sistemas nacionales (art. 5.3, segundo párrafo). En todo caso, alega que la normativa comunitaria no tiene ninguna trascendencia desde el punto de vista competencial, por lo que el Estado, al amparo de su competencia sobre coordinación de la sanidad animal, tiene competencia para determinar los sistemas de identificación de ganado porcino válidos para todas las Comunidades Autónomas, con el fin de establecer un régimen común que permita la circulación de ganado porcino entre las distintas Comunidades Autónomas con plenas garantías sanitarias. En este sentido, aduce que el martillo tatuador es un sistema de tatuaje que dibuja un número en la piel del animal aplicándolo por compresión con tinta indeleble. Su regulación se inscribe en el art. 149.1.16 CE, garantizando así un régimen común en caso de circulación de ganado entre Comunidades Autónomas, sin impedir que éstas tengan sus propios sistemas de identificación con efectos exclusivos sobre su territorio. Por tanto, como reconoció la STC 208/1991, el Estado puede establecer los puntos de conexión que son necesarios en esta materia.

4. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 8 de mayo de 2001, la Letrada de la Junta de Extremadura, en la representación que legalmente ostenta de su Consejo de Gobierno, promueve conflicto positivo de competencia contra el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas. Por otrosí interesa la acumulación del conflicto ahora planteado con el ya interpuesto contra el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo.

La representación autonómica señala, en primer lugar, que impugna los arts. 2, 3, 5 y 6 del Real Decreto 324/2000 por dos razones: en cuanto a los arts. 2 y 6, porque, al no haberse modificado, mantienen la pretensión manifestada en el precedente conflicto al que ya se ha aludido; en cuanto a los arts. 3 y 5, porque la modificación realizada en ellos no satisface a la Junta de Extremadura y sostiene, con una argumentación similar a la que se ha recogido en el antecedente primero, que siguen vulnerando sus competencias. Así respecto del art. 3 señala que la clasificación de explotaciones incide directamente sobre la normativa autonómica que contempla una clasificación distinta de las explotaciones porcinas y en cuanto al art. 5 indica que no cabe que el Estado establezca distancias mínimas entre explotaciones que afecten por igual a todas las Comunidades Autónomas dada la diferente articulación del sector en cada una de ellas.

5. Por providencia de la Sección Segunda del Tribunal Constitucional de 5 de junio de 2001 se acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en relación con el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días y por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 LOTC aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare el referido Real Decreto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC y, finalmente, publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de Extremadura”.

6. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el día 3 de julio de 2001, se personó en nombre del Gobierno solicitando la desestimación del conflicto interpuesto.

Comienza su alegato señalando que las modificaciones introducidas por el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, son consecuencia de la contestación dada por el Consejo de Ministros a los requerimientos formulados por varias Comunidades Autónomas (Cataluña, Extremadura y Aragón) en relación con diversos aspectos del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo. Así, se modificaron los arts. 3 y 5 de este último, relativos a la capacidad máxima de las explotaciones porcinas, preceptos que, junto con los no modificados arts. 2 y 6 del Real Decreto 324/2000, fueron objeto de nuevo requerimiento de incompetencia por parte de la Junta de Extremadura. Destaca, a continuación, la similitud del conflicto planteado con el tramitado frente al Real Decreto 324/2000 señalando que, puesto que el conflicto se plantea respecto de los arts. 2, 3, 5 y 6 del Real Decreto 324/2000 teniendo en cuenta las nuevas redacciones dadas por el Real Decreto 3483/2000, hay que entender:

a) Respecto a los arts. 2 y 6 del Real Decreto 324/2000, que el conflicto es inadmisible dado que los mismos no han sido modificados por el Real Decreto 3483/2000, objeto del presente conflicto.

b) En cuanto a la otra parte del conflicto, relativa a los arts. 3 y 5, sostiene que lo modificado no afecta al debate competencial ya planteado por lo que se remite a las alegaciones realizadas con ocasión del conflicto interpuesto contra el Real Decreto 324/2000, sin perjuicio de recalcar que la definición del sistema de explotación extensiva del art. 2 del Real Decreto 324/2000 sirve solamente a los efectos de las competencias estatales en materia de sanidad animal, sin que con ello se alteren las competencias autonómicas. Finalmente, mediante otrosí destaca las conexiones del presente conflicto con el tramitado con el núm. 3899-2000 por lo que solicita la acumulación de ambos conflictos positivos de competencia.

7. El Pleno del Tribunal Constitucional acordó, mediante Auto de 10 de diciembre de 2009, la acumulación del conflicto positivo de competencia núm. 2621-2001 con el conflicto positivo de competencia núm. 3899-2000.

8. Por providencia de 18 de octubre de 2011 se señaló para deliberación y votación del presente conflicto positivo de competencia el día 19 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Los dos conflictos positivos de competencia acumulados en este proceso han sido planteados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura frente a diversos preceptos del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas y del Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el anterior.

Para la representación procesal del Gobierno de la Junta de Extremadura, ambos Reales Decretos vulneran las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y de ganadería [art. 7.1.2 y 6 del Estatuto de Autonomía de Extremadura (EAE) de 1983]. El Abogado del Estado rechaza que se produzca la infracción de las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura, pues dichos Reales Decretos se han dictado al amparo de las competencias estatales en materia de ordenación general de la economía, sanidad y medio ambiente (art. 149.1.13, 16 y 23 CE).

2. Antes de iniciar el examen de fondo que se nos plantea debemos resolver una cuestión previa de orden procesal, toda vez que el Abogado del Estado aduce que procede declarar la inadmisión del conflicto respecto de algunos preceptos de los Reales Decretos 324/2000 y 3483/2000 que son objeto de impugnación.

a) En relación con el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, el petitum de la demanda solicita al Tribunal “la anulación de los preceptos 1, 3, 5 y 6”. El Abogado del Estado aduce que el art. 1 no fue objeto del requerimiento previo de incompetencia que exige el art. 63.3 LOTC, por lo que solicita su inadmisión a trámite.

Pues bien, examinando el requerimiento de incompetencia que el Gobierno de la Junta de Extremadura aprobó el día 4 de mayo de 2000, dirigido al Gobierno de la Nación, se aprecia que aquél se formuló respecto de “los arts. 2, 3, 5 y 6 y cualquier otro precepto que incida claramente en las competencias estatutariamente asumidas por la Comunidad Autónoma de Extremadura”.

Este óbice previo debe ser resuelto según nuestra reiterada doctrina, que determina que “los requisitos procesales no se hallan a disposición de las partes, lo que es perfectamente aplicable a los procesos constitucionales de cualquier tipo, sin perjuicio de que, por razones que no es preciso recordar ahora, este Tribunal venga igualmente realizando una interpretación no formalista de las normas legales que regulan las exigencias y presupuestos para la admisión y tramitación de las acciones y recursos atribuidos a su jurisdicción. No obstante, no puede estimarse que el requerimiento previo al planteamiento de un conflicto positivo de competencia constituya un mero obstáculo o requisito de carácter formal cuyo incumplimiento pueda ser sanado de oficio por vía interpretativa, o que su finalidad sea simplemente la de permitir a la parte demandada preparar anticipadamente su defensa, ... [pues] es obvio que el requerimiento previo a que se refiere el art. 63 de la LOTC responde a la finalidad primordial de apurar las posibilidades de resolución convencional o negociada de las diferencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas ... Y tampoco es aceptable el argumento fundado en la conexión entre los preceptos mencionados y no mencionados en el requerimiento ... puesto que no es lícito exigir del Gobierno que presuma tal tipo de conexión lógica ni las intenciones de extender el objeto del litigio por parte de quien formula el requerimiento o, mucho menos, que descubra el error material imputable a este último. Por eso, dado que de acuerdo con el art. 63.3 de la LOTC, se han de hacer constar con claridad en el requerimiento los preceptos de la disposición viciada de incompetencia, hay que entender que sobre los preceptos no mencionados en el mismo no se ha planteado un conflicto de competencia (STC 104/1989, FJ 2)” (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 3).

En conclusión, debemos señalar que el conflicto promovido en relación con el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, no se extiende a su art. 1.

b) En cuanto al Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, el Abogado del Estado también aduce que la demanda extiende de modo indebido su impugnación a determinados preceptos, solicitando que se inadmitan en el objeto del proceso.

Examinando el petitum de la demanda se observa que solicita “la anulación de los preceptos 2, 3, 5 y 6 del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, en su redacción dada por el R[eal] D[ecreto] 3483/2000”. Pues bien, inmediatamente se aprecia que el artículo único del Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, no contiene modificación alguna de los arts. 2 y 6 del Real Decreto 324/2000, pues las modificaciones alcanzan a los arts. 3 y 5 -que fueron objeto de impugnación- y a los arts. 7, 8 y disposición adicional primera -preceptos estos tres últimos que no fueron recurridos.

Consecuentemente, el conflicto que se traba contra el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, sólo se extiende a su artículo único, apartados 1 y 2, que dan nueva redacción a los arts. 3 y 5 del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, sin perjuicio de las precisiones complementarias que habremos de hacer después. Por tanto, ha de inadmitirse que los arts. 2 y 6 del Real Decreto 324/2000 puedan ser impugnados de nuevo extemporáneamente.

3. También hay que decir que, como ha quedado expuesto, el previo requerimiento de incompetencia relativo al Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, incluía la referencia al art. 2, que, sin embargo, no figura en el petitum de la demanda. Pues bien, tal falta de referencia no impide que consideremos al art. 2 incluido en el objeto del proceso, pues del cuerpo de la demanda así se deriva, de un lado, de la manifestación reiterada del rechazo de la definición concreta que el precepto alberga en su apartado 2 b) (sistema de explotación extensivo) y, de otro, del dato de no haberse formulado el correspondiente desistimiento. Estamos, por tanto, ante una omisión formal en el petitum que debe ser subsanada en este momento, teniendo en cuenta, tanto la flexibilidad con la que debemos atender a este tipo de defectos omisivos de mera forma, como el hecho de que el propio Abogado del Estado así lo entienda, puesto que, como se ha resumido en los antecedentes, defiende la constitucionalidad de la señalada definición del art. 2 del Real Decreto 324/2000, expresión manifiesta de que lo considera impugnado.

Por tanto, el art. 2 del Real Decreto ha de incluirse en el objeto del proceso, sin perjuicio de las precisiones que sobre él haremos posteriormente.

4. De lo razonado en los anteriores fundamentos jurídicos se desprende que el objeto del presente proceso se contrae a los arts. 2, 3, 5 y 6 del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo y a la nueva redacción que a los arts. 3 y 5 de este Real Decreto otorga el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre.

Junto a lo dicho, hay que hacer una segunda acotación del objeto del proceso que se deriva de que, como se ha hecho constar en los antecedentes, la demanda atribuye la infracción constitucional, no a la totalidad de cada precepto, sino a apartados o aspectos concretos de cada uno de ellos, aportando tan sólo respecto de dichos apartados o aspectos una argumentación suficiente de los motivos o causas de la infracción. Por tanto, habremos de atenernos a la doctrina que hemos mantenido en supuestos similares, según la cual “no basta la mera invocación formal de los preceptos en la demanda (STC 98/1989, FJ 5) o incluso, … la existencia en la misma de una solicitud expresa de su declaración de inconstitucionalidad, para que este Tribunal deba pronunciarse sobre todos y cada uno de ellos, sino que es preciso, además, que en el cuerpo del recurso se contenga la argumentación específica o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de éstos con la Norma fundamental [SSTC 146/1994, FJ 7 B); 214/1994, FJ 3; 195/1998, FJ 1]. Efectivamente, hemos de recordar aquí una vez más que la impugnación de las normas debe ir acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que permitan al Abogado del Estado, al que asiste, como parte recurrida, el derecho de defensa, así como a este Tribunal, que ha de pronunciar la Sentencia, conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional (SSTC 118/1996, FJ 2; y 118/1998, FJ 4). Cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan” (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2).

Así pues, el objeto del presente proceso queda delimitado, en principio, a los artículos siguientes, respecto de los que la representación procesal del Consejo de Gobierno aporta, efectivamente, su argumentación:

a) En cuanto al Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, el reproche se centra en los arts. 2.2 b) (definición del sistema de explotación extensivo); 3 B) (capacidad productiva de las explotaciones porcinas); 5. Dos A) 1 (normas a cumplir por las explotaciones porcinas en cuanto a su ubicación, en concreto la separación sanitaria, o sea, las distancias mínimas entre establecimientos); y 6.5 (Identificación de los animales a través del sistema del martillo tatuador).

b) En cuanto al Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, las tachas que se formulan se centran en las modificaciones introducidas en el Real Decreto 324/2000 de las cuestiones señaladas. Por tanto, se ciñen a sus arts. 3 B) 3 [teniendo en cuenta que el nuevo art. 3 B) 5, primer párrafo, incide en él] y 5. Dos A) 1 g).

5. Todavía es necesario dar un paso más en la delimitación del objeto de estos conflictos. Hay que tener en cuenta que en las controversias de alcance competencial como la que nos ocupa, es necesario apreciar los efectos que tiene sobre el primer conflicto la promoción del segundo, de un lado, y, de otro, la incidencia que pudiera tener sobre ambos la entrada en vigor, si la hubiera, de nueva normativa reguladora de algunos de los aspectos en discusión, aunque no se haya impugnado.

Esta operación valorativa deberemos hacerla de acuerdo con lo que nuestra doctrina reitera, esto es, “hay que huir de todo automatismo, siendo necesario atender a las circunstancias concurrentes en cada caso, y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes” (STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 3, y jurisprudencia allí citada). En concordancia con ello, también hemos indicado que, en los procedimientos de naturaleza competencial, la incidencia posterior de otras normas “no habría de llevar a la total desaparición sobrevenida de su objeto, máxime cuando las partes -como aquí ocurre- sostengan expresa o tácitamente sus pretensiones iniciales, pues la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia, poniendo fin a una disputa todavía viva, no puede quedar automáticamente enervada por la, si así resultase ser, modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio (STC 182/1988, FJ 1). De otro lado, también hemos dicho que si la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto” (STC 128/1999, FJ 4).

Pues bien, la valoración de estas cuestiones conduce a lo siguiente:

a) El art. 2.2 b) (definición del sistema de explotación extensivo) del Real Decreto 324/2000, no ha sufrido modificación por parte del Real Decreto 3483/2000, lo que avala que el conflicto sigue vivo en este punto. También hay que considerar que el art. 2.2 a) del Real Decreto 1221/2009, de 17 de julio, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo y por el que se modifica el Real Decreto 1547/2004, de 25 de junio, por el que se establecen las normas de ordenación de las explotaciones cunícolas, contiene una nueva definición, más detallada, [por su remisión al art. 4.1 a) del mismo Real Decreto], de lo que hay que entender por “sistema de explotación extensivo”. Y hay que indicar que el Real Decreto 1221/2009 no ha sido impugnado.

Comparando las definiciones del “sistema de explotación extensivo” contenidas en el Real Decreto 324/2000 y en el Real Decreto 1221/2009 se aprecia una coincidencia general entre ambas, derivada de que los animales de estas explotaciones se alimentan en régimen de pastoreo en ecosistemas de dehesa, con alguna mayor precisión por parte de este último Real Decreto 1221/2009 en cuanto a la posible complementación alimentaria con materias primas vegetales y piensos en la fase de cebo.

Pues bien, siendo obvio que no podemos enjuiciar el Real Decreto 1221/2009 por no haber sido impugnado y siéndolo también que ambas definiciones plantean similares cuestiones desde la perspectiva del reparto competencial, podemos concluir que la disputa respecto al art. 2.2 b) del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, sigue viva y reclama nuestro enjuiciamiento.

b) En cuanto al art. 3 B) (clasificación de las explotaciones porcinas por su capacidad productiva) del Real Decreto 324/2000, ha sido modificado por el Real Decreto 3483/2000, de manera que las explotaciones del grupo tercero dejan de ser las comprendidas entre 360 y 864 unidades ganaderas mayores (UGM), para pasar a ser las comprendidas entre 360 y 720 UGM.

De otro lado, el art. 3 B) 5, primer párrafo, del Real Decreto 324/2000, una vez modificado por el Real Decreto 3483/2000, también incide en la controversia, al permitir que “las Comunidades Autónomas podrán modular la capacidad máxima prevista en el apartado 3”.

En definitiva, la controversia subsiste respecto de la totalidad del art. 3 B), si bien, dada la modificación de sus apartados 3 y 5 examinaremos en estos puntos la redacción que da a los mismos el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, considerando que es esta última redacción la que permanece conflictualmente viva.

c) El art. 5. Dos A) 1 (normas sobre ubicación de las explotaciones en cuanto a su separación sanitaria, es decir, las distintas mínimas entre ellas), del Real Decreto 324/2000, tan sólo ha sido modificado por el Real Decreto 3483/2000 en un aspecto concreto que afecta al último inciso del epígrafe g), relativo a la capacidad total máxima de los “núcleos de producción porcina”.

Por tanto, habiéndose impugnado ambas regulaciones, consideraremos que la controversia sigue viva respecto al cuerpo de la regulación principal, contenida en el Real Decreto 324/2000, si bien entendiendo decaída la dada por este Real Decreto al antes señalado epígrafe g) y enjuiciando en este punto concreto su última redacción, contenida en el Real Decreto 3483/2000.

d) En cuanto al art. 6.5 (identificación de los animales a través del sistema del martillo tatuador) del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, la disputa competencial se mantiene, de acuerdo con nuestra doctrina, ya reseñada en el fundamento jurídico 4, aunque dicho sistema de identificación, no modificado por el Real Decreto 3483/2000, no esté vigente en la actualidad, tras la reforma operada por el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas.

e) Por último, también tendremos en cuenta que la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura ha entrado en vigor con posterioridad a la admisión a trámite de estos conflictos positivos de competencia, por lo que, de conformidad con nuestra doctrina (STC 179/1998, de 16 de septiembre, con remisión a otras) las cuestiones que se controvierten se decidirán considerando las prescripciones del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura que puedan ser de aplicación.

6. El Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, objeto del primero de los conflictos positivos de competencia acumulados en este proceso, contiene, según su art. 1.1, no impugnado, “las normas básicas por las que se regula la aplicación de medidas de ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones porcinas, incluidas entre ellas la capacidad máxima productiva, las condiciones mínimas de ubicación, infraestructura zootécnica, sanitaria y los equipamientos que permitan un eficaz y correcto desarrollo de la actividad ganadera en el sector porcino, conforme a la normativa vigente en materia de higiene, sanidad animal, bienestar de los animales y medio ambiente”.

Según su preámbulo, elemento importante a tener en cuenta para realizar el encuadramiento competencial de los preceptos objeto de impugnación (entre otras, STC 193/1984, de 23 de julio, FJ 4), “las explotaciones españolas de ganado porcino han experimentado gradualmente en los últimos años una evolución tan profunda en todos los aspectos que ha dado lugar a una nueva realidad productiva, sanitaria, económica y medioambiental. Esta nueva realidad ha situado al sector de la carne del porcino en uno de los primeros lugares dentro de la producción final agraria española y en uno de los más destacados en la realidad productiva de la Unión Europea”. En concordancia con estas manifestaciones del preámbulo, la disposición adicional segunda del Real Decreto 324/2000 otorga a su regulación “el carácter de normativa básica estatal”, al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13, 16 y 23 de la Constitución.

La representación procesal del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura rechaza que los preceptos objeto de impugnación encuentren cobertura en ninguna de las materias a que se refieren las reglas 13, 16 y 23 del art. 149.1 CE, entendiendo, por el contrario, que aquellas inciden directamente en las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de ordenación del territorio y de ganadería, ambas de carácter exclusivo (art. 7.1.2 y 6 EAE de 1983, actualmente art. 9.1.12 y 32 EAE de 2011).

Como ha quedado expuesto en los fundamentos jurídicos precedentes, son cuatro las cuestiones que se controvierten en estos procesos acumulados: el concepto de explotación porcina extensiva, la clasificación de las explotaciones porcinas según su capacidad productiva, las distancias mínimas entre explotaciones porcinas y la identificación de los animales a través del sistema del martillo tatuador, discutiendo las partes cuál sea la materia en la que tales cuestiones deben incardinarse desde la perspectiva del reparto de competencias. Pues bien, a la vista del contenido de estas regulaciones debemos descartar, de entrada, que los preceptos de los Reales Decretos 324/2000, de 3 de marzo, y 3483/2000, de 29 de diciembre, que modifica el anterior, puedan incardinarse en la materia de ordenación del territorio, como sostiene la representación procesal autonómica.

En efecto, este Tribunal ha señalado con reiteración que el núcleo fundamental de la materia ordenación del territorio “está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo (SSTC 36/1994, FJ 3; 28/1997, FJ 5). Sin embargo, también ha advertido, desde la perspectiva competencial, que dentro del ámbito material de dicho título, de enorme amplitud, no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado, máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial (SSTC 36/1994, FJ 3; 61/1997, FJ 16; 40/1998, FJ 30)” (STC 149/1998, de 2 de julio, FJ 3).

Es obvio, de otro lado, que los preceptos impugnados constituyen una regulación sustantiva que incide directamente en las explotaciones de ganado porcino, como explícitamente indica el art. 1.1 del Real Decreto 324/2000, antes reproducido. Ello determina que resulte inmediatamente concernida la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de ganadería (art. 9.1.12 EAE 2011). La cuestión a dilucidar es si esta competencia exclusiva puede resultar limitada por cualquiera de los títulos competenciales del Estado que dan cobertura competencial a los dos reales decretos impugnados (reglas 13, 16 y 23 del art. 149.1 CE), títulos en los que el Abogado del Estado sustenta su alegato.

7. Los títulos competenciales del Estado que pudieran otorgar legitimidad constitucional a los preceptos impugnados se refieren, todos ellos, a materias -planificación general de la actividad económica, sanidad y medio ambiente- en las que aquél pueden dictar la normativa básica y establecer la correspondiente coordinación, pues hemos afirmado que las potestades normativas del Estado conllevan siempre, aunque no lo explicite así la correspondiente regla constitucional, la potestad coordinadora (por todas, STC 104/1988, de 8 de julio, FJ 2).

Siendo así, no podemos perder de vista que la normativa básica estatal debe respetar, para ser considerada tal, una serie de requisitos de orden formal y material, requisitos que deberán satisfacer, por tanto, los preceptos impugnados, que se configuran como límite de carácter básico de la competencia exclusiva autonómica en materia de ganadería.

En cuanto a los requisitos de orden formal exigidos a la normativa básica, se concretan en que la misma debe recogerse en normas con rango de ley, “en razón a que sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas, doctrina que se proclama con la afirmación de que las Cortes deberán establecer lo que haya de entenderse por básico -fundamentos jurídicos 5 de la STC 32/1981 y 1 de la STC 1/1982-, la cual expresa, de manera bien relevante, que la propia Ley puede y debe declarar expresamente el alcance básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión de básica. Como excepción a dicho principio de Ley formal, la referida doctrina admite que el Gobierno de la Nación pueda hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Decreto alguno de los aspectos básicos de una materia, cuando resulten, por la naturaleza de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases. Esta excepción, establecida principalmente para adecuar la legislación preconstitucional a situaciones nuevas derivadas del orden constitucional, como es la organización territorial del Estado, debe entenderse limitada al sentido que corresponde a su naturaleza de dispensa excepcional de suficiencia de rango normativo, pero no alcanza a la exigencia de que su carácter básico se declare expresamente en la norma o se infiera de su estructura en la misma medida en que es ello aplicable a la Ley formal, pues lo contrario sería permitir que por la vía reglamentaria se introduzcan elementos de confusión e incertidumbre, siendo que ello se deja negado en la Ley formal” (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5).

Los requisitos de orden material de las normas básicas han de “garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto” (STC 69/1988, FJ 5).

Para realizar el encuadramiento competencial de los preceptos impugnados, hemos de tener en cuenta que el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, según su art. 1.1 antes reproducido, tiene como objeto la regulación de “medidas de ordenación sanitaria y zootécnica de las exportaciones porcinas”, es decir la instrumentación de medidas dirigidas a la cría, reproducción y selección del ganado porcino, de un lado, y a la prevención y lucha contra las enfermedades de dicho ganado, de otro. Esa doble dimensión, zootécnica (ganadera a efectos competenciales) y sanitaria, está presente en todas las definiciones (art. 2) y tiene su correlato en la distinción entre la clasificación y zootécnica de las explotaciones porcinas (art. 3) y su calificación sanitaria (art. 4), así como en las condiciones mínimas de funcionamiento de las explotaciones, referentes también a ambos aspectos (art. 5). Por tanto, esa doble orientación zootécnica y sanitaria que presenta el Real Decreto 324/2000, sin perder de vista su conexión con el medio ambiente (art. 1 in fine) determina que debamos valorar el alcance que resulte más específico en cada precepto impugnado, realizando de acuerdo con ello el correspondiente encuadramiento.

8. Abordando ya, a partir de cuanto se acaba de exponer, el examen de fondo de los preceptos objeto de este proceso, examinaremos en primer lugar el art. 2.2 b) del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, que dispone lo siguiente:

“Art. 2. Definiciones.

… 2. Además se entenderá por:

…

b) Sistema de explotación extensivo. El utilizado por los ganaderos en explotaciones cuyos animales se alimentan fundamentalmente en pastoreo y generalmente en el ecosistema de la dehesa, de acuerdo a lo que establece el Real Decreto 1132/1981, de 24 de abril, sobre ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones porcinas extensivas.”

Para la Letrada de la Junta de Extremadura, este precepto no tiene en cuenta el Decreto autonómico 158/1999, de 14 de septiembre, por el que se establece la regulación zootécnica-sanitaria de las explotaciones porcinas en la Comunidad Autónoma de Extremadura, decreto que define la explotación porcina extremeña de carácter extensivo de forma diferente a como lo hace el precepto impugnado. Según dicha representación procesal, esta definición de la norma estatal, al igual que otras también impugnadas, son absolutamente relevantes en el ámbito económico y sanitario de este tipo de explotaciones, con la consecuencia de determinar el cambio de naturaleza de la mayor parte de las explotaciones de Extremadura, que puedan pasar a ser mayoritariamente intensivas, toda vez que la remisión que hace la norma estatal impugnada al Real Decreto 1132/1981, de 24 de abril, supone la necesidad de que el aprovechamiento en régimen de pastoreo se realice en las tres fases de cría, recría y cebo, lo que no es exigido por la norma autonómica citada que hace referencia, simplemente, a que el régimen de pastoreo esté “organizado racionalmente”. La diferente consideración contenida en la norma estatal supone la vulneración de la competencia autonómica en materia de ganadería (art. 9.1.12 EAE 2011).

A este planteamiento se opone el Abogado del Estado, que aduce que esta definición es descriptiva de un tipo de explotaciones, conllevando unas características determinadas en el trato del ganado, su movilidad, extensión y forma de alimentación, características que influyen directamente en su protección sanitaria, sin que puedan admitirse diferentes definiciones en el territorio del Estado, pues tal situación haría totalmente ineficaces las medidas sanitarias. Estamos, en su opinión, ante una definición que constituye un instrumento de la competencia estatal sobre bases y coordinación de la sanidad (art. 149.1.16 CE), insistiendo en que no contiene un mandato normativo directo ni vacía la competencia autonómica en cuanto al resto de la regulación del sector ganadero.

Hay que comenzar señalando que la definición del sistema de explotación extensivo, como la del sistema de explotación intensivo [art. 2.2 a)] y la del sistema de explotación mixto [art. 2.2 c)], se encauza a configurar un modelo o sistema de explotaciones porcinas para todo el territorio nacional que, por el contenido mismo de su regulación, tiene como principal referencia la dimensión zootécnica o estrictamente ganadera de las explotaciones, pues aunque dichas definiciones constituyen el sustrato sobre el que han de operar las medidas específicamente sanitarias que la norma prevé, es lo cierto que su propio tenor literal no incluye referencia a medida sanitaria alguna, ni siquiera preventiva, por lo que han de encuadrarse en la materia de ganadería. Por tanto, el art. [2.2 b)] debe incardinarse en esta materia, sin que resulte relevante a los efectos de nuestro enjuiciamiento que las explotaciones con sistema de explotación extensivo hayan de regularse en disposición específica [art. 1.2 a)], toda vez que para la representación procesal extremeña dicha definición tiene incidencia y efectos perjudiciales para el territorio de Extremadura, en los términos antes referidos, y reclama por ello nuestro pronunciamiento.

Pues bien, partiendo de este encuadramiento hay que tener en cuenta que la competencia de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de ganadería, aun siendo de carácter exclusivo, ha de ejercitarse “de acuerdo con la ordenación general de la economía” (art. 7.1.6 EAE), y hemos afirmado que “corresponde al Estado, en virtud de su competencia de ordenación general de la economía, establecer las directrices globales de ordenación y regulación del mercado agropecuario nacional… quedando reservada a la Comunidad Autónoma la competencia para adoptar, dentro del marco de esas directrices generales, todas aquellas medidas que no resulten contrarias a las mismas, sino complementarias, concurrentes o neutras de tal forma que estando encaminadas a mejorar las estructuras de la agricultura y ganadería propias no supongan interferencia negativa o distorsión de la ordenación general establecida por el Estado, sino más bien que sean coadyuvantes o inocuas para esta ordenación estatal.” (STC 14/1989, de 26 de enero, FJ 3). De manera más concreta, hemos señalado que “resulta claro que al establecerse un programa nacional de ordenación y mejora de las explotaciones ganaderas extensivas, se está adoptando una medida concreta de programación y ordenación de un sector específico” (STC 145/1989, de 21 de septiembre, FJ 3), insistiendo después en que la competencia estatal del art. 149.1.13 CE se proyecta sobre los diversos sectores económicos siendo ello “aplicable al terreno de la ganadería que tiene una relación reconocida y expresa con la política económica general” (STC 145/1989, FJ 5).

Cuanto se acaba de indicar pone de manifiesto el carácter materialmente básico de la definición del sistema de explotación extensiva contenida en el art. 2.2 b) del Real Decreto 324/2000, pues entronca con dicho carácter el establecimiento, como es el caso, de los criterios de ordenación de las explotaciones porcinas para todo el territorio nacional, en esta ocasión, de las características que han de tener las explotaciones de ganado porcino en régimen extensivo y su diferenciación de las de régimen intensivo. En cuanto al carácter formal de esta norma básica, también se satisface, pues aunque la norma se cobija en un real decreto, puede tener tal sustento con carácter excepcional, según la doctrina antes reproducida, y la propia norma no deja lugar a dudas sobre su naturaleza de norma básica al explicitarlo así en su disposición adicional segunda.

Restan por añadir dos precisiones. La primera, que aunque el Gobierno de Extremadura haya dictado su Decreto 158/1999 y éste haya entrado en vigor con anterioridad al Real Decreto 324/2000, tal anticipación no invalida el carácter básico de este último en el extremo examinado, con las consecuencias correspondientes para las normas de todas las Comunidades Autónomas en cuanto a su necesaria adaptación a la nueva legislación básica. Y la segunda, atinente a los posibles efectos perjudiciales que la normativa básica tendría para Extremadura, aducidas por su representación procesal, que como también señalamos en otro proceso relativo a un programa nacional de ordenación y mejora de explotaciones ganaderas extensivas, “la función de este Tribunal, ciñéndose a la solución de los problemas competenciales entre Estado y Comunidades Autónomas, es solucionar éstos desde el punto de vista del bloque de la constitucionalidad. Ello supone rechazar las actuaciones que excedan del marco definido por el constituyente y el legislador estatuyente; pero no implica, ni puede implicar, que deba determinarse en cada caso cuál es el más adecuado sistema de articulación de competencias estatales y autonómicas. Esa decisión, dentro de la Constitución, corresponde adoptarla a los propios poderes públicos responsables de ello, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas.” (STC 145/1989, FJ 6).

Como consecuencia de todo lo expuesto, procede desestimar la impugnación dirigida al art. 2.2 b) del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo.

9. El segundo precepto objeto de nuestro examen es el art. 3 del Real Decreto 324/2000 si bien con la redacción dada a sus apartados 3 B) y 5 por el Real Decreto 3483/2000. Dicho precepto, con las sustituciones indicadas, dispone:

“Art. 3. Clasificación y zootécnica de las explotaciones porcinas.

…

B) Por su capacidad productiva: Las explotaciones porcinas se clasifican en función de su capacidad productiva, expresada en UGM, de acuerdo con la equivalencia establecida para cada tipo de ganado en el anexo I, de la forma siguiente:

1. Grupo primero: Explotaciones con capacidad hasta 120 UGM.

2. Grupo segundo: Explotaciones con una capacidad comprendida entre el límite máximo del grupo anterior y hasta 360 UGM.

3. Grupo tercero: Explotaciones con una capacidad comprendida entre el límite máximo del grupo anterior y hasta 720 UGM.

4. Grupo especial: se incluyen aquí las explotaciones porcinas de selección, de multiplicación, los centros de agrupación de reproductores para desvieje, los centros de inseminación artificial, las explotaciones de recría de reproductores, las de transición de reproductoras primíparas y los centros de cuarentena.

5. Las Comunidades Autónomas podrán modular la capacidad máxima prevista en el apartado 3, en función de las características de las zonas en que se ubiquen las explotaciones, de las circunstancias productivas o de otras condiciones que puedan determinarse por el órgano competente de aquéllas, sin que en ningún caso pueda aumentarse la citada capacidad en más de un 20 por 100.

Se consideran explotaciones independientes, a efectos de capacidad, a las unidades productivas pertenecientes a una explotación con sistema de producción en fases, siempre y cuando se cumpla lo establecido en el presente Real Decreto relativo a distancias entre dichas unidades productivas integrantes de la explotación.”

Para la representación procesal del Consejo de Gobierno de Extremadura, el precepto impugnado clasifica las explotaciones de ganado porcino atendiendo a su capacidad productiva, separándose materialmente de la clasificación que para Extremadura prevé el art. 4 B) del Real Decreto 1588/1999, de 14 de septiembre, de dicha Comunidad Autónoma, clasificación que se sustenta en criterios diferentes, con las correspondientes magnitudes, y que incluye las explotaciones familiares, no consideradas en la norma estatal. Esta divergencia supone, de nuevo, la vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de ganadería.

Para el Abogado del Estado, por el contrario, tras la aceptación parcial del previo requerimiento de incompetencia por el Gobierno de la Nación, el precepto se limita a establecer una capacidad máxima de los distintos tipos de explotaciones porcinas, capacidad máxima que puede ser modulada por las Comunidades Autónomas en un porcentaje que no exceda del 20 por 100, lo que implica que puedan variarse las magnitudes tanto al alza como a la baja dentro de cada grupo. Justifica el límite máximo de capacidad de las explotaciones en la necesidad de evitar la existencia a nivel estatal de explotaciones que por su gran capacidad supongan perjuicios relevantes para la sanidad animal y el medio ambiente, finalidades todas ellas que se correlacionan con las habilitaciones competenciales del Estado señaladas en la misma norma.

A efectos del encuadramiento competencial de este apartado B) del art. 3, debemos comenzar apreciando que, por su contenido sustantivo, el art. 3 realiza una ordenación zootécnica de las explotaciones de ganado porcino que atiende a dos variables de esa naturaleza: la del apartado A), según el tipo de actividad (selección, multiplicación, recría, transición de reproductoras primíparas, producción, y otras), apartado que no ha sido reprochado; y la del apartado B), que toma como referencia la capacidad productiva de las explotaciones, medida en UGM (unidad de ganado mayor), que es la discutida. Pues bien, como avanzamos en su momento, inmediatamente se aprecia que ambos criterios clasificatorios del art. 3 son de orden zootécnico según reza el propio título del precepto y se distinguen de los criterios clasificatorios de orden o naturaleza específicamente sanitaria, que para las explotaciones porcinas se contienen en el art. 4 del mismo Real Decreto. Por tanto, aunque como señala el Abogado del Estado la clasificación del art. 3 B) conlleve implicaciones sanitarias y medioambientales, no cabe duda de que los criterios más específicos a los que atiende el precepto impugnado son de orden zootécnico, por lo que debe incardinarse en la materia de ganadería.

Teniendo en cuenta este encuadramiento, debemos reiterar, como hicimos en el anterior fundamento jurídico, que el Estado puede establecer ex art. 149.1.13 CE normas básicas de ordenación del subsector del ganado porcino que limiten la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Extremadura en la materia. Ha de repararse también en que la redacción del Real Decreto 324/2000, tras su modificación por el Real Decreto 3483/2000, permite a las Comunidades Autónomas determinados márgenes de adecuación de los límites máximos y mínimos de las explotaciones del grupo tercero (explotaciones con capacidad entre 360 y hasta 720 UGM) en atención a las peculiaridades derivadas de “las zonas en que se ubiquen las explotaciones, de las circunstancias productivas o de otras condiciones que puedan determinarse por el órgano competente de aquellas”, pudiendo aquéllas realizar, así, políticas propias dentro de la ordenación del subsector realizada por el Estado. El precepto es, por tanto, materialmente básico y satisface asimismo, por lo dicho al respecto en el anterior fundamento jurídico, las exigencias formales de la normativa básica.

Procede, en conclusión, desestimar la impugnación del art. 3 B) del Real Decreto 324/2000 en la redacción que del mismo resulta tras la modificación realizada por el Real Decreto 3483/2000.

10. El art. 5.Dos A) 1 del Real Decreto 324/2000, objeto de impugnación, regula las condiciones de funcionamiento de las explotaciones porcinas en lo relativo a la separación por razones sanitarias entre ellas mismas y respecto de otros tipos de establecimientos o instalaciones que puedan constituir fuentes de contagio. Por su parte, el Real Decreto 3483/2000 modifica, dentro del objeto impugnatorio de este proceso, “el último inciso del párrafo g)” de dicho apartado 1, modificación que será considerada en nuestro pronunciamiento, como ha quedado avanzado.

La representación procesal del Consejo de Extremadura reitera el planteamiento impugnatorio mantenido respecto de los anteriores preceptos, esto es, sustenta su reivindicación competencial en la ignorancia por parte de los reales decretos impugnados de la existencia del Decreto autonómico 158/1999, de 14 de septiembre y en las negativas consecuencias que ello acarrearía para la Comunidad Autónoma de Extremadura. Aduce que la normativa estatal es a veces más limitativa y a veces menos rigurosa que la autonómica vigente y que el Estado no puede imponer distancias mínimas con carácter general para toda España cuando la realidad del sector porcino es muy diferente en unos y otros territorios. También se resalta que la normativa estatal no constituye un mínimo común normativo para todo el territorio nacional puesto que permite a las Comunidades Autónomas insulares modular las distancias mínimas en sus territorios.

Para el Abogado del Estado, el establecimiento de distancias mínimas entre instalaciones constituye uno de los criterios más eficaces y seguros para controlar la propagación de enfermedades de los animales. Por tanto, se trata de una normativa de naturaleza sanitaria que el Estado puede dictar ex art. 149.1.16 CE y que no impide que las Comunidades Autónomas modulen los criterios establecidos. Modulación que pueden hacer al establecer un sistema de distancias con magnitudes mayores o incidiendo en la capacidad productiva de las explotaciones, pues las distancias mínimas operan teniendo como referencia la diferente capacidad productiva de aquéllas. En cuanto al régimen especial previsto para las Comunidades Autónomas insulares, se debe al hecho de que, por estar rodeadas de mar, la propagación de enfermedades más allá del territorio de las islas se dificulta, lo que justifica que las distancias mínimas no puedan ser reducidas en más del 20 por 100.

Abordando el examen del precepto, debemos comenzar poniendo de relieve que la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, en su art. 36 -incluido en el capítulo primero (“ordenación sanitaria de las explotaciones animales”) del título III (“organización sanitaria sectorial”)- dispone que “las explotaciones de animales de nueva instalación o la ampliación de las existentes deberán cumplir con las distancias mínimas que se establezcan respecto a poblaciones, carreteras, caminos y otras explotaciones o instalaciones que puedan representar una posible fuente o medio de contagio de enfermedades”, precisando que “en todo caso las explotaciones intensivas … deberán estar aislad[a]s, de forma tal que se limite y regule sanitariamente el libre acceso de personas, animales y vehículos”. La Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.10, 13, 14, 16 y 23 de la Constitución (disposición final primera). En su preámbulo se indica que “la sanidad animal se considera un factor clave para el desarrollo de la ganadería y es de vital importancia tanto para la economía nacional como para la salud pública, así como para el mantenimiento y conservación de la diversidad de especies animales. Para la salud pública, por la posible transmisión de enfermedades de los animales al hombre…. Para la economía nacional, no sólo por las pérdidas directas que la enfermedad produce en las explotaciones afectadas, sino también por las pérdidas indirectas que originan las restricciones”.

En definitiva, aunque también respecto de este precepto incidan las competencias del Estado del art. 149.1.13, 16 y 23 CE, no cabe duda de que la que está más específicamente afectada es la de la materia de sanidad, en la que el Estado dispone de la capacidad de establecer las normas básicas y la coordinación (art. 149.1.16 CE). Por tanto, la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de ganadería (art. 9.1.12 EAE) y, consecuentemente, sobre el subsector del ganado porcino, resulta limitada por la señalada competencia del Estado. Así lo hemos reconocido al afirmar que las epizootías que hayan de afectar al ganado se inscriben competencialmente en la materia de sanidad (SSTC 32/1983, de 28 de abril, FJ 3, y 192/1990, de 29 de noviembre, FJ 2), de lo que inevitablemente se desprende que merecen igual encuadramiento las medidas preventivas correspondientes, como es el caso que ahora nos ocupa.

La cobertura formal que la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, ofrece al Real Decreto 324/2000 y a su modificación por Real Decreto 3483/2000, aún de forma sobrevenida [la disposición derogatoria de la Ley 8/2003 deroga, entre otras normas, la Ley de epizootías, de 20 de diciembre de 1952, que incluía en su art. 3 a) a la peste porcina entre las enfermedades animales “muy difusibles o difíciles de combatir”] justifica el cumplimiento de las exigencias de la normativa básica en dicha faceta formal. En cuanto a su alcance material, ya hemos visto que el art. 36.1 de dicha Ley 8/2003 prevé que las distancias mínimas de carácter preventivo entre instalaciones porcinas se establezcan “respecto a poblaciones, carreteras, caminos y otras explotaciones o instalaciones que puedan representar una posible fuente o medio de contagio de enfermedades”, criterios todos ellos que, aunque no han sido traídos al enjuiciamiento de este Tribunal como parámetros de lo que haya de ser considerado básico, quedan reflejados a los meros efectos de constatación de lo que el legislador estatal considera que son los principales elementos que deben ser atendidos con el establecimiento de distancias mínimas como medida de prevención y lucha contra las epizootías.

El art. 5.Dos A) 1 que examinamos incide en los aspectos señalados, previendo distancias mínimas entre explotaciones según los distintos grupos -por capacidad productiva- y en relación con los núcleos poblacionales, áreas de enterramiento de cadáveres animales y otras instalaciones de diversa naturaleza [letras a), b), c) y d)]; entre las edificaciones de la explotación con las vías públicas, ferrocarriles, etc. [epígrafe e)]; en los casos de especiales circunstancias geográficas o de insularidad [epígrafe f)]; y respecto de las agrupaciones de defensa sanitaria valorando diversas circunstancias [epígrafes g), h) e i)]. Pues bien, esta regulación ha de ser valorada, a los solos efectos del reparto competencial atendiendo a dos datos. De un lado, que por prescripción del propio precepto sólo es de aplicación a “las explotaciones porcinas de nueva instalación”, lo que conlleva que las preexistentes siguen acogidas a las normas que les fueran de aplicación, manteniéndose, por tanto, respecto de ellas, la virtualidad de la normativa de las Comunidades Autónomas que hubieran regulado la cuestión. Y, de otro lado, que las señaladas distancias tienen el carácter de “mínimas”, de manera que las Comunidades Autónomas pueden ejercer su competencia normativa estableciendo parámetros más protectores, además de la posibilidad de hacer intervenciones concretas que se prevén en el epígrafe i). Pues bien, procede señalar que esta modalidad técnica de establecimiento de normas básicas mediante mínimos que pueden ser completadas con mayor rigor de protección por las Comunidades Autónomas, la hemos reputado legítima por suponer una forma de ordenación que ha de ser respetada en todo caso por aquéllas (SSTC 80/1984, de 20 de julio, FJ 1; 196/1996, de 29 de noviembre, FJ 2 y 166/2002, de 18 de septiembre, FJ 9).

Lo señalado conduce a que el precepto pueda ser considerado también básico en su perspectiva material, pues el establecimiento de distancias mínimas que puedan después concretar las Comunidades Autónomas según las características de su territorio es, sin duda, de gran relevancia en las actuaciones contra las enfermedades animales, tanto en los aspectos preventivos como en las de lucha y erradicación, máxime cuando dichas enfermedades puedan ser transmisibles al hombre. De aquí que las distancias mínimas puedan afectar, como hace el precepto, no sólo a las relaciones de unas explotaciones porcinas con otras, sino también a su incidencia respecto de núcleos de población, vías férreas o de transporte y, en general, instalaciones en que pueda producirse al contagio. Este carácter básico no queda en entredicho como consecuencia del mayor margen de modulación -un 20 por 100- que la norma estatal permite en las Comunidades Autónomas insulares, pues nuestra doctrina admite que puedan coexistir normas básicas de alcance general con otras, igualmente básicas, aplicables a situaciones particulares (SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 26; y 109/1998, de 21 de mayo, FJ 5). En este caso, la diferente modulación posible de la norma básica en las Comunidades insulares encuentra justificación suficiente, como aduce el Abogado del Estado, en la misma condición de insularidad, que dificulta su transmisión a otros ámbitos del territorio nacional.

Por todo lo expuesto, debemos desestimar la impugnación del art. 5.Dos A) 1 del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, con la modificación operada por el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre.

11. El último precepto impugnado del Real Decreto 324/2000 es su art. 6.5, que establece lo siguiente:

“Art. 6. Identificación de los animales.

Para el traslado de los animales, dentro de su territorio, las Comunidades Autónomas podrán aprobar sistemas de identificación propios. No obstante, para la libre circulación de los mismos, fuera del ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma, por todo el territorio del Estado, cualquiera que sea su destino, se determina que los ganaderos indistintamente podrán utilizar como sistemas de identificación a nivel nacional la marca auricular, el tatuaje o el martillo tatuador, incluyendo como datos de identificación: la sigla de la provincia o ámbito territorial alternativo, el número del municipio dentro de la provincia y el número de la explotación dentro del municipio correspondiente. En animales de capas no blancas, se utilizará la marca auricular, siempre que los sistemas de tatuaje o martillo tatuador dificulte la identificación de los mismos.”

La representación procesal del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura reprocha a este precepto que contemple un sistema de identificación que conculca la normativa de la Unión Europea en la materia, en concreto la Directiva 92/102/CEE, de 27 de noviembre de 1992, que regula en su art. 5.3 el sistema de marcas o tatuajes. Como consecuencia de ello se le impone a la Comunidad Autónoma de Extremadura un sistema de marcaje que no sólo no concuerda con el regulado en el Decreto autonómico 158/1999, sino que tampoco lo hace de acuerdo a la normativa comunitaria europea.

El Abogado del Estado, aunque rechaza que se incumpla la Directiva 92/102/CEE, pues su propio art. 5.3, segundo párrafo, prevé que también puedan aplicarse, además de los allí previstos, los correspondientes sistemas nacionales, rechaza que la normativa europea tenga trascendencia alguna para la resolución del conflicto. A continuación señala que la técnica del martillo tatuador es un sistema de aplicación de tatuaje por compresión en la piel del animal. Con la regulación del empleo de esta técnica se trata de establecer un régimen común que impida que la normativa de cada Comunidad Autónoma, que tiene plenos efectos en su territorio, cree fronteras entre éstas. En suma, el sistema del martillo tatuador es de aplicación a la circulación del ganado porcino entre Comunidades Autónomas con plenas garantías sanitarias, configurándose como un instrumento de coordinación.

El art. 6 (“identificación de los animales”) del Real Decreto 324/2000, establece en su apartado 1 que “con carácter general, todos los animales deben ser identificados y marcados lo antes posible y, en todo caso, antes de salir de la explotación”, apartado que no es objeto de reproche, siéndolo en cambio su apartado 5, que determina los sistemas de identificación de los animales para su traslado, distinguiendo entre la identificación correspondiente al traslado dentro del territorio autonómico y la identificación cuando dicho traslado se realice entre Comunidades Autónomas. Para realizar el encuadramiento competencial de este apartado 5 impugnado, procede señalar que ya la preconstitucional Ley de 20 de diciembre de 1952, sobre epizootías, vigente a la entrada en vigor de los Reales Decretos impugnados, preveía que pudieran “aplicarse a las enfermedades contagiosas de los animales” diversas “medidas sanitarias de carácter general”, incluyendo entre ellas la “ordenación y prohibición de los transportes y la circulación de los animales enfermos, sospechosos y materias contumaces”. De modo más preciso, la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, sobrevenida a los conflictos que examinamos, dispone en su art. 39 (sistema nacional de identificación animal) que “la Administración General del Estado establecerá las bases y coordinación de un único y homogéneo sistema nacional de identificación de las diferentes especies animales” (apartado1). Dicho art. 36 se inscribe en el título III (organización sanitaria sectorial), capítulo primero (ordenación sanitaria de las explotaciones de animales). No existe duda, por tanto, que la identificación del ganado forma parte de un conjunto de medidas sanitarias dirigidas a la prevención y lucha contra las enfermedades de los animales, siendo más específica esta finalidad que otras de orden económico o medioambiental que, sin duda, también están presentes. Por tanto el art. 6.5 se incardina desde la perspectiva del reparto constitucional de competencias en la materia de sanidad, materia en la que las competencias del Estado para establecer la normativa básica y la coordinación (art. 149.1.16 CE) constituyen un límite para la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de ganadería.

Abordando el contenido del art. 6.5 del Real Decreto 324/2000, podemos confirmar que satisface las exigencias formales de lo básico, por la cobertura legal que de forma preexistente y sobrevenida le dan las leyes antes citadas y, en todo caso, por su propia calificación como norma básica.

En cuanto a su contenido material, puede apreciarse que el precepto contiene dos formulaciones sustanciales. La primera no es otra que la determinación de que corresponde a las Comunidades Autónomas la aprobación de “sistemas de identificación propios”, que no describe. Y la segunda, consistente en prever que la libre circulación de los animales fuera del ámbito geográfico de cada Comunidad Autónoma ha de realizarse atendiendo determinadas exigencias de identificación de los mismos, identificación que incluye “la sigla de la provincia o ámbito territorial alternativo, el número del municipio dentro de la provincia y el número de explotación dentro del municipio correspondiente”. Estos datos identificativos han de ser marcados en cada animal a través de tres posibles sistemas: la marca auricular, el tatuaje o el martillo tatuador. Es este último sistema, el del martillo tatuador, el que se controvierte, pues los otros dos no son objetados.

Pues bien, descartando una vez más que la aducida infracción del Derecho comunitario pueda servir del parámetro para la regulación de esta controversia (por todas, STC 147/1996, de 19 de septiembre, FJ 3) ninguna duda cabe sobre el carácter materialmente básico del sistema de marcaje a través del martillo tatuador, pues aunque hemos reconocido efectos extraterritoriales a las normas autonómicas (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 63, con remisión, por todas, a la STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1), ello en absoluto enerva que el Estado, competente para dictar normas básicas en materia de sanidad, pueda ejercer tal competencia en garantía de la sanidad animal y de la propia salud humana imponiendo el sistema de marcaje de los datos de identificación de los animales en los movimientos intercomunitarios, máxime cuando ese sistema de marcaje no es cerrado, sino abierto a tres posibilidades “indistintamente”, una de las cuales, es el martillo tatuador que se objeta, de manera que las Comunidades Autónomas tienen abiertas las posibilidades de opción por cualquiera de los sistemas previstos en la norma estatal, sistemas entre los que no se incluye hoy el martillo tatuador, tras la modificación operada por el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, que, como señalamos anteriormente, sólo contempla como sistemas de marcaje de la especie porcina el “crotal auricular o un tatuaje” (disposición final segunda, apartado 1).

Por todo lo expuesto, procede desestimar la impugnación del art. 6.5 del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo.

FALLO

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

Ha decidido

1. En relación con el conflicto positivo de competencia núm. 3899-2000, planteado frente al Real Decreto 324/2000 de 3 de marzo:

a) Inadmitir el conflicto promovido respecto de su art. 1.

b) Declarar que el conflicto ha perdido objeto respecto de sus arts. 3 B) 3 y 5; y 5. Dos A) 1 g).

c) Desestimar el conflicto en todo lo demás.

2. En relación con el conflicto positivo de competencia núm. 2621-2001, promovido contra el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre:

a) Inadmitir el conflicto planteado respecto de los arts. 2 y 6 del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo.

b) Desestimar el conflicto en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a diecinueve de octubre de dos mil once.

SENTENCIA 159/2011, de 19 de octubre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 275, de 15 de noviembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:159

Conflicto positivo de competencia 6454-2003. Interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales.

Subvenciones destinadas a proyectos singulares de desarrollo local y urbano: validez de la disposición reglamentaria que no incluye el importe de esas subvenciones entre las aportaciones estatales al plan único de obras y servicios de Cataluña; vulneración de las competencias autonómicas de gestión de los fondos estatales (STC 13/1992).

1. La remisión a la Generalitat de los fondos en el plan único de obras y servicios de Cataluña y su tramitación de acuerdo a la normativa específica de éste, han de tramitarse de acuerdo con los principios generales que regula las subvenciones estatales gestionadas por las Comunidades Autónomas [FJ 7]

2. El Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino (STC 13/1992) [FJ 7].

3. El poder de gasto del Estado no puede concretarse y ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias, pues no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado (STC 128/1999) [FJ 7].

4. El plan único de obras y servicios de Cataluña es un instrumento de la actividad coordinadora atribuida a la Comunidad Autónoma, con el que se persigue la más adecuada armonización de la actividad de las diversas Administraciones implicadas, no pudiendo desbordar, en cuanto a la integración de los fondos financieros provenientes de las señaladas Administraciones, los límites que determinan el alcance de la competencia asumida por la Generalitat (STC 109/1998) [FJ 6].

5. La inconstitucionalidad por omisión se produce cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace, lo que carece de encaje en un conflicto positivo de competencia, el cual presupone una acción positiva de invasión de la esfera competencial de la entidad que lo plantea (STC 190/2000) [FJ 5].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugenio Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asua Batarrita, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 6454-2003, promovido por la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, contra los arts. 3.3, 22 a 32 y la disposición adicional segunda del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 30 de septiembre de 2003, la Letrada de la Generalitat de Cataluña formalizó ante el Tribunal conflicto positivo de competencia contra los arts. 3.3, 22 a 32 y la disposición adicional segunda del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales.

2. Los términos del conflicto, según resulta del escrito de interposición y de la documentación adjunta, se exponen a continuación:

a) La Letrada de la Generalitat de Cataluña comienza su alegato señalando que el conflicto núm. 248- 1990, promovido en su día por la Generalitat frente al Real Decreto 665/1990, de 25 de mayo, regulador también de la cooperación económica del Estado con los entes locales, constituye un precedente relevante del conflicto que ahora se plantea, pues vulneraba, en su opinión, el régimen especial vigente en Cataluña en materia de cooperación económica del Estado con los entes locales. Dicha vulneración se producía al contravenir la línea marcada por las disposiciones generales dictadas por el Estado hasta entonces, incluida la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL), que reconocía que la función cooperadora del Estado con los entes locales comprendía cuantas funciones tuvieran relación con las inversiones en obras y servicios de competencia local, debiendo aquél librar a la Generalitat el importe global de los recursos destinados a esa finalidad en Cataluña para que esta última los aplicase a la financiación de las obras y servicios incluidos en el plan único de obras y servicios de Cataluña. En definitiva, este plan constituye una especialidad a través de la cual la Generalitat ejercita su competencia de cooperación a la financiación de las obras y servicios locales, siendo ello desconocido por el dicho Real Decreto 665/1990 al dividir la financiación estatal dirigida a las obras y servicios locales en tres secciones -general, especial y sectorial- y establecer en su disposición adicional quinta que dicha financiación estatal debía canalizarse al plan único de obras y servicios de Cataluña únicamente cuando se tratase de las subvenciones dirigidas a la sección general. Se excluía, por tanto, de la integración en el plan único de obras y servicios de Cataluña a las subvenciones de las secciones especial - corrección de desequilibrios intermunicipales mediante infraestructuras o servicios- y sectorial -prestación selectiva de determinadas obras y servicios locales-.

Estando pendiente de resolución por el Tribunal el indicado conflicto núm. 248-1990 sobre el Real Decreto 665/1990, el Gobierno de la Nación rectificó su postura, tras lo establecido por el art. 136 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y derogó dicho Real Decreto 665/1990, sustituyéndolo por el Real Decreto 1328/1997, de 1 de agosto. Como consecuencia de ello, el Tribunal se dirigió a las partes planteándoles que el conflicto contra el Real Decreto 665/1990 pudiera haber desaparecido de modo sobrevenido en su objeto como consecuencia de esa derogación y por haberse dictado, además, la STC 109/1998, cuya doctrina podía resolver la controversia. Oídas a las partes, el Tribunal mediante ATC 179/1998, de 21 de julio, tuvo por desistida a la Generalitat de Cataluña.

b) Pues bien, sigue argumentando la demanda, el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, objeto de este conflicto positivo de competencia, se separa del criterio contenido en el Real Decreto 1328/1998 y regula la cooperación económica local del Estado retomando los planteamientos del Real Decreto 665/1990. Así, su disposición adicional segunda distingue, como en su día hizo el Real Decreto 665/1990, tres objetivos, de manera que únicamente se encauzan a través de la Generalitat, esto es, del plan único de obras y servicios de Cataluña, las dotaciones correspondientes a los planes provinciales de cooperación con las obras y servicios de competencia municipal, mientras que el Ministerio de Administraciones Públicas gestionará directamente con los entes locales de Cataluña las otras dos modalidades, esto es, tanto las aportaciones estatales dirigidas a intervenciones comunitarias cofinanciadas, como las subvenciones destinadas a “proyectos singulares de desarrollo local y urbano”. Con ello se sustrae a la Generalitat una importante parcela de sus competencias en materia de cooperación económica para la financiación de las obras y servicios locales, que aquélla realiza a través del plan único de obras y servicios de Cataluña. En este sentido, la contestación del Gobierno de la Nación al requerimiento formulado por la Generalitat señala que el alcance de la competencia autonómica no se extiende a cualquier tipo de obras y servicios de competencia local, sino que se limita únicamente a la cooperación en inversiones destinadas a servicios de prestación obligatoria por los municipios, pues tanto los planes provinciales como el plan único de obras y servicios de Cataluña son planes de carácter obligatorio dirigidos a asegurar la prestación de los servicios mínimos de competencia municipal establecidos en la LBRL.

Con ello se desconoce la competencia de la Generalitat, establecida en el art. 9.8 y en la disposición transitoria sexta,6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) de 1979, en conexión con el traspaso preestatutario instrumentado por el Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, que estableció el régimen especial de Cataluña en materia de cooperación local, en virtud del cual la integridad de las funciones de cooperación relacionadas con la financiación de las obras y servicios de competencia local quedaba asignada a la Generalitat de Cataluña.

c) A continuación, para justificar la competencia autonómica que se reclama, la Letrada de la Generalitat de Cataluña pone de relieve la necesidad de tener en cuenta los antecedentes normativos de la cooperación económica a las inversiones en obras y servicios locales, examinando en especial los planes provinciales de obras y servicios.

Al respecto indica que el texto articulado y refundido de las Leyes de bases de régimen local de 17 de junio de 1945 y 3 de diciembre de 1953 con el texto articulado de la Ley de régimen local de 16 de diciembre de 1950, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, preveía la elaboración por las Diputaciones Provinciales de planes de cooperación. A su vez, el Decreto de 13 de febrero de 1958 estableció las figuras de los planes provinciales y comarcales de obras públicas, que se sustentaban en la financiación del Estado o de organismos paraestatales.

El inicio de la configuración actual de los planes provinciales de obras y servicios se produce mediante el Decreto 1087/1976, de 23 de abril, que regula el alcance y contenido de dichos planes, cuya ejecución se encomienda a las Diputaciones Provinciales, integrando las dos anteriores modalidades en un solo instrumento, a través del cual se canaliza la financiación estatal correspondiente. La representación procesal del Gobierno de la Generalitat insiste en la relevancia que tiene la integración en un solo instrumento, el plan único de obras y servicios, de toda la financiación estatal dirigida a la cooperación local (art. 9 de dicho Decreto 1087/1976 y art. 24 del Real Decreto 688/1978). La misma línea siguen las normas posteriores, singularmente el Real Decreto 1779/1978, de 15 de julio, y el Real Decreto 3418/1978, de 29 de diciembre, que ponen de relieve la importancia que adquieren las actuaciones en las llamadas “comarcas de acción especial”, si bien estas últimas quedan insertas, pese a su especialidad, en los correspondientes planes provinciales de obras y servicios. Otra característica a tener en cuenta es que ni el Decreto 1087/1976, ni las normas que le precedieron en la materia fijan un límite máximo de población para la cooperación económica local del Estado, apareciendo dicho límite desde el Real Decreto 688/1978, que lo concreta en 20.000 habitantes, si bien la representación procesal autonómica insiste en que tal límite no obedece sino a la coyuntura del momento que hacía aconsejable que el Estado concentrara su actuación en los municipios de menor población que la señalada por ser los más numerosos y necesitados de infraestructuras. En suma, dicha representación sintetiza las características de los planes provinciales de obras y servicios en cuatro notas: a) ser el canal único de cooperación estatal a las obras y servicios de competencia municipal; b) protagonismo de las Diputaciones en su elaboración, aprobación y ejecución; c) inclusión en los mismos de todas las actuaciones del Estado; y d) delimitación poblacional sólo de carácter coyuntural.

d) La Letrada del Gobierno de la Generalitat incide a continuación en el régimen especial existente en Cataluña en materia de cooperación económica a las inversiones en obras y servicios de competencia de los entes locales, especialidad que cobra cuerpo con el Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, disposición preconstitucional y preestatutaria que dotó de competencias a Cataluña en dicha materia. El art. 2 de dicho Real Decreto determinó que las funciones de la Comisión nacional de colaboración del Estado con los entes locales se lleven a cabo en Cataluña a través de la Generalitat, la cual confeccionará un plan único de obras y servicios para su territorio y lo ejecutará, librándole el Estado a aquélla su aportación financiera al plan. Con ello el plan único de obras y servicios de Cataluña sustituye a los anteriores planes provinciales y se beneficia de la financiación del Estado correspondiente a estos últimos.

En este sentido, recuerda que la STC 32/1981, FJ 8, confirmó la competencia que el art. 2.2 del Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, reconoció a la Generalitat respecto al plan único de obras y servicios de Cataluña. También señala que dicha competencia se recogió en la disposición transitoria sexta,6 EAC de 1979, complementando la competencia exclusiva autonómica sobre el régimen local (art. 9.8 EAC de 1979). Así lo determinó también la STC 109/1998, FFJJ 5 y 6 al manifestar que los planes provinciales de obras y servicios no son aplicables en Cataluña, dada la habilitación estatutaria y el carácter de “genuino traspaso de competencias” que tuvieran los Decretos de transferencia, como el Real Decreto 2115/1978, durante el régimen preautonómico. Por ello, continúa afirmando la Letrada de la Generalitat, el alcance de dicha competencia no puede derivarse de una interpretación estática y petrificadora en el tiempo, esto es, de conformidad con la legislación vigente en el momento de realizarse el traspaso, como defiende el Gobierno de la Nación en su contestación al requerimiento de incompetencia, sino que dicho alcance ha de ser el que se deriva del principio de conservación del contenido cualitativo de dicha competencia autonómica. En este sentido, se señala que con posterioridad al Real Decreto 2115/1978, todas las sucesivas disposiciones estatales, salvo el Real Decreto 665/1990, han respetado el régimen especial de Cataluña. Así ocurre con los Reales Decretos 2705/1978, de 27 de octubre (art. 1), 3418/1978, de 29 de diciembre (disposición final), y 1673/1981, de 3 de julio (disposición final sexta), con su correlato en los presupuestos generales del Estado.

Lo sostenido hasta ahora, apunta la representación procesal autonómica, también queda confirmado por la LBRL. El art. 36 de dicha ley establece que las Diputaciones Provinciales deben aprobar anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal y que las Comunidades Autónomas aseguran en su territorio la coordinación de los diversos planes provinciales, pero deja a salvo las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía, lo que patentiza el respeto a la especialidad catalana. Cita al respecto el debate parlamentario de dicha ley, en concreto la intervención del señor Fajardo, diputado del Grupo Parlamentario Socialista, que expresa tal reconocimiento y reitera su anterior alusión a la doctrina contenida en la STC 109/1998, FJ 5.

De lo dispuesto en el art. 36 1 a) y b) y 2 a) LBRL deduce dicha representación que la asistencia de las Diputaciones a los municipios debe dirigirse preferentemente al establecimiento y prestación de los servicios mínimos, pero se trata de un criterio de preferencia, no de exclusión (arts. 25 y 85 LBRL), por lo que la intervención de las Diputaciones no se circunscribe a dichos servicios mínimos de prestación obligatoria, sino que puede extenderse a las demás obras y servicios municipales, como reconoció la STC 159/1990. FJ 11. En definitiva, si las previsiones del art. 36 LBRL han de ser entendidas sin perjuicio del régimen especial catalán, el nivel competencial de la Generalitat en este punto no puede ser inferior al reconocido a las Diputaciones Provinciales y no se limita a las obras y servicios de prestación obligatoria por los municipios, sino que se extiende a todos los servicios de competencia local que, por tanto, pueden todos ellos ser incluidos en el plan único de obras y servicios de Cataluña.

En el contexto señalado, la Generalitat ha ejercido su competencia en materia de cooperación económica con los entes locales, reconociendo al plan único de obras y servicios de Cataluña el ámbito que ha sido expuesto, como ponen de manifiesto los arts. 9 y 10 de la Ley catalana 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales, los arts. 91.3, 187.1 y 189.4 del texto refundido de la Ley 8/1987, municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 2/2003, de 8 de abril, y el art. 2.1 de la Ley 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación del plan único de obras y servicios de Cataluña y las bases para la selección, distribución y financiación de las obras y servicios, criterios que también se contienen en las normas reglamentarias correspondientes.

De todo lo expuesto concluye la representación autonómica que el Estado debe aportar al plan único de obras y servicios de Cataluña todas las dotaciones presupuestarias que destine a la cooperación con los entes locales de Cataluña.

e) A continuación, la Letrada del Gobierno de la Generalitat continúa su argumentación aludiendo de nuevo al Real Decreto 665/1990, de 25 de mayo, objeto del conflicto en su día extinguido al que ya se ha hecho referencia, insistiendo en que dicho real decreto sólo reconocía la integración en el plan único de obras y servicios de Cataluña de la financiación estatal dirigida a las obras y servicios municipales de carácter mínimo y prestación obligatoria, excluyendo, por tanto, la financiación dirigida a las restantes líneas de cooperación - secciones sectorial y especial. Al respecto, abunda en que el art. 136 de la ley de acompañamiento a los presupuestos generales del Estado para 1997 dio nueva redacción al art. 153.2 del texto refundido de la Ley general presupuestaria, cuya regla novena dispuso que las aportaciones del Estado al plan único de obras y servicios de Cataluña con cargo a las diferentes secciones del programa de cooperación económica local del Estado serían territorializadas anualmente en la correspondiente Ley de presupuestos. A ello siguió la derogación del Real Decreto 665/1990, realizada a través del Real Decreto 1328/1997, de 1 de agosto, cuya disposición adicional primera reconoce sin lugar a dudas que la financiación estatal para la cooperación económica con los entes locales se habría de realizar en su integridad a través de la Generalitat, lo que confirma la Orden del Ministerio de Administraciones Públicas de 7 de mayo de 1998 que desarrolla dicho real decreto. Entonces también recayeron las SSTC 109/1998, 172/1998, y 175/1998, que reconocieron la constitucionalidad del sistema catalán de cooperación económica local a través del plan único de obras y servicios de Cataluña, si bien preservando la posibilidad de que las Diputaciones Provinciales doten separadamente otros instrumentos de cooperación que sirvan a objetos distintos, lo que no empece a que toda financiación del Estado dirigida a las inversiones en obras y servicios locales deba articularse a través de la Generalitat.

En este escenario, el Tribunal se dirigió a las partes para que alegaran sobre la eventual desaparición sobrevenida del objeto de la controversia planteada respecto del Real Decreto 665/1990. El Abogado del Estado reconoció entonces que “la nueva regulación prescinde de la división en tres secciones del programa, de manera que la totalidad de los recursos destinados a la cooperación quedan refundidos en un solo concepto”. También señaló el Abogado del Estado que la reforma introducida por el Real Decreto 1328/1997, de 1 de agosto, suponía un régimen especial para Cataluña que, entre otras cuestiones, conlleva la territorialización anual de las aportaciones del Estado al plan único de obras y servicios de Cataluña, incluyendo los proyectos relativos a la red viaria local, lo que conllevó que se reconociera “íntegramente la competencia autonómica” y, tras el desistimiento de la Generalitat, la desaparición del conflicto.

Con posterioridad, el Real Decreto 3489/2000, de 29 de diciembre, también reconoció la especialidad de Cataluña al disponer su disposición adicional primera que el régimen general no era de aplicación a Cataluña.

f) A continuación la demanda pone de relieve que la financiación propia de las inversiones en obras y servicios locales, instrumentadas a través de los presupuestos generales del Estado, tienen la naturaleza de subvenciones a favor de las entidades locales, lo que se prevé en el art. 36.2 LBRL y en el art. 128.1 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de la Ley de haciendas locales. Por tanto, a dichas subvenciones les son de aplicación la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las subvenciones, citando la STC 175/2003, de 30 de septiembre, que remite a las SSTC 242/1999, de 21 de diciembre, y 13/1992, de 6 de febrero.

La demanda aduce que esta doctrina constitucional no es cumplimentada por el Real Decreto 835/2003, pues éste, aunque prevé la territorialización anual de las partidas dirigidas a asegurar “la prestación de servicios mínimos de competencia municipal” (disposición adicional segunda), establece un sistema de gestión centralizada para los “proyectos singulares de desarrollo local y urbano”, vulnerando con ello las competencias de la Generalitat, que exigen la remisión a ésta de la totalidad de los recursos que el Estado y las Diputaciones destinen a la cooperación económica local, como en su día estableció el Real Decreto 2115/1978 en su art. 2.2. Al respecto, precisa que los fondos destinados a proyectos singulares de desarrollo local y urbano no pueden dirigirse por cuantías determinadas a proyectos concretos, sino que deben territorializarse para que sea la Generalitat quien los aplique a unos u otros proyectos. En conclusión, la representación autonómica sostiene que la totalidad de los fondos estatales han de librarse a la Generalitat, no justificándose la centralización de la gestión ni por las causas excepcionales previstas en la doctrina constitucional ni tampoco recurriendo a argumentos vinculados a la ordenación de la actividad económica, ni tampoco sustentándose en la naturaleza bifronte del régimen local.

g) Seguidamente, la demanda señala que el Real Decreto 835/2003 rompe el anterior sistema de cooperación, contenido en el Real decreto 1328/1997, y vulnera las competencias de la Generalitat. Así, el Real Decreto 835/2003 distingue tres objetivos de cooperación: a) inversiones locales incluidas en los planes provinciales e insulares de cooperación; b) intervenciones comunitarias cofinanciadas por el programa de cooperación económica local; y c) fomento del desarrollo local y urbano promovido por las entidades locales a través de la ejecución de proyectos singulares. Respecto a estos objetivos, se mantiene la gestión directa por el Estado de las subvenciones a los “proyectos singulares de desarrollo local y urbano”, esto es, para el tercero de los objetivos antes señalados, lo que vulnera las competencias de la Generalitat. En definitiva, según la demanda, el real decreto impugnado y la interpretación que del mismo hace el Gobierno de la Nación en la contestación al requerimiento planteado por la Generalitat, modifica la estructura formal de cooperación económica local del Estado vinculando, según su disposición adicional segunda, la competencia de la Generalitat -ejercida a través del plan único de obras y servicios de Cataluña- tan sólo a la función cooperadora que realizan las Diputaciones con los municipios mediante las subvenciones estatales contenidas en los planes provinciales e insulares, que se destinan a los servicios obligatorios que prestan aquéllos, mientras que quedan fuera de la competencia autonómica los “proyectos singulares de desarrollo local y urbano”. Sin embargo, la propia disposición adicional segunda del Real Decreto 835/2003, puesta en relación con el art. 3.1 a) del mismo real decreto, pone de manifiesto de forma expresa que la financiación estatal, aunque tiene como objetivo prioritario los servicios municipales obligatorios relacionados en el art. 26 LBRL, puede incluir otras obras y servicios de competencia municipal.

En suma, el real decreto impugnado altera la competencia autonómica, que ha de suponer la transferencia íntegra a la Generalitat de la financiación estatal de cooperación con los entes locales de Cataluña. Aunque el Estado, sigue argumentando la representación procesal autonómica, pueda legítimamente modificar la estructura formal de la cooperación local, no puede servirse de ello para variar el contenido material de la competencia asumida por la Generalitat, pues si así fuera las competencias autonómicas permanecerían siempre al albur de un cambio en dicha estructura formal, produciendo el efecto indeseado, criticado por el Tribunal Constitucional, de que bastaría que en la legislación estatal se ocultara artificialmente la ejecución autonómica para justificar la supresión de la misma (SSTC 106/1987, 186/1999, 190/2000, y 188/2001). Así lo hace el preámbulo del real decreto impugnado, que intenta presentar la distinción de objetivos del programa de cooperación económica local del Estado como si fueran elementos nuevos, reafirmando tal criterio la contestación del Gobierno al requerimiento de incompetencia, cuando lo cierto es que las ayudas del apartado c) del art. 3.1 del Real Decreto (“proyectos singulares de desarrollo local y urbano”) son también cooperación económica estatal en inversiones en obras y servicios de competencia municipal, con independencia de que respondan o no a servicios mínimos de carácter obligatorio.

En consecuencia, el art. 3.3 del Real Decreto 835/2003 no respeta las competencias de la Generalitat en cuanto prevé que las aportaciones a proyectos singulares de desarrollo local y urbano, como específica línea de ayuda integrante de la cooperación económica estatal, quede al margen de las inversiones incluidas en los planes provinciales e insulares de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal y, por tanto, de las aportaciones al plan único de obras y servicios de Cataluña; otro tanto ocurre con su disposición adicional segunda, en cuanto que únicamente excepciona la aplicación a la Comunidad Autónoma de Cataluña de las normas relativas a la elaboración, aprobación y ejecución de los planes provinciales e insulares de cooperación, sin mencionar las que regulan los proyectos singulares de desarrollo local y urbano; y también desconocen las competencias de la Generalitat los artículos 22 a 32 del propio real decreto, en cuanto que prevén que la gestión de las ayudas correspondientes a dichos proyectos singulares se reserva al Estado.

La representación procesal autonómica insiste a continuación en que no se trata de impedir, como afirma el Gobierno en su contestación al requerimiento de la Generalitat, las relaciones directas del Estado y los entes locales de Cataluña, ni tampoco que el Estado establezca la configuración y distinción que desee de sus objetivos de cooperación con los entes locales, pues la Generalitat no pone en cuestión la competencia de cooperación económica del Estado con dichos entes y sus relaciones directas con los mismos, según ha declarado el Tribunal Constitucional. Lo que se reclama es que cuando dicha cooperación estatal se refiera a obras y servicios de los entes locales de Cataluña, se realice a través de la Generalitat y, por tanto, que los fondos correspondientes le sean librados a esta última. Abundando en este sentido, la representación autonómica aduce que la doctrina del Tribunal Constitucional afirma que la relación entre la Comunidad Autónoma y los entes locales es más natural e intensa que la relación directa entre el Estado y los entes locales (STC 214/1989, FJ 29).

Por último, se hace hincapié en que la Generalitat de Cataluña también ostenta la competencia exclusiva en materia de planificación de la actividad económica en Cataluña (art. 12.1.1 EAC de 1979), competencia que también incide en estas inversiones en obras y servicios locales, lo que asimismo determina que dichas inversiones no puedan ser gestionadas centralizadamente.

Seguidamente, la demanda realiza una síntesis de los razonamientos que han quedado expuestos y solicita del Tribunal que acuerde la inaplicación en Cataluña de los arts. 3.3, 22 a 32 y disposición adicional segunda del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, así como la obligación del Estado de librar a la Generalitat de Cataluña los fondos correspondientes a su territorio concernientes a los objetivos a) y c) del art. 1 de dicho Real Decreto para que aquélla pueda gestionarlos.

3. Mediante providencia de la Sección Cuarta de este Tribunal de 16 de diciembre de 2003, se acordó admitir a trámite el presente conflicto promovido contra diversos preceptos del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación al objeto de que en el plazo de veinte días aporte las alegaciones correspondientes y los documentos que considere convenientes. Asimismo acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuvieren impugnados o se impugnaren los preceptos del Real Decreto 835/2003 objeto de este conflicto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión de dicho conflicto. Por último, se acordó publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña”.

4. El día 2 de enero de 2004, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, se persona en el procedimiento y solicita al Tribunal que le conceda una prórroga de diez días para presentar sus alegaciones.

5. Por providencia de 7 de enero de 2004, se tiene por personado al Abogado del Estado en el procedimiento y le concede una prórroga de diez días en el plazo para formular alegaciones.

6. El día 22 de enero de 2004 se registra en el Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, que a continuación se resume.

a) El Abogado del Estado comienza sus alegaciones señalando que la contestación del Gobierno de la Nación al requerimiento de incompetencia planteado por el Gobierno de la Generalitat en relación con diversos preceptos del Real Decreto 835/2003 ha determinado que los arts. 3.2 y 19 de dicho Real Decreto, incluidos en el requerimiento, no hayan sido finalmente objeto de la impugnación formalizada ante este Tribunal, toda vez que ambos preceptos se refieren a intervenciones financieras comunitarias cofinanciadas con el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña no está comprendida en los supuestos contemplados en la normativa europea, que regula los denominados programas operativos locales.

Tras ello, el Abogado del Estado rechaza el planteamiento general que la demanda hace respecto del Real Decreto 665/1990, de 25 de mayo, sobre el que en su día la Generalitat de Cataluña también planteó conflicto positivo de competencia ante el Tribunal Constitucional, conflicto que éste determinó que había perdido su objeto tras desistir la propia Generalitat. En este sentido, la representación del Estado rechaza que la derogación de dicho Real Decreto 665/1990 por parte del Real Decreto 1328/1997, de 1 de agosto, haya supuesto que la regulación de este último asuma el planteamiento realizado por la Generalitat de Cataluña. El hecho de que el Real Decreto 1328/1997 prevea que toda la financiación estatal allí prevista se traslade a la Generalitat, se debe a que de las tres secciones establecidas en el Real Decreto 665/1990 -sección general, sección especial y sección sectorial- sólo permanece la sección general, mientras que desaparecen las otras dos, una vez que se han satisfecho sus objetivos, como pone de relieve el preámbulo del Real Decreto1328/1997. En conclusión, para el Abogado del Estado, la competencia de la Generalitat de Cataluña sólo se proyecta sobre la financiación de la sección general de la cooperación económica del Estado con las entidades locales y no cabe ver en el Real Decreto 1328/1997 una rectificación del Real Decreto 665/1990 y, por tanto, un reconocimiento de la competencia reclamada por la Generalitat en el presente conflicto.

b) Seguidamente, el Abogado del Estado expresa que es incuestionable la situación singular existente en Cataluña en lo que concierne al plan provincial de obras y servicios y su diferenciación esencial con relación a las demás Comunidades Autónomas. Esta diferenciación estriba en que en Cataluña hay un solo plan para todo el territorio de la Comunidad, plan cuya aprobación, en lugar de corresponder a las Diputaciones Provinciales, corresponde a la Generalitat, según reconocen el Estatuto de Autonomía y la Ley reguladora de las bases de régimen local. Ello fue reconocido por la STC 109/1998, que determinó el carácter exclusivo y excluyente del plan único de obras y servicios de Cataluña en el ámbito territorial de Cataluña, según prevé la LBRL en su art. 36.2 a) (FFJJ 4, 5 y 6).

Sin embargo, el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, objeto del presente conflicto positivo de competencia, aborda una nueva regulación de la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales, nueva regulación en la que, como destaca su preámbulo, desempeña un importante papel el principio de solidaridad consagrado en el art. 138 de la Constitución, cuya realización corresponde al Estado, en cuanto constituye un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades o regiones y la indisoluble unidad de la Nación española. Así, dicho preámbulo pone de manifiesto que una vez corregidos la mayor parte de los desequilibrios intermunicipales en materia de infraestructuras y equipamientos y, en definitiva, asegurados la práctica totalidad de los servicios locales mínimos y obligatorios, y sin menoscabo de la continuidad de esta línea de cooperación, es necesario alcanzar objetivos más amplios abriendo la cooperación estatal a otros ámbitos, como es el de nuevos proyectos singulares e innovadores en materia de desarrollo local y urbano que se gestionen con la máxima eficiencia (art. 103.1 CE) a través de los procedimientos correspondientes.

De acuerdo con este planteamiento el Abogado del Estado rechaza la pretensión de la Generalitat de que toda la cooperación económica del Estado -sea cual fuere su presupuesto, ámbito y finalidad- forme parte de la competencia de la Generalitat, produciéndose una suerte de “congelación” del contenido normativo que en el momento de la asunción competencial (Real Decreto 2115/1978) tuvieran los planes provinciales de obras y servicios. Para la representación estatal, este planteamiento resulta contrario a la doctrina contenido en los fundamentos jurídicos 12 y 13 de la STC 109/1998.

c) Según la representación procesal del Estado, la competencia estatal para regular los elementos esenciales de los planes provinciales de obras y servicios tiene la naturaleza de bases de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) y así ha sido recogida tal regulación en la Ley 7/1985 (LBRL), cuyo desarrollo pertenece al Estado respetando el límite de la existencia singular en Cataluña de un solo plan de obras y servicios, cuya aprobación corresponde a la Generalitat, precisando que esta regla no afecta al contenido de esos planes, pues el plan que existe para toda Cataluña es el mismo que se establece en todo el territorio nacional para los planes provinciales de obras y servicios. Así resulta claramente del art. 3.1 del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, impugnado, cuyo apartado 1 establece que la cooperación económica local del Estado está integrada por tres líneas de ayuda: a) la relativa a las inversiones en los planes provinciales de obras y servicios, b) la correspondiente a las intervenciones comunitarias aprobadas por la Comisión europea y c) las aportaciones a los proyectos singulares de desarrollo local y urbano.

Para la representación procesal del Estado, la primera y la tercera de las líneas de ayuda, que constituyen el objeto del conflicto, responden a finalidades diferentes y no puede sustentarse, como hace la demanda, que los planes provinciales incluyan ambas líneas de ayuda, esto es, tanto la primera, que constituye el contenido específico de dichos planes, como la tercera, que tiene un alcance diferente al referirse a proyectos singulares de desarrollo local y urbano y que no se integra en dichos planes provinciales. En definitiva, en su criterio, los planes provinciales son sustituidos en Cataluña por el plan único de obras y servicios de Cataluña, haciendo hincapié en que en dichos planes provinciales no se integran los proyectos singulares, pues estos últimos no son aprobados en el resto de España por las Diputaciones y responden a objetivos y ámbitos distintos, sin que ello conlleve la vulneración de las competencias de la Generalitat de Cataluña, según se desprende de la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la STC 109/1998, FFJJ 12 y 13.

En efecto, según el Abogado del Estado, en dicha STC 109/1998 se afirma que la competencia de las Diputaciones Provinciales de cooperación económica con sus correspondientes municipios no se agota en la aprobación anual del plan de obras y servicios, sino que subsisten otras fórmulas de cooperación entre las Diputaciones y los municipios, de manera que estas últimas fórmulas no son absorbidas por el plan único de obras y servicios de Cataluña (FJ 12) ya que, de no existir tal diferenciación, difícilmente podría sostenerse que las Diputaciones catalanas mantienen su función institucional de cooperación económica con sus municipios, entendida dicha función como autoresponsabilidad (FJ 13). Por tanto, la competencia de la Generalitat se refiere a la cooperación económica dirigida a financiar las inversiones en obras y servicios municipales que el Estado destina a los planes provinciales de obras y servicios.

d) Con este planteamiento se aborda a continuación el examen de los preceptos impugnados.

En primer lugar se analiza la disposición adicional segunda, que regula la aportación del Estado al plan único de obras y servicios de Cataluña y que tiene como referencia la línea prevista en el apartado 1 a) del art. 3 del Real Decreto 835/2003. A través de esta línea de ayuda el Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 36 LBRL, coopera con las Diputaciones Provinciales en el apoyo a los municipios para asegurar, a través de los planes provinciales, la prestación de los servicios municipales mínimos y obligatorios, así como la asistencia y la cooperación jurídica, regulándose dichos planes provinciales en el art. 32 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local. La disposición adicional segunda del Real Decreto 835/2003 mantiene los mismos criterios que la normativa anterior -en concreto, el derogado Real Decreto 1328/1997-, de manera que la aportación económica estatal a los planes provinciales e insulares se territorializa anualmente y, en consecuencia, la aportación económica correspondiente a Cataluña se transfiere a la Generalitat para su integración en el plan único de obras y servicios de Cataluña, dada la singularidad catalana, que se reconoce y mantiene. Por tanto, no existe, según el Abogado del Estado, la infracción competencial denunciada.

En cuanto a la impugnación del art. 3.2 y de los arts. 22 a 32 del Real Decreto 835/2003 afecta, según el Abogado del Estado, a la línea de ayuda estatal dirigida a apoyar los proyectos singulares de desarrollo local y urbano. Esta línea de financiación, que constituye una novedad, pretende dinamizar a través de proyectos de inversión el crecimiento en la zona correspondiente y, con ello, el desarrollo económico y social de las entidades locales solicitantes de la subvención. De este modo, los proyectos que presenten las entidades locales potencialmente beneficiarias entrarán en concurrencia competitiva, que se resolverá según criterios objetivos, como son las circunstancias enumeradas en el art. 25 del real decreto impugnado y lo previsto en el art. 65 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, siendo sus posibles beneficiarios los entes relacionados en el art. 3.3 del Real Decreto.

La regulación impugnada se justifica, según el Abogado del Estado, en la posibilidad de que se mantengan relaciones directas entre el Estado y los entes locales (STC 214/1989, FJ 20). Por tanto, la pretensión de la demanda de que la financiación estatal dirigida a esta línea subvencional de cooperación con las entidades locales se canalice a través del plan único de obras y servicios de Cataluña carece de fundamento por ser legítimo que esta específica financiación estatal se realice al margen de dicho plan único de obras y servicios de Cataluña, de acuerdo con la justificación señalada con anterioridad.

Por todo lo expuesto, el Abogado del Estado solicita del Tribunal que en su día dicte Sentencia declarando la titularidad estatal de la competencia controvertida.

7. Por providencia de 18 de octubre de 2011, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia ha sido planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña frente a los arts. 3.3, 22 a 32 y disposición adicional segunda del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales. Para la representación procesal del Gobierno autonómico, los preceptos impugnados vulneran las competencias de la Generalitat en materia de régimen local [art. 9.8 y disposición transitoria sexta.6, Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) de 1979]. El Abogado del Estado, por su parte, rechaza dicha vulneración y afirma que el Real Decreto 835/2003 se adecua a las competencias que el Estado tiene atribuidas por el art. 149.1.18 CE.

2. Con carácter previo al examen del fondo de la controversia que se plantea, debemos atender a dos cuestiones de orden procesal.

a) En primer lugar, hay que tener en cuenta que con posterioridad al planteamiento de este conflicto ha entrado en vigor el Real Decreto 1263/2005, de 21 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de los entes locales, constatándose que dicho Real Decreto 1263/2005 no ha sido objeto de impugnación ante este Tribunal.

El reproche competencial dirigido al Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, se refiere a dos de las líneas de apoyo subvencional que el Estado presta a los entes locales, en concreto, de un lado, a las subvenciones que atienden a los llamados “proyectos singulares de desarrollo local y urbano” -arts. 3.3, 22 a 32- y, de otro, a las subvenciones a las inversiones incluidas en los planes provinciales e insulares de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en la medida que integran, en el caso de Cataluña, la aportación estatal al plan único de obras y servicios de Cataluña, plan único de obras y servicios de Cataluña -disposición adicional segunda del Real Decreto 835/2003-.

La modificación introducida en el Real Decreto 835/2003 por el Real Decreto 1263/2005 se refiere a la primea de las líneas de subvención a que hemos hecho referencia, es decir, a la destinada a apoyar los “proyectos singulares de desarrollo local y urbano”, que ha sido suprimida, estableciéndose, en su lugar, dos nuevas líneas que apoyan, respectivamente, “proyectos de modernización administrativa local” y “proyectos con participación de la sociedad civil” (art. 3.2 y 4 del Real Decreto 1263/2005), ninguna de las cuales ha sido impugnada. En cuanto a la segunda línea subvencional impugnada del Real Decreto 835/2005 -inversiones incluidas en los planes provinciales e insulares de obras y servicios de competencia municipal y asignadas en el caso de Cataluña al plan único de obras y servicios de Cataluña- no ha sufrido modificación.

Apreciando el alcance de los cambios normativos señalados, puede afirmarse que las modificaciones realizadas en el Real Decreto 835/2003 no conllevan la pérdida de objeto del conflicto planteado, y ello no sólo porque continúe vigente la segunda de las líneas subvencionales a que acabamos de hacer referencia, sino también porque, respecto de las ayudas suprimidas -“proyectos singulares de desarrollo local y urbano”- sigue siendo necesario nuestro pronunciamiento, pues, según nuestra doctrina, el Tribunal está llamado a pronunciarse sobre la titularidad de la competencia “'en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva, debiendo inevitablemente resolver los términos de un conflicto mientras la esfera respectiva de competencias no resulte pacífica y aunque la disposición sobre la que se trabó el conflicto resulte luego derogada o modificada. En definitiva, la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional que declare, constatando si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada, su definición constitucional o estatutaria (SSTC 182/1988, FJ 1; 248/1988, FJ 2; y 167/1993, FJ 2; 329/1993, FJ 1; y 165/1994, FJ 2)' (STC 196/1997, FJ 2)” (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 2). En conclusión, “dado que la nueva normativa no ha sido objeto de debate procesal mediante su impugnación autónoma, ni a través del trámite de alegaciones del art. 84 LOTC, no procede en este caso, a diferencia de otros (SSTC 87/1993 y 329/1993), ampliar ni sustituir el objeto del proceso en contemplación de la nueva normativa, debiendo quedar circunscrito al inicialmente planteado” (STC 182/1988)” (STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 5).

Por tanto, el proceso mantiene su objeto, según lo enunciado en el precedente fundamento jurídico 1.

b) También deberemos tener en cuenta que la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña ha entrado en vigor con posterioridad a la admisión a trámite de este conflicto positivo de competencia, por lo que, de acuerdo con nuestra doctrina (STC 179/1998, de 16 de septiembre, FJ 2, con remisión a otras), las cuestiones que se controvierten se decidirán teniendo en cuenta las prescripciones del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña que puedan ser de aplicación.

3. Abordando las impugnaciones sustantivas del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, debemos comenzar señalando que la cooperación económica local del Estado se dirige a alcanzar una serie de objetivos que se enuncian en el art. 1 de dicho real decreto y que se instrumentan, según su art. 2, a través de créditos consignados en los presupuestos generales del Estado. Estos créditos se traducen en tres líneas de ayuda, reguladas en el art. 3 de aquél, de las cuales se impugnan las dos siguientes:

“Aportación a las inversiones incluidas en los Planes provinciales e insulares de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, con prioridad de aquellas necesarias para la efectiva prestación de los servicios obligatorios enumerados en el art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, sin perjuicio de que se puedan incluir otras obras y servicios que sean de competencia municipal, de acuerdo con lo establecido en el art. 25 de la misma ley.

Igualmente, con cargo a esta línea, podrán obtener subvención estatal los proyectos de obra de mejora y conservación de la red viaria de titularidad de las diputaciones provinciales, con el límite del 30 por ciento de la subvención asignada al Plan de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal de la correspondiente provincia.”

“Aportación a proyectos singulares de desarrollo local y urbano.”

La correspondiente regulación subvencional objeto de impugnación se contiene en los arts. 3.3 y 22 a 32.

4. Comenzaremos nuestro examen por la impugnación atinente a la primera de las líneas de subvención antes señaladas. Importa señalar que esta línea de ayuda se impugna exclusivamente en cuanto al alcance que a la misma le otorga la disposición adicional segunda, esto es, en la traducción que la misma hace de la “aportación estatal al Plan Único de Obras y Servicios de la Comunidad autónoma de Cataluña”. La disposición adicional segunda (aportación estatal al plan único de obras y servicios de la Comunidad Autónoma de Cataluña) dispone lo siguiente:

“De acuerdo con lo previsto en la regla novena del art. 153.2 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, en la redacción dada por el art. 136 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y con el art. 2 del Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de interior, en relación con la disposición transitoria sexta.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales incluidas en el Plan Único de Obras y Servicios de la Comunidad Autónoma de Cataluña se realizará a través de la Generalidad, en los siguientes términos:

a) Las aportaciones del Estado al Plan Único de Obras y Servicios de la Comunidad Autónoma de Cataluña, con cargo al Programa de cooperación económica local del Estado, incluyéndose los proyectos relativos a la red viaria local, determinadas de acuerdo con lo establecido en el art. 5.2 de este real decreto, serán territorializadas anualmente en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. El crédito correspondiente se librará a la Comunidad Autónoma de Cataluña, como subvención gestionada, de acuerdo con el art. 153 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre.

b) No serán de aplicación a la Comunidad Autónoma de Cataluña las normas relativas a la elaboración, aprobación y ejecución de los planes provinciales e insulares de cooperación contenidas en los arts. 8 a 15 de este real decreto.

c) La Comunidad Autónoma de Cataluña remitirá al Ministerio de Administraciones Públicas información sobre el Plan Único de Obras y Servicios una vez aprobado.

d) Compete a la Generalidad de Cataluña elaborar la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales relativa a su territorio, de la cual se suministrará información al Ministerio de Administraciones Públicas, a quien corresponde la colaboración técnica y económica en su elaboración y mantenimiento según lo dispuesto en el art. 4 de este real decreto.

e) Lo previsto en la disposición adicional primera de este real decreto respecto a la cofinanciación con cargo de los fondos estructurales comunitarios será de aplicación también al Plan Único de Obras y Servicios de la Comunidad Autónoma de Cataluña.”

Para la representación procesal de la Generalitat de Cataluña, como con más detalle ha quedado recogido en los antecedentes, la competencia de ésta en relación con la cooperación económica con los entes locales constituye una singularidad respecto del régimen general, singularidad que se deriva de lo determinado con anterioridad a la Constitución en el art. 2 del Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, y de lo previsto en la disposición transitoria sexta.6 EAC 1979, que conlleva que en Cataluña los planes provinciales de obras y servicios de competencia municipal sean sustituidos por el plan único de obras y servicios de Cataluña. Según dicha representación procesal, el Real Decreto 835/2003 impugnado altera las señaladas atribuciones competenciales, que implicarían que la totalidad de los fondos destinados por el Estado a la cooperación con los entes locales, sea cual fuere la finalidad a que hubieran de asignarse, se entreguen a la Generalitat para que ésta los integre en el plan único de obras y servicios de Cataluña. El real decreto impugnado y, en concreto, la disposición adicional segunda, reducen el alcance de dicha competencia autonómica, desnaturalizando el sentido que tradicionalmente ha tenido en nuestra legislación la cooperación local del Estado, que incluye cualquier aportación del Estado a los entes locales y no sólo las ayudas relativas a la prestación por los municipios de los servicios obligatorios previstos en el art. 26 de la Ley reguladora de bases de régimen local (LBRL) u otras que, junto con las anteriores, se incluyen en los planes provinciales e insulares de obras y servicios elaborados por las Diputaciones Provinciales. En razón a todo ello, se impugna la disposición adicional segunda del Real Decreto 835/2003 en la medida en que sólo prevé la remisión a la Generalitat, y consecuente integración en el plan único de obras y servicios de Cataluña, de las ayudas previstas en el art. 3.1 a) del propio real decreto impugnado -destinadas a inversiones incluidas en los antedichos planes provinciales e insulares, comprendiéndose también las relativas a la red viaria de titularidad de las Diputaciones Provinciales-, sin recoger lo que constituye el centro del reproche, las ayudas contempladas en el art. 3.1 c) del mismo real decreto -aportaciones a proyectos singulares de desarrollo local y urbano-.

Este planteamiento es rechazado por el Abogado del Estado. Para esta representación, la singularidad de Cataluña en materia de cooperación económica con los entes locales se limita a que en dicha Comunidad Autónoma los planes provinciales e insulares de obras y servicios de competencia municipal, elaborados y aprobados por las Diputaciones Provinciales, son sustituidos por el plan único de obras y servicios de Cataluña, con la consecuencia de que el apoyo financiero estatal a dichos planes debe transferirse a la Generalitat para su inclusión en el plan único de obras y servicios de Cataluña, pero sin que la competencia autonómica implique que este último haya de integrar cualquier otra modalidad de financiación estatal a los entes locales, en concreto, la línea subvencional que se reclama, relativa a proyectos singulares de desarrollo local y urbano, puesto que estos proyectos no son aprobados en el resto de España por las Diputaciones Provinciales y responden a objetivos diferentes de los que son propios de los planes provinciales e insulares.

5. Como ha quedado expuesto, la representación autonómica no discrepa de que la disposición adicional segunda del Real Decreto 835/2003 prevea la remisión a la Generalitat para su inclusión en el plan único de obras y servicios de Cataluña de la financiación correspondiente a la línea de ayudas prevista en el art. 3.1 a) de dicho Real Decreto, sino que le formula un reproche negativo, cual es que no establezca también la remisión a la Generalitat, para su integración en el plan único de obras y servicios de Cataluña, de la financiación estatal prevista en el art. 3.1 c) (en su relación con el art. 3.3 y concordantes), esto es, de la financiación dirigida a “proyectos singulares de desarrollo local y urbano”.

Nos encontramos, pues, ante una impugnación por omisión, modalidad impugnatoria ésta sobre la que el Tribunal ha dictado ya una doctrina consolidada a la que habremos de atenernos. En efecto, respecto a la inconstitucionalidad por omisión este Tribunal “ha declarado que la misma sólo se produce cuando la propia Constitución 'impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace' (SSTC 24/1982, FJ 3; y 74/1987, FJ 4)” (STC 87/1989, de 11 de mayo, FJ 2). Más específicamente, “ya en nuestra STC 155/1990, … , decíamos que ello carecía de encaje en un conflicto positivo de competencia, el cual presupone una acción positiva de invasión de la esfera competencial de la entidad que lo plantea (fundamento jurídico 2). La citada omisión -añadíamos- no constituye una causa petendi adecuada para que este Tribunal Constitucional deba pronunciarse sobre la titularidad de una competencia controvertida (fundamento jurídico 5)” (STC 178/1990, de 15 de noviembre, FJ único).

Este criterio debe ser confirmado ahora, máxime si se considera que el reproche por omisión formulado a la disposición adicional segunda no ha de quedar sin respuesta de este Tribunal, ya que igual tacha -necesaria remisión a la Generalitat de la financiación estatal destinada a los proyectos singulares de desarrollo local y urbano para su inclusión en el plan único de obras y servicios de Cataluña- es justamente la que se formula, pero esta vez en positivo, a los arts. 3.3 y 22 a 32 del mismo Real Decreto 835/2003, que examinaremos a continuación.

Por tanto, procede desestimar la impugnación de la disposición adicional segunda del Real Decreto 835/2003.

6. El Gobierno de la Generalitat impugna los arts. 3.3 y 22 a 32, que regulan el régimen de financiación de los llamados proyectos singulares de desarrollo local y urbano. A los efectos del presente conflicto, la principal característica de la financiación de este régimen subvencional es que “se realizará [por el Estado] directamente con las entidades locales solicitantes y beneficiarios de la subvención”, según determina el encabezamiento del art. 3.3.

La Letrada de la Generalitat de Cataluña, con apoyo en la argumentación que ha quedado expuesta en el precedente fundamento jurídico 4, reprocha, en primer lugar, a este grupo de preceptos que mantengan centralizada la financiación estatal, pues dicha financiación debería ser trasladada a la Generalitat para su integración en el plan único de obras y servicios de Cataluña, de acuerdo con lo determinado en su día por el art. 2 del Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, y con las competencias de la Generalitat de Cataluña reflejadas en el art. 9.8 y en la disposición transitoria sexta.6 EAC 1979. Importa señalar que en la actualidad, tras la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, la competencia de la Generalitat ha de entenderse apoyada en su art. 160. El Abogado del Estado se opone a dicha reivindicación competencial con la argumentación recogida asimismo en el fundamento jurídico 4, sustentando la competencia estatal en el art. 149.1.18 CE.

Entrando a examinar esta primera tacha, hay que partir de que ambas partes coinciden en afirmar que la competencia que tienen las Diputaciones Provinciales para elaborar y aprobar los planes provinciales e insulares de obras y servicios de competencia municipal ha quedado excepcionada en Cataluña, al sustituirse en esta Comunidad Autónoma dichos planes provinciales por el plan único de obras y servicios de Cataluña, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 2 del Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en diversas materias, y en la disposición transitoria sexta.6 EAC 1979, que otorgó relevancia estatutaria a los servicios traspasados.

Partiendo de este dato, se trata de determinar si cualquier modalidad de cooperación financiera del Estado con los entes locales de Cataluña debe necesariamente incluirse en el plan único de obras y servicios de Cataluña para alcanzar efectividad, como sostiene la representación procesal de la Generalitat, o sólo debe encauzarse a través de él la financiación correspondiente que el Estado dirija a los planes provinciales, como sostiene el Abogado del Estado, pues es claro que en el primer caso los arts. 3.3 y 22 a 32 del Real Decreto impugnado vulnerarían las competencias de la Generalitat de Cataluña.

Esta cuestión ya se la planteó el Tribunal y quedó resuelta en la STC 109/1998, de 21 de mayo, pues entonces debimos “calibrar el alcance de las específicas atribuciones que, bajo la cobertura del plan único, asumió la Generalidad con base en el art. 2 del Real Decreto 2115/1978”. Al respecto, señalamos que para la realización de esta tarea “es imprescindible aproximarse al régimen jurídico regulador de los planes provinciales existente en el momento de la transferencia. Hemos de partir, pues, del Real Decreto 688/1978, de 17 de febrero, que por aquel entonces vino a proseguir el proceso descentralizador que, en materia de planes provinciales, se había iniciado con el Decreto 1087/1976, de 23 de abril. Este último, ciertamente, ya había encomendado a las Diputaciones Provinciales la tarea de estudiar, elaborar y ejecutar tales planes (art. 2.1); un conjunto de atribuciones que se amplió con el aludido Real Decreto 688/1978, al reconocerles asimismo la facultad de aprobarlos (art. 9.1). De otro lado, en el sistema diseñado en este Real Decreto, la participación estatal se concentraba fundamentalmente en contribuir, junto a las entidades locales citadas, en la financiación de los planes (art. 2); correspondiendo, consiguientemente, al Consejo de Ministros la aprobación de la distribución del crédito estatal (art. 3), y a las comisiones provinciales de colaboración del Estado con las corporaciones locales -entre otros aspectos- el control de la ejecución de las obras y servicios en las que exista subvención estatal (art. 21)”. A continuación advertimos que “este régimen, sin embargo, no llegó a tener aplicación práctica en Cataluña”, pues “muy poco tiempo después de aprobarse el nuevo sistema de planes provinciales, se diseñ[ó] un específico modelo para Cataluña en el tantas veces citado Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio. Su art. 2, como ya apuntamos, para la debida coordinación de todas las Administraciones involucradas, previó, en su párrafo segundo, que la Generalidad confeccionase, aprobase y ejecutase un plan único de obras y servicios para su territorio; así como que la aportación estatal a la realización de dicho plan se librase a la Generalidad, a quien correspondería su distribución de conformidad con el plan. Y, en fin, el párrafo tercero del art. 2 transfirió, asimismo, a la Generalidad las funciones que, en relación con el número anterior, corresponden a las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona …. Así pues, de cuanto se ha dicho cabe concluir, en relación con este caso, que la remisión a las competencias preestatutarias, contenida en la cláusula sin perjuicio del art. 36.2 a) LBRL. no viene, en último término, sino a respetar esta peculiaridad catalana, según la cual el Plan Único tiene un carácter sustitutivo de los diversos Planes Provinciales” (STC 109/1998, FJ 6).

En definitiva, aunque “el plan único de Cataluña es, sustancialmente, un instrumento de la actividad coordinadora atribuida a la Comunidad Autónoma, con el que se persigue la más adecuada armonización de la actividad de las diversas Administraciones implicadas” (STC 109/1998, FJ 11), no puede desbordar, en cuanto a la integración de los fondos financieros provenientes de las señaladas Administraciones, los límites que determinan el alcance de la competencia asumida por la Generalitat, que ha quedado delimitada, según lo expuesto, como sustitución de los planes provinciales, sin otras consecuencias complementarias. En este sentido, no hay necesidad de recordar ahora los límites, precisados en dicha STC 109/1998, que el plan único de obras y servicios de Cataluña presenta en cuanto a la integración de los fondos provenientes de las Diputaciones Provinciales, por cuanto la presente controversia tiene un alcance distinto. Centrándonos en lo que interesa a la resolución del presente conflicto, hay que indicar que -de acuerdo con el contenido que tiene la competencia autonómica derivada del Real Decreto 2115/1978 y de la disposición transitoria sexta.6 del EAC 1979, actualmente concretada en el art. 160 EAC 2006- el Estado debe remitir a la Generalitat para su integración en el plan único de obras y servicios de Cataluña, los fondos financieros que en cada momento aquél decida destinar a los planes provinciales de obras y servicios para apoyar las inversiones allí previstas. Hay que señalar también que estos fondos estatales resultan cualitativamente predeterminados por la norma básica en la materia (art. 149.1.18 CE), esto es, por el art. 36.2 a) LBRL en su doble conexión con los arts. 36.1 a) y b) y 31.2 a) de la misma LBRL. Doble conexión que determina: positivamente, que la cooperación económica que el Estado preste a las Diputaciones Provinciales a través de los planes provinciales se encauce hacia la garantía de la “prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal” y a la “asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de los Municipios”; y, negativamente, que no sea exigible que cualquier fuente de financiación estatal a los entes locales diferente a la señalada deba necesariamente integrarse en los planes provinciales de obras y servicios.

De cuanto se ha expuesto se derivan dos conclusiones. De un lado, que la financiación que se canalice hacia el plan único de obras y servicios de Cataluña ha de guardar homogeneidad y equivalencia respecto a la que se encauce hacia los planes provinciales de obras y servicios en el resto de España, pues, como venimos reiterando la singularidad competencial de Cataluña sólo se cifra en que el plan único de obras y servicios de Cataluña sustituye e integra a dichos planes provinciales. Por tanto, el plan único de obras y servicios de Cataluña no puede acoger, en términos cualitativos o cuantitativos, más financiación estatal que la que se hubiese dirigido a los planes provinciales de obras y servicios en Cataluña en caso de que los mismos hubieren pervivido. Y, de otro lado, que nada impide que el Estado disponga de otras fuentes de financiación dirigidas hacia objetivos de cooperación económica con los entes locales distintos a los señalados, las cuales no deberán incorporarse a los planes provinciales de obras y servicios ni, por consecuencia, al plan único de obras y servicios de Cataluña.

En razón a lo señalado, procede desestimar la primera tacha formulada por la representación procesal del Gobierno de la Generalitat a los arts. 3.3 y 22 a 32, pues esta modalidad de cooperación económica del Estado con los entes locales no se integra en los planes provinciales de obras y servicios y, por tanto, no ha de hacerlo en el plan único de obras y servicios de Cataluña.

7. La Generalitat formula a este grupo de preceptos un reparo adicional, consistente en señalar que la financiación estatal prevista en los mismos, dirigida a apoyar los proyectos singulares de desarrollo local y urbano, constituye una línea de ayudas que ha de ser aplicada teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal relativa a las subvenciones, sintetizada en la STC 13/1992. Por tanto, la financiación estatal correspondiente a estos proyectos en Cataluña, debe remitirse a la Generalitat para su aplicación.

El Abogado del Estado también rechaza este planteamiento, puesto que el Estado puede mantener relaciones directas con los entes locales en razón a la naturaleza bifronte del régimen local (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20), lo que justifica la aplicación por el propio Estado de este régimen subvencional, que pretende dinamizar a través de proyectos de inversión el crecimiento en la zona correspondiente mediante la concurrencia competitiva de los proyectos que presenten los entes locales.

Como hemos señalado, los arts. 3.3 y 22 a 32 del Real Decreto 835/2003 regulan la financiación del Estado a los llamados proyectos singulares de desarrollo local y urbano, entendiendo por tales aquellos proyectos que contribuyan a dinamizar el crecimiento en la zona de que se trate (art. 20). Las subvenciones pueden ser solicitadas por los municipios, Diputaciones Provinciales, cabildos, consejos insulares y Comunidades Autónomas uniprovinciales, según se determina en el art. 3.3, aprobando el proyecto correspondiente (art. 22) y presentando las solicitudes de acuerdo con lo señalado en los arts. 23 y 24. La selección, resolución y demás trámites de aplicación de las subvenciones se realiza centralizadamente de acuerdo con las prescripciones contenidas en los arts. 25 a 32.

Puesto que nos encontramos ante una regulación típicamente subvencional, deberemos resolver la tacha planteada de acuerdo con la doctrina que sobre las subvenciones en general ha establecido este Tribunal, que se sustenta en que “el poder de gasto del Estado no puede concretarse y ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias, pues no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado. La subvención no es un concepto que delimite competencias (SSTC 29/1982 y 179/1985), ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que puede dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986) al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado título competencial autonómico (STC 13/1992, FJ 4)” [STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 7 b)].

De acuerdo con este planteamiento general, en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8, sintetizamos cuatro supuestos a los que han de ser reconducidas las diferentes regulaciones subvencionales, supuestos que tienen como referencia las diferentes modalidades de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia en la que se inscriban las subvenciones.

De acuerdo con lo señalado, procede que encuadremos estas subvenciones en la materia de “régimen local”, puesto que se trata de subvenciones a entes locales de diversa naturaleza, excepción hecha de las Comunidades Autónomas uniprovinciales que las reciben, hay que entenderlo así, como consecuencia de la inexistencia en las mismas de Diputación Provincial. En esta materia el Estado tiene atribuido el establecimiento de la normativa básica (art. 149.1.18 CE) y la Comunidad Autónoma de Cataluña la competencia exclusiva (art. 160 EAC 2006), competencia que, según hemos advertido, se enuncia con tal alcance “de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del art. 149.1.18 CE (en los términos ya expuestos en los fundamentos jurídicos 60 y 64)” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 100).

Apreciándose que las partes litigantes en este proceso no discrepan de este encuadramiento, es claro que, en principio, las subvenciones que nos ocupan se reconducirán al segundo de los supuestos recogidos en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, supuesto que “se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva (v.gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.” (STC 13/1992, FJ 8).

Siendo ésta la regla general, nuestra doctrina también acoge la posibilidad de que la misma decaiga, pues, según lo expuesto en el mismo fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, estas subvenciones “pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado”, posibilidad que puede hacerse efectiva, según nuestra doctrina, “cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate” (STC 13/1992, FJ 8).

El Abogado del Estado no fundamenta la centralización de la tramitación de las subvenciones en el criterio de este Tribunal que se acaba de reproducir, aportando las razones que justificarían dicha centralización, sino que sustenta la competencia del Estado simplemente en el carácter bifronte que tiene la propia materia de “régimen local”, carácter que conlleva que los entes locales puedan relacionarse con normalidad tanto con el Estado como con las Comunidades Autónomas.

Pues bien, ha de tenerse en cuenta que el carácter bifronte del régimen local “es el resultado de la actividad concurrente del Estado … y de las Comunidades Autónomas (STC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4), de modo que [j]unto a una relación directa Estado-Corporaciones locales, existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas (STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 3). Y aquella concurrencia, como no podría ser de otra manera, ineludiblemente pervive en cuanto el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de régimen local ha de ajustarse, necesariamente, a la competencia que sobre las bases de la misma corresponde al Estado ex art. 149.1.18 CE, por lo que la regulación estatutaria ha de entenderse, en principio, sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales” (STC 31/2010, FJ 36). En definitiva, dado el alcance que tiene el llamado carácter bifronte del régimen local, que exige que se tengan en cuenta tanto las competencias del Estado como las de las Comunidades Autónomas, debemos examinar si las características de esta línea de subvención habilitan al Estado para, además de establecer sus condiciones básicas, retener la tramitación y resolución, pues el carácter bifronte del régimen local no le permite al Estado ignorar las competencias de las Comunidades Autónomas.

La competencia del Estado para establecer las normas básicas en materia de régimen local (art. 149.1.18 CE), le posibilita el establecimiento de líneas de apoyo económico a los entes beneficiarios de la subvención (art. 3.3) para que alcancen determinados objetivos. Este carácter materialmente básico también queda satisfecho en la norma impugnada en cuanto a las finalidades que pretenden alcanzar estas subvenciones, finalidades que se contienen en el art. 24 c) del Real Decreto 835/2003 al regular la “memoria descriptiva del proyecto y de las actuaciones que comprende”: los objetivos a conseguir con el proyecto; inclusión del mismo en un plan de desarrollo integral de la zona; forma de ejecución que contribuya a un mayor desarrollo local y urbano en el territorio afectado; sostenibilidad económica, social y medioambiental de la inversión a largo plazo; aplicación, en su caso, de nuevas tecnologías y su idoneidad para generar el desarrollo de la zona; y localización de las inversiones y relación de los municipios afectados. Es claro que todos estos criterios, que determinan la selección de los proyectos (art. 25), tienen la naturaleza propia de la normativa básica, pues, a través de ellos, puede el Estado fomentar “el desarrollo local y urbano … a través de la ejecución de proyectos singulares” [art. 1 c)].

Apreciado el carácter básico ex art. 149.1.18 CE de las prescripciones generales que han de cumplir determinados entes locales para formular proyectos que les permitan acceder, en su caso, a la financiación estatal correspondiente, así como de las condiciones que dichos proyectos han de cumplir, debemos valorar a continuación si la regulación impugnada determina, por su propio contenido, que haya de ser el Estado quien tramite centralizadamente los fondos subvencionales correspondientes en lugar de repartirlos, según criterios objetivos, entre las Comunidades Autónomas para que sean éstas las que realicen tal tramitación.

Pues bien, teniendo en cuenta que los proyectos tienen una referencia territorial explícita de carácter intraautonómico, en razón a la delimitación básica que de los entes beneficiarios de las subvenciones hace el art. 3.3, y considerando que están también perfectamente determinados en los arts. 24 y 25 los criterios básicos que han de satisfacer dichos proyectos para ser seleccionados, no se aprecia, como exige el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992, que la gestión estatal de las subvenciones “resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios”. Hay que tener en cuenta que hemos descartado que puedan justificar la tramitación centralizada de las subvenciones determinados criterios que pudieran traerse a colación en relación con los proyectos singulares que nos ocupan: así, “la dimensión, viabilidad e interés del proyecto”, su “importancia o calidad” -en definitiva, su “excelencia”- o los “índices de tecnificación considerados competitivos”, pues con la admisión de dichos criterios “se produciría un vaciamiento de las competencias autonómicas en la materia afectada (STC 186/1999, FJ 10)” (STC 190/2000, de 13 de junio, FJ 10). En esta misma Sentencia y fundamento jurídico añadíamos que “la existencia [en la norma subvencional] de criterios [de concesión], al reducir la discrecionalidad e intensificar la conexión con el objetivo perseguido, hace más inexcusable la gestión autonómica de las subvenciones”, lo que procede reiterar en este caso con igual fundamento.

En el mismo sentido, también hemos rechazado que la subvención pueda centralizarse con el argumento de que “la territorialización de los créditos crearía compartimentos estancos por cada Comunidad Autónoma, posibilitando que resulten beneficiados en algunas de ellas quienes tuvieran peor derecho que otros posibles beneficiarios de otras Comunidades que, efectivamente, no recibieran la ayuda”, puesto que “las posibles dificultades previas pueden salvarse mediante diversas técnicas. En primer lugar, mediante una planificación que determine ... el tipo de proyectos que deba ser objeto de la actuación estratégica. La información que al respecto posea el Estado, junto con la proveniente de las Comunidades Autónomas, permite alcanzar criterios objetivos para distribuir territorialmente los fondos presupuestarios, con lo cual no tienen por qué producirse quiebras relevantes en la garantía de alcanzarse las mismas posibilidades de obtención de la subvención en todo el territorio nacional. En segundo lugar, mediante el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación, a través de los cuales puede garantizarse la eficacia de las medidas que constituyen el objeto del Plan. También dijimos que el argumento del agotamiento de los fondos no resulta determinante, puesto que pueden arbitrarse sistemas de cooperación que posibiliten el desplazamiento de los fondos (STC 186/1999, FJ 10)” (STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 11). Y es que, en definitiva, “la garantía de la eficacia de la normativa estatal ha de cohonestarse con el respeto al principio de autonomía, de modo que … las dificultades que pudieran existir ... no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una Comunidad Autónoma, pues en tal caso, bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica para justificar la negación o supresión de esa competencia (SSTC 106/1987, FJ 4; y 186/1999, de 14 de octubre, FJ 10)” (STC 188/2001, FJ 11).

No apreciándose la existencia de ninguno de los supuestos excepcionales a que se refiere el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992, las subvenciones estatales dirigidas a financiar los proyectos singulares de desarrollo local y urbano han de ser aplicadas teniendo en cuenta los criterios generales contenidos en el mismo fundamento jurídico. Por tanto, los créditos correspondientes han de ser repartidos entre las Comunidades Autónomas para que éstas los gestionen de acuerdo con las normas básicas establecidas por el Estado. En todo caso, importa dejar sentado que la remisión a la Generalitat de los fondos que le correspondan en absoluto puede suponer, de acuerdo con lo señalado en el fundamento jurídico 6, la integración de dichos fondos en el plan único de obras y servicios de Cataluña y su tramitación de acuerdo a la normativa específica de éste, sino que, por el contrario, han de tramitarse de acuerdo con los principios generales y criterios establecidos en el art. 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria, que regula las subvenciones estatales gestionadas por las Comunidades Autónomas y, en concreto, según su apartado 2.

8. Abordando con este planteamiento los preceptos impugnados, procede señalar:

a) El párrafo primero del art. 3.3 vulnera las competencias de la Generalitat en materia de régimen local al disponer que la cooperación económica estatal “se realizará directamente con las entidades locales solicitantes y beneficiarias de la subvención”.

El resto del precepto no invade las competencias autonómicas, pues contiene la relación de los posibles beneficiarios de esta línea de ayudas, relación que, como en cualquier tipo de subvención, sin duda tiene carácter básico.

b) El art. 22.1, que prevé que los proyectos que pudieran obtener subvención sean “aprobados por el órgano competente de la Entidad Local” según las reglas de la LBRL, expresa un enunciado general de carácter básico que no vulnera las competencias de la Generalitat.

Los apartados 2, 3 y 4 del art. 22 contienen reglas de tramitación que resultarían legítimas si las subvenciones se tramitaran centralizadamente, pues prevén la intervención en dicha tramitación de órganos estatales o de órganos de colaboración del propio Estado con los entes locales. Sin embargo, “hemos declarado con reiteración que las normas procedimentales ratione materiae deben ser dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas del procedimiento administrativo común (por todas, STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8, con cita de la STC 227/1988, de 26 de noviembre, FJ 32)” (STC 188/2001, FJ 11).

Por tanto, los apartados 2, 3 y 4 del art. 22 vulneran las competencias de la Generalitat.

c) El art. 23.1, que prevé que la solicitud de las subvenciones se dirija al Ministerio de Administraciones Públicas, conculca las competencias de la Generalitat, por cuanto se viene indicando.

Por el contrario, el art. 23.2 que contempla un plazo límite para la presentación de las solicitudes ha de ser “concebido como criterio coordinador, [que] no menoscaba competencia autonómica alguna porque puede resultar adecuado, en ocasiones, que el Estado establezca condiciones que garanticen la homogeneidad en la gestión” [STC 186/1999, de 14 de octubre, FJ 11 b), con cita de la STC 104/1988, de 8 de junio].

d) El art. 24 regula la documentación complementaria que debe acompañar a las solicitudes de subvención. Este precepto tiene carácter básico, pues contiene la acreditación de los aspectos nucleares que han de satisfacerse para poder acceder a la correspondiente subvención.

e) El art. 25, epígrafes a), b), c), d) y e) contiene los criterios reglados que han de tenerse en cuenta para la concesión de las subvenciones y ello ha de ser considerado básico.

De este carácter no participa el primer párrafo del precepto, pues vulnera la competencia de la Generalitat al atribuir a un órgano estatal la valoración de los proyectos.

f) También infringen las competencias autonómicas los arts. 26 y 27, que disponen que la propuesta de resolución y la resolución misma se hagan de modo centralizado.

De este criterio no participa el segundo inciso del art. 27.1, que no vulnera las competencias autonómicas por referirse a la virtualidad del silencio negativo de acuerdo con las normas de procedimiento administrativo común.

g) El art. 28, que regula el plazo para la adjudicación de las obras objeto de subvención y, en caso de adjudicación fuera de dicho plazo, la pérdida de la subvención estatal, tampoco vulnera las competencias de la Generalitat, pues ha de ser entendido como un criterio de coordinación general ínsito en la competencia básica por ser necesario para su eficacia a través de la homogeneidad de este aspecto de la gestión, siempre que se considere que la referencia al Ministerio de Administraciones Públicas se hace al órgano autonómico competente.

Por tanto, sólo dicha referencia al Ministerio de Administraciones Públicas invade la competencia de la Generalitat.

h) Los arts. 29, 30, 31 y 32 regulan, respectivamente el libramiento de las subvenciones, la información del ente beneficiario al Estado sobre la situación de ejecución de las obras, el plazo de ejecución de las mismas y el plazo para la justificación de la subvención. Las señaladas regulaciones tienen como referencia al Estado como gestor del procedimiento de tramitación de las ayudas, referencia que no tiene virtualidad una vez que los fondos han de transferirse a las Comunidades Autónoma en la propia ley de presupuestos generales del Estado o con carácter inmediatamente posterior [STC 13/1992, FJ 8 b) y, en su correlación, art. 86.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria] para que aquéllas las gestionen en régimen de plena autonomía, de acuerdo con lo establecido en el art. 86.2 de la propia Ley general presupuestaria, cuyas reglas desplazan a las contenidas en los preceptos ahora examinados. Por tanto, estos aspectos, como en el caso del art. 22 antes examinado, han de ser regulados por las Comunidades Autónomas con respeto de las normas del procedimiento administrativo común.

No obstante lo anterior, el plazo de ejecución de las obras, regulado en el apartado 1 del art. 31, ha de ser considerado una norma básica por ser complemento necesario del régimen sustantivo de la subvención en garantía de su eficacia. Por tanto este precepto no vulnera la competencia autonómica. Por el contrario, la intervención de carácter excepcional del Ministerio de Administraciones Públicas prevista en su apartado 2 vulnera las competencias autonómicas.

En conclusión, los arts. 29; 30; 31, exclusivamente en cuanto a la referencia al Ministerio de Administraciones Públicas; y 32, vulneran las competencias de la Generalitat.

9. En cuanto a los efectos del fallo, teniendo en cuenta que los arts. 3.3 y 22 a 32 del Real Decreto 835/2003 han agotado todos sus efectos, hay que entender que la pretensión de la Generalitat de Cataluña se satisface con la mera declaración de titularidad competencial en los aspectos que han quedado señalados.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 6454-2003, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña frente al Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales y, en consecuencia:

a) Declarar que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña, con el alcance expresado en los fundamentos jurídicos 7 y 8, los siguientes preceptos: el párrafo primero del art. 3.3; los apartados 2, 3 y 4 del art. 22; el apartado 1 del art. 23; el primer párrafo del art. 25; el art. 26; el primer inciso del art. 27.1; la referencia al Ministerio de Administraciones Públicas contenida en el art. 28.1; el art. 29; el art. 30; la referencia al Ministerio de Administraciones Públicas contenida en el art. 31.2; y el art. 32.

b) Desestimar el conflicto en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a diecinueve de octubre de dos mil once.

SENTENCIA 160/2011, de 19 de octubre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 275, de 15 de noviembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:160

Cuestión de inconstitucionalidad 1381-2004. Planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 6 de Córdoba en relación con la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras, y el artículo 8, apartado 15, de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero.

Competencias sobre cajas de ahorro y ordenación general de la economía: inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con un precepto legal autonómico inaplicable al caso por hallarse suspendido en su vigencia al momento de plantearse la cuestión; pérdida de objeto en lo relativo a la disposición estatal, declarada inconstitucional y nula en la STC 151/2011.

1. Procede declarar la desaparición sobrevenida de su objeto por lo que respecta al segundo párrafo de la disposición adicional segunda de la Ley 31/1985, en la redacción dada por el art. 8, apartado 15, de la Ley 44/2002, al haber sido declarado inconstitucional y nulo por la STC 151/2011 [FJ 3].

2. Procede apreciar la inaplicabilidad de la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002 ya que, tanto en el momento de apertura del trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, como en el del efectivo planteamiento de la cuestión, se encontraba suspendida en su vigencia y aplicación, por lo que difícilmente podía ser tomada en cuenta por el órgano judicial a efectos de resolver el asunto que ante sí tenía planteado [FJ 2].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1381-2004 planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 6 de Córdoba en relación con la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras, por posible vulneración del art. 9.3 CE y, acumulada y subsidiariamente a la anterior, sobre el art. 8, apartado 15, de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, que modifica la disposición adicional segunda de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorro, por posible vulneración de los arts. 149.1.11 y 149.3 CE en relación con el art. 18.1.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y el Parlamento de Andalucía, así como el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 4 de marzo de 2004 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito del Juzgado de Primera Instancia núm. 6 de Córdoba, al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto del referido Juzgado de 16 de enero de 2004 mediante el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras, por posible vulneración del art. 9.3 CE y, acumulada y subsidiariamente a la anterior, sobre el art. 8, apartado 15, de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, que modifica la disposición adicional segunda de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorro (LORCA), por posible vulneración de los arts. 149.1.11 y 149.3 CE, en relación con el art. 18.1.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

2. Los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) El 25 de noviembre de 2002 el consejo de administración de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Córdoba (Cajasur) acordó proceder a la acreditación ante el Ministerio de Economía de la fundación de dicha caja por el Cabildo de la Santa Iglesia Catedral de Córdoba (persona jurídica de la Iglesia) a los efectos de acogerse a las previsiones competenciales de la disposición adicional segunda LORCA, en la redacción que le dio el art. 8.15 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero. En sesión extraordinaria de fecha 3 de diciembre de 2002, el consejo de administración de Cajasur aprobó la adaptación de los estatutos y el reglamento del procedimiento regulador del sistema de designaciones de los órganos de gobierno a las previsiones de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre.

b) El día 18 de diciembre de 2002, tres vocales del consejo de administración de Cajasur, impugnaron ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 6 de Córdoba los acuerdos adoptados en la referida sesión de 3 de diciembre de 2002.

c) Concluso el procedimiento y con suspensión del plazo para dictar Sentencia, el órgano judicial, por providencia de 24 de julio de 2003, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por término de diez días, para que alegasen lo oportuno sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras, por supuesta vulneración del art. 9.3 CE, en cuanto a los derechos a la irretroactividad de las normas y a la seguridad jurídica y respecto del art. 8, apartado 15, de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, que modifica la disposición adicional segunda LORCA por posible vulneración de los arts. 149.1.11 y 149.3 CE, en relación con el art. 18.1.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981.

d) Los actores solicitaron el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad solamente respecto del art. 8.15 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, por entender que la misma vulneraba los arts. 149.1.11 y 149.3 CE, al regular una materia atribuida a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el art. 18.1.3 del Estatuto de Autonomía entonces vigente. El Ministerio Fiscal y la representación procesal de Cajasur manifestaron su parecer favorable al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad solamente respecto de la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras.

e) Finalmente, el órgano judicial dictó el Auto de 16 de enero de 2003 por el que se plantea la presente cuestión de inconstitucionalidad.

3. En cuanto al contenido del Auto de promoción, importa destacar lo siguiente:

a) La parte argumentativa del Auto comienza señalando la concurrencia de los requisitos procesales necesarios para el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad así como la imposibilidad de acomodar las normas cuestionadas al ordenamiento constitucional. A continuación señala que en el caso se impugnan acuerdos sociales de una caja de ahorros, acuerdos que fueron tomados en orden a la adaptación de los estatutos de la entidad a las normas dictadas por la Ley 44/2002 y que son impugnados por entender los demandantes que son de aplicación las normas contenidas en la Ley autonómica 10/2002, de forma que la constitucionalidad de una u otra norma determinará la validez y legalidad de los acuerdos y con ello vinculará el fallo que pueda dictarse. Indica que en este caso son dos las normas respecto a las cuales se plantean las dudas de constitucionalidad, y que es claro que la aplicación de una u otra dependerá de su constitucionalidad; por ello, no sería lógico plantear primero la cuestión de inconstitucionalidad respecto de una sola de las normas y, resuelta aquélla, volver a suspender el plazo para dictar Sentencia, para plantear una segunda cuestión de inconstitucionalidad sobre la segunda norma.

b) Seguidamente argumenta la posible inconstitucionalidad de la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002 fundamentada en la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en cuanto que establece el requisito de la conformidad de todas las entidades fundadoras para la acreditación ante el Ministerio de Economía, y, con ello, se altera el normal equilibrio para la toma de decisiones entre los órganos rectores. Igualmente entiende vulnerado el principio de irretroactividad de las normas establecida en el art. 9.3 CE dado que la citada disposición adicional, en su apartado tercero, recogería un supuesto de retroactividad de “grado máximo” por aplicarse no sólo a actos realizados en períodos de tiempo anteriores, sino incluso a actos ya consumados y que han surtido los efectos jurídicos previstos en la normativa anterior que pretende modificarse con la norma retroactiva sin que, en el caso de autos, a juicio del órgano judicial, se aprecie que existan exigencias cualificadas de interés general que aconsejen o justifiquen la retroactividad de una norma que afecta a situaciones ya consumadas y agotadas pues cuando se publica la Ley andaluza 10/2002, el procedimiento de acreditación de Cajasur ante el Ministerio de Economía como entidad fundada por la Iglesia Católica está consumado, habiéndose dictado la correspondiente resolución administrativa que tiene por efectuada dicha acreditación.

Igualmente se estima vulnerado el principio de seguridad jurídica ya que, según el órgano judicial, nos encontraríamos ante una ley de las denominadas de “caso concreto” pues tendría por única finalidad impedir que Cajasur pudiera acogerse al procedimiento de acreditación previsto en la Ley 44/2002. De esta manera, la retroactividad no justificada de la norma supone ya en sí mismo un ataque al principio de seguridad jurídica. Pero, además, la norma cuestionada se adopta en el seno de una ley cuyo objeto no es la regulación del régimen interno de las cajas de ahorro, ni de sus órganos de gobierno, sino establecer la normativa sobre tributos cedidos y sus repercusiones administrativas y financieras. Por ello, el órgano judicial estima que, conforme a la doctrina constitucional, el ámbito de las leyes de este tipo debe constreñirse a la materia que sea complemento necesario del contenido de la Ley de presupuestos; es decir, debe complementar la revisión de ingresos y la aprobación de gastos, así como aquellas otras materias que guarden relación directa con esto último o con los criterios de política económica de la que tal presupuesto es instrumento.

c) Respecto al art. 8.15 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, entiende el órgano judicial que la disposición cuestionada puede vulnerar el art. 149, apartados 1.11 y 3 CE en relación con el art. 18.1.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981, en cuanto que priva a esta Comunidad Autónoma de una competencia constitucional y estatutariamente conferida sobre una caja de ahorro radicada en su territorio. En tal sentido, con cita en especial de la STC 49/1998, de 22 de marzo, el Auto indica que el Tribunal Constitucional ha interpretado siempre el art. 149.1.11 CE en el sentido de establecer reglas de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas pero nunca ha entendido que el Estado pueda atribuirse en exclusiva la competencia sobre una caja de ahorros radicada en una Comunidad Autónoma. Dándose la paradoja, además, de que la norma cuestionada se define como norma básica, para consagrar a continuación una excepción a dicho carácter y establecer un mecanismo de exclusividad a favor del Estado, de modo que pasa de regular un mínimo común denominador normativo a atribuir al Estado una competencia en exclusiva. Estamos en presencia, según el órgano judicial, de una norma que, atribuyendo competencias de ejecución, se califica sin embargo como básica, bien que de forma contingente, en cuanto la asunción de dicha competencia por el Estado depende de la exclusiva voluntad de la entidad afectada. La disposición adicional introducida por la Ley 44/2002 en la LORCA justifica dicha posibilidad en el Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos de 3 de enero de 1979, pero ello no es suficiente para alterar dicha distribución competencial prevista en la Constitución, puesto que el acuerdo, como tratado internacional, tiene su valor supralegal pero infraconstitucional, conforme a los arts. 95 y 96 CE. El propio Tribunal Constitucional ha señalado que la conclusión de tratados internacionales por el Estado no puede suponer el desconocimiento del reparto de competencias establecido por la Constitución entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por lo que, en los tratados cuya materia afectara a competencias autonómicas, seguiría correspondiendo la ejecución de la competencia a la Comunidad Autónoma (SSTC 252/1988, 64/1991 y 79/1992). Asimismo, la ejecución de los tratados internacionales, en lo que afecta a materias atribuidas a la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, le corresponde a la Administración andaluza, conforme al art. 23.2 de su Estatuto de Autonomía.

Finalmente el Auto alude a la pendencia de diversos recursos de inconstitucionalidad planteados en relación con las normas ahora cuestionadas.

4. Por providencia de la Sección Primera de este Tribunal Constitucional de 7 de junio de 2004 se acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad así como dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, al Parlamento y al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Finalmente se ordenó publicar la incoación de la cuestión de inconstitucionalidad en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”.

5. El Presidente del Senado, por escrito registrado en fecha 24 de junio de 2004, comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El mismo día 24 de junio el Abogado del Estado registró su escrito de alegaciones señalando la identidad de la presente cuestión con la tramitada con el núm. 5094-2003 y acompañando copia del escrito presentado en la precedente cuestión de inconstitucionalidad, dando así por reproducidas las alegaciones presentadas en su momento y que se sintetizan a continuación.

Comienza por ratificarse en las alegaciones vertidas en otros procesos constitucionales que guardan relación con la aprobación de los estatutos de Cajasur, señalando a continuación que la disposición adicional segunda LORCA, en la redacción dada por el art. 8.15 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, es conforme con la Constitución. Indica al respecto que la cuestión esencial que se suscita es por qué una caja de ahorros fundada por la Iglesia Católica ha de ser considerada una entidad de carácter benéfico o asistencial de las consideradas por el artículo V del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos de 3 de enero de 1979. Dicho artículo V incluye dos requisitos para que concurra la obligación estatal de garantizar que las entidades a las que se refiere se rijan por sus estatutos y gocen de los beneficios de otras entidades privadas del mismo carácter, el carácter benéfico o asistencial y su fundación por la Iglesia Católica, requisitos ambos que concurrirían en la caja de ahorros objeto del conflicto del que trae causa la presente cuestión. Establecido lo anterior, lo que se plantea es si las obligaciones asumidas por el Estado en el precitado tratado internacional deben ser llevadas a cabo por el Estado mismo o si, por el contrario, pueden ser llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias sobre cajas de ahorro, competencia cuyos límites han sido configurados por la doctrina constitucional. El Abogado del Estado señala que esta cuestión ha de ser resuelta a favor del Estado ya que la competencia ha de ser ejercitada con criterio común para todo el territorio nacional asegurando así la unidad de interpretación en esta materia. Además indica que la norma estatal es básica de suerte que vincula al desarrollo normativo que haya de ser acometido por las Comunidades Autónomas puesto que la función básica de garantizar la singularidad de las cajas de ahorro en el conjunto de las entidades financieras puede intensificarse en un grupo específico de ellas, en este caso, las fundadas por la Iglesia Católica. Estima asimismo que tampoco resulta contraria a la Constitución la atribución de actos de ejecución al Ministerio de Economía en tanto que está justificada en razón de la finalidad objetiva a la que responde la competencia estatal sobre las bases.

En cuanto a la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, el Abogado del Estado estima que la misma es inconstitucional si bien no comparte las causas de inconstitucionalidad apreciadas por el órgano judicial. Al respecto destaca que el art. 9.3 CE prohíbe únicamente la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y las restrictivas de derechos individuales, de modo que, fuera de esos casos, nada impide constitucionalmente que el legislador dote a la ley del ámbito de retroactividad que estime oportuno, cuestión ésta que corresponde así al ámbito de la legalidad ordinaria. Tampoco aprecia vulneración alguna por el hecho de que una norma de este tipo, de las llamadas de acompañamiento, incluya una previsión como la denunciada ya que el legislador goza de libertad para determinar el contenido normativo de las leyes que aprueba siendo las cuestiones de técnica legislativa ajenas a la jurisdicción del Tribunal Constitucional. De esta forma considera que los límites invocados en el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad hacen referencia a las leyes de presupuestos pero no se aplican a las denominadas leyes de acompañamiento de forma que el principio de seguridad jurídica solamente podría considerarse vulnerado cuando el cambio normativo incorporado no tenga justificación y afecte de forma esencial al sector del ordenamiento jurídico en el que se integra. En el caso cuestionado el Abogado del Estado considera que no concurren las anteriores circunstancias, si bien ello no le impide estimar que la norma cuestionada es inconstitucional por cuanto la misma constituiría un desarrollo de las bases estatales incompatible con ellas, en cuanto que eliminaría la posibilidad de aplicación de la base estatal al impedir el fin normativo que aquélla persigue, consistente en que sea la propia caja de ahorros la que se manifieste como fundada directamente por la Iglesia Católica.

Por lo expuesto, el Abogado del Estado concluye solicitando que se dicte Sentencia estimando la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto a la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, desestimándola en todo lo demás.

7. El 28 de junio de 2004 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones.

8. La Letrada de la Junta de Andalucía formuló su escrito de alegaciones el día 5 de julio de 2004 en el que, resumidamente, expone lo siguiente.

Respecto a la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002 postula, en primer lugar, la inaplicablidad de la norma al proceso por cuanto señala que la misma, en la fecha en la que se acuerda plantear la cuestión de inconstitucionalidad, se encontraba suspendida en su vigencia y aplicación debido a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación en relación con este precepto legal. Tal recurso se admitió a trámite el 25 de marzo de 2003 habiéndose invocado el art. 161.2 CE, por lo que, a su tenor y conforme a lo dispuesto en el art 30 LOTC, se produjo la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado desde la fecha de interposición del recurso, el 12 de febrero de 2003. Por tanto estima que no resulta acertado el juicio de relevancia contenido en el Auto de 16 de enero de 2004 dado que se obvia en su fundamentación el dato esencial de que la norma en cuestión tenía suspendida su vigencia y, en consecuencia, no era aplicable al supuesto concreto enjuiciado, por lo que se ha incumplido la primera de las condiciones necesarias para que pueda prosperar la cuestión cual es la de su aplicación al caso concreto, debiéndose inadmitir la cuestión en lo que se refiere a la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002.

A continuación, para el caso de no ser atendido el alegato formulado, interesa la desestimación de la cuestión respecto a dicho precepto legal por cuanto indica, en primer lugar que la norma andaluza contempla un supuesto distinto del previsto por la normativa básica estatal pues ésta hace referencia a las cajas de ahorro fundadas por la Iglesia Católica o sus entidades y aquélla se refiere a la que, en sus estatutos, recoge la existencia de más de una entidad fundadora. En ese sentido afirma que la norma no representa restricción alguna sino garantías evidentes para las entidades fundadoras, al requerir el consentimiento de todas ellas, y al reforzarse la mayoría exigida en una cuestión que afecta a la determinación del régimen jurídico de la caja.

Seguidamente descarta que la norma infrinja el principio de irretroactividad de las leyes consagrado en el art. 9.3 CE pues no tiene por objeto la regulación de ningún régimen sancionador ni tampoco opera limitación alguna en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas o en la esfera general de protección de la persona, ámbitos en los que, conforme a la doctrina constitucional, dicho principio ha de ser aplicado. Por otra parte, tampoco desde el punto de vista de la pretendida retroactividad de la norma estima que puede ser calificada como de grado máximo pues su referencia a “procedimientos ya iniciados” no impone su vigencia respecto a actos ya consumados y que ya han surtido efecto de manera que, so pena de confundir el mandato de la norma, el precepto no puede aplicarse al caso concreto enjuiciado en cuanto que se trata de un procedimiento ya fenecido al que no le resulta de aplicación la norma en cuestión.

Igualmente se rechaza el segundo motivo de inconstitucionalidad alegado en relación con este precepto pues la Letrada de la Junta de Andalucía entiende que en modo alguno afecta al principio constitucional de seguridad jurídica dado que no induce a confusión ni genera duda de ninguna clase en sus destinatarios respecto a sus consecuencias jurídicas sin que tampoco pueda aplicarse aquí la doctrina constitucional relativa al contenido propio de las leyes de presupuestos dado que la norma enjuiciada no tiene ese carácter ni en cuanto a su contenido, ni en cuanto a su tramitación, ni en cuanto a su temporalidad. Lo mismo sucede respecto al tercer motivo de inconstitucionalidad alegado, la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE.

Respecto al art. 8.15 de la Ley 44/2002, modificativo de la disposición adicional segunda LORCA, estima que vulnera la competencia autonómica exclusiva en materia de cajas de ahorro tal como la misma ha de entenderse a la luz de la doctrina de las SSTC 48/1988 y 49/1988 resultando relevante para la presente cuestión lo dispuesto en el párrafo segundo de la citada disposición. Así, niega el carácter básico de dicho párrafo pues consagra una excepción a su propia regulación a la que pretende otorgar también el calificativo de básica; de esta forma se incurre en una evidente contradicción, dado que el concepto de básico no puede ser aplicado a lo no común y que se excepciona de la regla general. A ello debe añadirse que la atribución al Estado para dictar normativa básica en materia de cajas de ahorro solamente se justifica en la medida en que exista un interés general para el mantenimiento de ese mínimo común de forma que, si no es posible encuadrar la disposición adicional segunda LORCA en el cumplimiento de dicho interés, no será posible calificarla de norma básica. En tal sentido, como señala la Ley de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorro, y ha sido ratificado por la doctrina constitucional, uno de tales intereses es democratizar los órganos de gobierno de las cajas, finalidad que faculta al legislador estatal a regular los aspectos básicos de la participación de los sectores sociales afectados por la actividad de las cajas. Por ello, la Letrada de la Junta de Andalucía estima que la excepción que contiene la disposición adicional segunda LORCA no responde a dicha finalidad y, por el contrario, constituye una restricción a dicha finalidad general que priva a la Comunidad Autónoma de Andalucía de la competencia que le corresponde.

Concretamente la representación procesal del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía señala que nos encontramos ante una norma que atribuye competencias de ejecución y se califica como básica, si bien la asunción estatal de esa competencia depende de la propia voluntad de la entidad fundadora, justificándose todo ello en los principios que recoge el artículo V del Acuerdo internacional de 3 de enero de 1979 sobre asuntos jurídicos entre el Estado Español y la Santa Sede. Al respecto estima que el carácter de lo básico no casa con una regulación como la expuesta en la que su aplicación puede excepcionarse a voluntad del sujeto receptor de la misma, pues la sumisión en la aprobación de los estatutos, los reglamentos que regulen la designación de miembros de los órganos de gobierno y el presupuesto anual de la obra social a la supervisión del Ministerio de Economía no es automática sino que depende de la propia actuación de la caja interesada la cual podrá optar porque sea el Estado o la Comunidad Autónoma la Administración competente para la realización de dichos actos de ejecución por el mero hecho de remitir o no la acreditación a la que hace referencia el precepto. A ello se añade que se trata de una competencia de ejecución a la que se califica de básica olvidando la competencia exclusiva autonómica en materia de cajas de ahorro sin que la asunción de tal competencia ejecutiva por el Estado pueda entenderse justificada en el presente caso.

A su juicio tal justificación no puede hallarse en la necesidad de asegurar la uniformidad, pues el régimen previsto por la norma está sometido al principio de libre disponibilidad, ni tampoco en la excepcionalidad del caso que se intenta justificar en atención al ámbito y principios recogidos en el Acuerdo internacional de 3 de enero de 1979 sobre asuntos jurídicos entre el Estado español y la Santa Sede. A este respecto se indica que la ejecución de tratados internacionales no supone alteración competencial de ninguna clase por cuanto el art. 149.1.3 CE no es un título atributivo de competencias al respecto sino que, además, la ejecución de los tratados, en lo que afecta a la materia de competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, le corresponde a la Administración autonómica. En tal sentido distingue entre la competencia estatal en materia de relaciones internacionales ex art. 149.1.3 CE y el resultado del ejercicio de dicha competencia que son los tratados internacionales; a su vez, cabe diferenciar entre los tratados internacionales y las normas subsiguientes que pueda dictar el Estado respecto de los mismos, situación en la que se encuentra la disposición adicional segunda LORCA. Por ello no puede tener carácter básico en atención a su origen sino que el mismo dependerá de la materia afectada y del orden constitucional de reparto de competencias establecido. En este caso la norma que se pretende básica es, además, nueva por cuanto hasta este momento había correspondido a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias de ejecución en materia de cajas de ahorro. Tampoco el texto internacional al que antes se ha hecho referencia ampararía la norma estatal por cuanto los tratados internacionales no constituyen parámetro de constitucionalidad ni de su contenido resulta referencia alguna a las cajas de ahorro, las cuales distan mucho de ser las entidades benéficas a las que el mismo se refiere. En efecto, conforme a la doctrina constitucional sólo cabe calificarlas como entidades de crédito, sin que las fundadas por la Iglesia Católica difieran en su esencia jurídica del resto de las cajas de ahorro. Por ello no son encuadrables en el citado tratado, el cual ha de entenderse aplicable a las entidades de naturaleza religiosa creadas conforme al Derecho canónico y necesitadas de reconocimiento por el sistema jurídico del Estado español, pero no a las entidades creadas por la Iglesia conforme al Derecho español.

Por todo lo expuesto la Letrada de la Junta de Andalucía suplica se dicte Sentencia inadmitiendo la cuestión planteada en lo que se refiere a la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, o, subsidiariamente, desestimándola por infundada, así como estimando la cuestión de inconstitucionalidad en lo que se refiere al art. 8.15 de la Ley 44/2002.

9. El Fiscal General del Estado, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 6 de julio de 2004, presentó las alegaciones que se resumen a continuación.

Tras la exposición de los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad se refiere al planteamiento, en un solo Auto, de una cuestión de constitucionalidad sobre dos normas estimando que tal modo de efectuar el planteamiento no entraña obstáculo alguno que impida la resolución conjunta de la compatibilidad de las normas cuestionadas con la Constitución.

Examinando ya la constitucionalidad de los preceptos impugnados, el Fiscal General del Estado afirma, en relación con la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, que no puede ser puesto en cuestión que la misma contiene un mandato retroactivo lo que, sin embargo, no quiere decir que, por tal razón, contradiga el art. 9.3 CE, ya que la norma cuestionada es de aplicación a “cuantos procedimientos y actuaciones se hayan iniciado antes de la entrada en vigor de la presente Ley”, lo que implica que pueda entenderse bien que es de aplicación también a los concluidos o solamente a los que se encuentran en trámite. Si se opta por la primera interpretación no cabe duda de que estamos ante una retroactividad de grado máximo o auténtica, mientras que si se opta por la segunda estaríamos ante la denominada retroactividad impropia o de grado medio. Dado que el acuerdo de Cajasur impugnado se adoptó el día 25 de noviembre de 2002 y se ejecutó al día siguiente, produciéndose su reconocimiento por parte del Ministerio de Economía el 2 de diciembre de 2002, si se pretende aplicar al mismo la norma cuestionada estaríamos ante un supuesto de retroactividad de grado máximo, de suerte que se vulneraría el art. 9.3 CE. Sin embargo, señala el Fiscal, también es posible entender que dicha norma no era de aplicación porque cuando la misma entró en vigor el procedimiento de acreditación de Cajasur ya había concluido, en cuyo caso resulta innecesario el planteamiento de la cuestión porque la norma cuestionada no sería aplicable. Además, aun cuando se otorgara una retroactividad de grado máximo a la norma, el Ministerio público recuerda que, conforme a la consolidada doctrina constitucional, la prohibición de retroactividad se restringe a las normas sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, condición que no se puede atribuir a la norma cuestionada. Por ello, estima que ha de rechazarse el planteamiento de la cuestión por este motivo ya que el principio de irretroactividad del art. 9.3 CE no es de aplicación a una norma de las características de la cuestionada.

El Fiscal General del Estado analiza la norma cuestionada desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica, estimando que la misma no supera el canon de constitucionalidad en relación con el citado principio ya que tiene vocación de ser aplicada a actos que han desplegado sus efectos antes de que entrara en vigor y ello impide que los destinatarios de la norma puedan adaptar su cumplimiento a las exigencias de la misma. En segundo lugar, impone a la entidad demandada, si es que quiere acogerse a las previsiones de la norma estatal, la observancia de requisitos de cumplimiento imposible como son el de la conformidad de la totalidad de las entidades fundadoras o el del quórum necesario para la adopción del acuerdo, imposición de tales requisitos que, a su juicio, se revela como una manifestación de la arbitrariedad de la norma. Por ello el Fiscal General del Estado estima que la norma autonómica cuestionada es incompatible con el principio de seguridad jurídica proclamado en el art. 9.3 CE por lo que ha de ser declarada inconstitucional y nula.

Aborda a continuación el análisis de constitucionalidad de la norma estatal cuestionada, resaltando que la misma tiene el carácter de norma básica y que dispone que, en el caso de que las cajas de ahorro acreditasen ante el Ministerio de Economía que en sus estatutos consta que en su fundación ha intervenido la Iglesia Católica o sus entidades dependientes, la aprobación de sus estatutos y de los reglamentos que regulen la designación de los órganos de gobierno de la entidad y el presupuesto anual de la obra social competía al citado Ministerio. Así, es patente que la norma amplía la competencia del Ministerio de Economía con fundamento en lo dispuesto en el Acuerdo de 3 de enero de 1979 entre el Estado Español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos, aunque se asume de modo limitado pues, con relación a las restantes cajas de ahorro, la atribución de dicha competencia sería exorbitante y vulneraría el marco constitucional de distribución de competencias tal como el mismo se deriva de las SSTC 48/1988 y 49/1988, doctrina que incluye entre las competencias autonómicas la relativa a la aprobación de los estatutos de las cajas de ahorro. Por ello, el Fiscal estima que, con arreglo a lo anterior, resulta obvio que al atribuir al Ministerio de Economía una competencia que correspondía a la Junta de Andalucía se están invadiendo las competencias de ésta, señalando, además, que la misma no guarda relación con ninguno de los proclamados objetivos que ha de perseguir la normativa básica en materia de cajas de ahorro. No obstante lo anterior, el escrito del Fiscal General del Estado indica la necesidad de examinar si el antes citado Acuerdo puede fundamentar la apreciada modificación en la atribución de competencias. En este sentido entiende que el mismo no es de aplicación ya que la naturaleza jurídica de las cajas de ahorro es la propia de las entidades crediticias y, por esta razón, el Estado tiene competencia para dictar su regulación básica conforme a lo dispuesto en el art. 149.1.11 CE, sin que pueda decirse que las cajas de ahorro fundadas en su momento por la Iglesia Católica dependan ahora de ella. Por otra parte, las obligaciones contraídas por el Estado español en cumplimiento del mencionado Acuerdo han de entenderse relativas a aquellas entidades erigidas canónicamente cuya personalidad haya de ser reconocida por el Estado pero no a las que la Iglesia pueda constituir conforme al Derecho del Estado, las cuales han de quedar sometidas a ese ordenamiento jurídico, conforme al cual la aprobación de los estatutos o del presupuesto para la obra social de las cajas de ahorro no es competencia estatal sino de las Comunidades Autónomas cuando así lo prevea su Estatuto de Autonomía, como es el caso de Andalucía. A la misma conclusión llega el Fiscal desde la perspectiva de la ejecución de los tratados internacionales pues, tratándose de competencias de ejecución, las mismas han de corresponder a la Comunidad Autónoma ya que no estamos aquí ante una de las excepciones que, conforme a la doctrina constitucional, permitirían considerar básico un acto de mera ejecución.

Por ello, concluye que procede estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulas tanto la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002 como el art. 8.15 de la Ley 44/2002 que modifica la disposición adicional segunda LORCA.

10. Mediante escrito registrado el 8 de julio de 2004, el Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía, en representación de dicha Cámara, compareció en el proceso y formuló las alegaciones que se resumen a continuación.

a) En relación con la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002 señala que la cuestión de inconstitucionalidad ha de ser inadmitida por falta de las condiciones procesales: en concreto, por no resultar aplicable en el proceso judicial. En tal sentido indica que lo determinante para el órgano judicial es lo establecido en el apartado 3 de la disposición cuestionada, del cual infiere su aplicación, con carácter retroactivo, a un proceso de acreditación ya concluso en el momento de entrada en vigor de la disposición cuestionada. Lo expuesto se comprueba, además, con la circunstancia de que el primer motivo de inconstitucionalidad considerado por el órgano judicial es, precisamente, la vulneración del principio de irretroactividad de las normas mientras que el segundo, el relativo a la vulneración del principio de seguridad jurídica, parte también de modo indubitado de que la aplicabilidad de la citada disposición adicional deriva precisamente de la previsión de retroactividad de su apartado 3. De esta manera, es posible afirmar que el órgano judicial considera que la disposición es aplicable al caso por la exclusiva razón de que su apartado 3 prevé su retroactividad en grado máximo.

Sentado lo anterior el Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía entiende que tal juicio de aplicabilidad es infundado y carente de toda razón jurídica habida cuenta de que el apartado 3 de la disposición cuestionada se encontraba suspendido en su vigencia y aplicación en el momento de plantearse la cuestión de inconstitucionalidad mediante Auto de 16 de enero de 2004. Indica que la providencia de la Sección Segunda del Tribunal Constitucional, por la que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad del Presidente del Gobierno contra la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002 acuerda la suspensión del precepto, suspensión que, en relación con el apartado 3, se ratifica en el ATC 264/2003, de 15 de julio, de cuyos razonamientos se desprende que la suspensión de la vigencia y aplicación del apartado 3 determina la imposibilidad de que la disposición adicional quinta pueda aplicarse a acuerdos o actos adoptados con anterioridad. Así, entiende que en ningún caso podía ser de aplicación en el proceso dicha disposición adicional quinta, no resultando posible, por lo expuesto, el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad en torno a la misma, dado que el órgano judicial tampoco se plantea la posibilidad de que la circunstancia de que el apartado 3 de la disposición adicional quinta hubiera tenido vigencia en algún momento anterior tuviera alguna relevancia para la resolución del proceso. Ello determina la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por incumplimiento de una de las condiciones procesales, en concreto, la aplicabilidad en el proceso judicial del precepto con rango de ley del precepto cuya constitucionalidad se cuestiona. Extremo éste que es susceptible de ser revisado por el Tribunal Constitucional en supuestos en los que la aplicabilidad deba ser claramente descartada, cosa que, a su juicio, ocurre en el presente supuesto, ya que es evidente y manifiesto que el órgano judicial no tuvo en cuenta que los preceptos cuya aplicabilidad consideraba esenciales para la decisión del proceso del que conocía no podían resultar aplicables, por la razón de que el apartado 3 de la disposición adicional quinta se encontraba suspendido, lo que, a su vez, determinaba la inaplicabilidad de los dos primeros párrafos de la misma en el momento en el que se planteó la cuestión de inconstitucionalidad.

Con carácter subsidiario a la señalada causa de inadmisión, el Letrado de la Cámara autonómica argumenta que una interpretación adecuada de la referida disposición adicional quinta determina igualmente que la misma no resulte de aplicación y ello aun cuando la realizada por el órgano judicial no pueda ser tildada de irrazonable. Dicha interpretación puede ser establecida por el Tribunal Constitucional en su tarea de concretar el sentido del precepto de la que se debe partir a la hora de juzgar sobre su constitucionalidad descartando aquellos que, aun no siendo irrazonables, considere como no aceptables. En tal sentido indica que el apartado 3 de la disposición cuestionada en modo alguno pretende establecer que los dos primeros apartados de la misma resulten de aplicación a actos o acuerdos de acreditación que ya habían sido adoptados, en aplicación de lo previsto en la Ley estatal 44/2002, con anterioridad a su entrada en vigor. La finalidad de este apartado 3 no es otra que la de aclarar expresamente que contempla los procedimientos y actuaciones en tramitación en el momento de su entrada en vigor, de modo que todos los acuerdos o actos de acreditación que se encontrasen en esa situación necesariamente habrían de cumplir con los requisitos previstos en la misma pero sin que resultase de aplicación a aquellos adoptados con anterioridad. De ello se sigue que, descartada la interpretación del precepto cuestionado, pueden plantearse dos opciones en función de que el precepto continúe siendo aplicable para adoptar la decisión pertinente en el proceso judicial, en cuyo caso no cabría descartar un pronunciamiento del Tribunal Constitucional, o bien, como en el presente supuesto, el mismo no resulte ya aplicable para adoptar la decisión pertinente, por lo que la cuestión debería ser inadmitida, aún en trámite de sentencia, por falta de una de sus condiciones procesales, la aplicabilidad del precepto cuestionado en el proceso judicial, extremo éste directamente vinculado al carácter de control concreto de la constitucionalidad de la ley que presenta la cuestión de inconstitucionalidad.

Por lo demás, el escrito del Parlamento de Andalucía señala que, si se descarta la interpretación del órgano judicial, queda privada de todo fundamento la duda de constitucionalidad por vulneración del principio de irretroactividad de las normas consagrado en el art. 9.3 CE, en cuanto que la misma se funda, precisamente, en dicha aplicabilidad a acuerdos o actos de acreditación anteriores, sin que la interpretación ahora defendida suponga vulneración de ningún precepto constitucional relacionado con la retroactividad de las normas por la sencilla razón de que el precepto, en la medida en que afecta a situaciones en curso de adquisición, no tendría el denunciado carácter retroactivo.

Sin perjuicio de lo anterior el Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía aprecia la concurrencia de otra causa de inadmisibilidad de la cuestión derivada de la, a su entender, deficiente apertura del trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal en la medida en que el Auto de planteamiento se realizan consideraciones respecto al carácter de caso concreto de la disposición adicional quinta así como respecto a su inclusión en una ley de las denominadas de acompañamiento, dudas que no fueron sometidas a las partes y al Ministerio Fiscal por el órgano judicial, incumpliéndose así la finalidad del trámite de audiencia en cuanto que en el Auto se introducen elementos nuevos que los sujetos interesados en el proceso no habían podido previamente conocer. En cualquier caso, se descarta que la misma vulnere el principio de seguridad jurídica ya que no puede ser calificada como una norma de caso único pues, con independencia del mayor o menor número de sus potenciales destinatarios, se está realizando una actividad de producción de normas con vocación de generalidad, por cuanto la misma será aplicable a todas las cajas de ahorro domiciliadas en Andalucía que hayan de adoptar, en su caso, el acuerdo o acto de acreditación que viene establecido por la normativa básica estatal. Tampoco desde la perspectiva de la inserción de la disposición cuestionada en una de las denominadas leyes de acompañamiento podría entenderse vulnerado el referido principio de seguridad jurídica, por cuanto la doctrina constitucional citada en el Auto de planteamiento en apoyo de tal tesis se refiere al contenido propio de las leyes anuales de presupuestos que no resulta de aplicación a las leyes de acompañamiento.

Las consideraciones finales del alegato del Parlamento de Andalucía en relación con la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002 se dirigen a descartar que, aun en el caso de que la norma hubiera pretendido afectar a actos o acuerdos ya producidos en la fecha de su entrada en vigor, tampoco vulneraría con ello la prohibición de la retroactividad del art. 9.3 CE pues el mismo se refiere a las disposiciones sancionadoras o restrictivas de derechos individuales, circunstancias que no concurren en la disposición adicional quinta de la Ley 10/2002. Por otro lado, tampoco el principio de seguridad jurídica se vería lesionado ya que los afectados por la norma no han sufrido las consecuencias de una regulación imprevisible, máxime teniendo en cuenta el escaso tiempo que medió entre la aprobación de la normativa básica estatal, que afecta a aspectos esenciales del funcionamiento de las cajas sustraídos a la competencia autonómica, y el desarrollo autonómico, que se dirige a proteger los intereses de todos los afectados por el proceso de acreditación que se pone en marcha de acuerdo con lo previsto por el legislador estatal.

b) En lo relativo al art. 8.15 de la Ley 44/2002, el Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía se remite a las alegaciones realizadas para fundamentar la inconstitucionalidad del referido precepto vertidas en el recurso de inconstitucionalidad tramitado con el núm. 488-2003, interpuesto por el Parlamento de Andalucía contra éste y otros preceptos de la referida ley. A dicho precepto le reprocha, de un lado, la especial regulación que establece para las cajas de ahorro fundadas por la Iglesia Católica, la cual vulneraría el principio de igualdad careciendo de fundamento constitucional por cuanto, en primer lugar, no es posible encontrar elemento objetivo alguno que justifique un tratamiento diferenciado como el contenido en los preceptos impugnados, sustrayéndose, en segundo lugar, a la Comunidad Autónoma las competencias ordinarias en la materia en relación a dichas cajas de ahorro.

Por todo ello, el escrito de la Cámara autonómica concluye solicitando de este Tribunal Constitucional que declare inadmisible la cuestión planteada en relación a la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002 o, subsidiariamente, la desestime, así como que declare inconstitucional y nulo el art. 8.15 de la Ley 44/2002.

11. Por providencia de 18 de octubre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso constitucional debemos resolver la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras, por posible vulneración del art. 9.3 CE y con el art. 8, apartado 15, de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, que modifica la disposición adicional segunda de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorro (LORCA) por posible vulneración del art. 149, apartados 1.11 y 3 CE en relación con el art. 18.1.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre.

La disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, establece lo siguiente:

“Disposición adicional quinta. Requisitos previos a la acreditación prevista en la disposición adicional segunda de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros.

1. En los supuestos de Cajas de Ahorros domiciliadas en Andalucía en las que, junto con la Iglesia Católica o Entidades de Derecho Público de la misma, figuren como fundadoras en la disposición adicional segunda de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía, otras entidades, será necesario, con carácter previo al acto de acreditación a que se refiere el párrafo segundo de la disposición adicional segunda de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros, que muestren su conformidad a tal acto, y a los efectos que legalmente comporta, la totalidad de las entidades fundadoras.

2. Producida la conformidad de la totalidad de las entidades fundadoras a que se refiere el apartado anterior, deberá a continuación mostrar también su acuerdo la Asamblea General de la Caja de Ahorros, requiriéndose para la válida constitución de la misma la asistencia de la mayoría de los miembros, siendo además necesario, para la adopción de los acuerdos obtener, como mínimo, el voto favorable de cuatro quintos de los asistentes.

Con carácter previo a la convocatoria de la Asamblea General de la Caja de Ahorros, deberá la correspondiente propuesta ser informada por parte de la Consejería de Economía y Hacienda, versando dicho informe sobre su adecuación, tanto material como formalmente, a la legalidad vigente.

3. Lo previsto en la presente disposición será de aplicación a cuantos procedimientos y actuaciones se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor de la presente Ley al amparo de lo previsto en el párrafo segundo de la disposición adicional segunda de la Ley 31/1985, de 2 de agosto.”

A su vez, la disposición adicional segunda LORCA, en la redacción dada a la misma por el art. 8.15 de la Ley 44/2002 de 22 de noviembre, disponía lo siguiente:

“En el caso de Cajas de Ahorros cuyos Estatutos recojan como Entidad fundadora a la Iglesia Católica, el nombramiento, idoneidad y duración del mandato de los representantes de los distintos grupos en los órganos de gobierno se regirá por los Estatutos vigentes a 1 de noviembre de 2002, debiendo respetar el principio de representatividad de todos los grupos.

En todo caso, considerando el ámbito del Acuerdo internacional de 3 de enero de 1979 sobre asuntos jurídicos y los principios que recoge el artículo quinto del mismo, y sin perjuicio de las relaciones que correspondan con las Comunidades Autónomas respecto a las actividades desarrolladas en sus territorios, la aprobación de Estatutos, de los Reglamentos que regulen la designación de miembros de los órganos de Gobierno y del presupuesto anual de la Obra social de las Cajas de Ahorros cuya entidad fundadora directa según los citados estatutos sea la Iglesia Católica o las Entidades de Derecho Público de la misma, serán competencia del Ministerio de Economía, cuando así lo acredite la Caja interesada ante el referido Ministerio.”

2. La presente cuestión de inconstitucionalidad, una vez examinada, ha de reputarse resuelta por la doctrina que este Tribunal ha establecido en la STC 151/2011, de 29 de septiembre, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad 6250-2003 planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de Córdoba en relación con la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras, y, de modo acumulado y subsidiario, en relación con el art. 8, apartado 15, de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, que modifica la disposición adicional segunda de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorro.

De acuerdo con ello procede en primer lugar apreciar la existencia del óbice procesal planteado por los Letrados del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y del Parlamento de Andalucía en relación con la inaplicabilidad al caso de la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, ya que, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 783-2003 planteado contra la misma por el Presidente del Gobierno, se había hecho expresa invocación del art. 161.2 CE en relación con el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) a fin de que se produjera la suspensión de la vigencia y aplicación de la norma impugnada. Suspensión inicialmente acordada ex art. 161.2 CE en la providencia de la Sección Segunda de este Tribunal Constitucional de 25 de marzo de 2003 por la que se admitió a trámite el recurso y posteriormente confirmada por este Tribunal, en lo que respecta al apartado 3 de la misma, por el ATC 264/2003, de 15 de julio, decisión publicada en el “Boletín Oficial del Estado” de 29 de julio de 2003. En el citado Auto se acordó “[m]antener la suspensión del apartado 3 de la disposición adicional quinta de la Ley 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras, y levantar la suspensión de los apartados 1 y 2 de dicha disposición adicional”, y en su fundamentación jurídica, tras indicar que debía mantenerse la suspensión del apartado 3 de la disposición adicional quinta de la Ley 10/2002, se señaló que “este criterio no cabe extenderlo a los apartados 1 y 2 de la misma disposición adicional, pues, suspendido el apartado 3, lo dispuesto en ellos no afecta a ninguna actuación administrativa ya realizada” (FJ 4). Dicha decisión fue objeto de la correspondiente publicación en el “Boletín Oficial del Estado” de 29 de julio de 2003.

Se deduce, por tanto, que el óbice procesal planteado ha de ser acogido pues, tanto el 24 de julio de 2003, momento en el que se abre el preceptivo trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal como el 16 de enero de 2004, fecha en la que el órgano judicial dicta Auto planteando la cuestión de inconstitucionalidad, el apartado 3 de la disposición adicional que se cuestiona, apartado determinante, como ya razonamos en el ATC 264/2003, para la eventual aplicación de los dos primeros apartados de la misma al supuesto de autos y en el que, a tenor de su razonamiento, centra el órgano a quo sus dudas de constitucionalidad, se encontraba suspendido en su vigencia y aplicación, por lo que no podía ser tomado en consideración por el órgano judicial a efectos de resolver el asunto que ante sí tenía planteado.

Por lo expuesto hemos de inadmitir la presente cuestión por lo que concierne a la disposición adicional quinta de la Ley 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras.

3. Descartada de este modo la procedencia de enjuiciar la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, hemos de examinar ahora la duda de constitucionalidad que se suscita en torno a la disposición adicional segunda LORCA en la redacción dada a la misma por el art. 8.15 de la Ley 44/2002, señalando, en primer lugar, que, como ya apreciamos en la STC 151/2011, de 29 de septiembre, la modificación de la disposición impugnada por la Ley 5/2005, de 22 de abril, de supervisión de los conglomerados financieros y por la que se modifican otras leyes del sector financiero, no ha hecho perder el objeto a la presente cuestión de inconstitucionalidad en la medida en que el precepto es aplicable en el proceso a quo. Sentado lo anterior debemos ahora delimitar el objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad pues, pese a que el órgano judicial que plantea la cuestión la extiende formalmente a la totalidad de la disposición adicional segunda LORCA, en la redacción dada a la misma por el art. 8.15 de la Ley 44/2002, lo cierto es que la argumentación contenida en su Auto se ciñe únicamente a cuestionar la conformidad a Derecho de la asunción de determinadas competencias ejecutivas por un órgano estatal, el Ministerio de Economía, en relación con un tipo específico de cajas de ahorro, aquella fundada directamente por la Iglesia Católica o las entidades de Derecho público de la misma, cuando previamente dicha condición hubiera sido acreditada por la caja ante el citado órgano estatal, aspectos todos ellos contemplados en el párrafo segundo de la disposición adicional segunda LORCA, párrafo al que restringiremos nuestro enjuiciamiento por ser éste el relevante para la resolución del proceso a quo.

Llegados a este punto resulta que la duda de constitucionalidad planteada ha sido resuelta por la doctrina que este Tribunal ha establecido en la ya citada STC 151/2011, de 29 de septiembre, en la que hemos declarado inconstitucional y nulo el segundo párrafo de la disposición adicional segunda de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorro, en la redacción dada por el art. 8, apartado 15, de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, resolución ésta que, a partir del día siguiente de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, tiene el valor de cosa juzgada y plenos efectos frente a todos (arts. 164.1 CE y 38.1 LOTC). Se sigue de ello que el precepto cuestionado ha sido expulsado del ordenamiento, una vez anulado por inconstitucional, lo que impone ahora apreciar, conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 387/1993, de 23 de diciembre, FJ único; 72/1997, de 10 de abril, FJ único; 91/1997, de 8 de mayo, FJ único; y AATC 271/2005, de 21 de junio, FJ único; y 77/2007, de 27 de febrero, FJ único) la desaparición sobrevenida del objeto de la presente cuestión por lo que respecta al citado precepto legal, al haber quedado disipada la duda de constitucionalidad planteada por el órgano judicial.

FALLO

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

Ha decidido

1º Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad en lo relativo a la disposición adicional quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras.

2º Declarar la desaparición sobrevenida de su objeto por lo que respecta al segundo párrafo de la disposición adicional segunda de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorro, en la redacción dada por el art. 8, apartado 15, de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a diecinueve de octubre de dos mil once.

SENTENCIA 161/2011, de 19 de octubre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 275, de 15 de noviembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:161

Cuestión de inconstitucionalidad 251-2005. Planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con el art. 11 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 3/1996 de atención farmacéutica, de 25 de junio.

Discriminación por razón de edad: nulidad del precepto legal que impide participar en los procedimientos de instalación de nuevas oficinas de farmacia a los farmacéuticos mayores de sesenta y cinco años (STC 63/2011).

1. La regulación de un concurso para la adjudicación de nuevas oficinas de farmacia por parte de la Comunidad Autónoma de Extremadura recogido en el artículo cuestionado no contradice las bases estatales, derivadas del art. 149.1.16 CE, máxime cuando el art. 3.2 de la Ley 16/1997 de oficinas de farmacia, opuesto como norma estatal básica de contraste, carece de tal carácter básico según la disposición final de la citada Ley [FJ 3].

2. Los principios de mérito y capacidad no pueden quedar excluidos en los concursos de autorización de oficinas de farmacia en el ámbito de Extremadura, ya que tratándose de una actividad privada de incuestionable interés público, aun sin ser acceso a la función pública *stricto sensu*, resulta ineludible aplicar tales principios en el acceso al ejercicio de funciones propias del servicio farmacéutico [FJ 3].

3. Si bien la justificación de la valoración de la integración profesional y empadronamiento mínimo de tres años en el ámbito de esta Comunidad Autónoma pudiere estar objetivada, en ningún caso podemos estimarla constitucionalmente razonable, y más aún desde la perspectiva de la proporcionalidad, que exige que la diferenciación no sea determinante de una discriminación [FJ 4].

4. La justificación de las medidas de fomento, mantenimiento y creación de empleo, aparece como razonable y razonada en el propio ámbito de competencias autonómicas de fomento del empleo y para estimular la creación de empleo en zonas profundamente afectadas por el paro, resultando sus efectos proporcionados respecto a la finalidad perseguida, sin que entrañe discriminación alguna [FJ 4].

5. Reitera la doctrina sobre la inconstitucionalidad de la prohibición de participar en el procedimiento de autorización de oficina de farmacia a los farmacéuticos que tengan más de sesenta y cinco años, de las SSTC 63/2011, 79/2011 y 117/2011 [FJ 4].

6. En las cuestiones de inconstitucionalidad que tengan su origen en procedimientos de impugnación de normas reglamentarias que desarrollen disposiciones legales, se dará el requisito de la relevancia cuando el proceso *a quo* no pueda resolverse sin despejar las dudas de constitucionalidad que afectan a dichas disposiciones legales, y siempre que la exteriorización del juicio de relevancia ponga de relieve la conexión entre los preceptos reglamentarios ante él impugnados y estas últimas (SSTC 76/1990, 337/1994) [FJ 2].

7. La tramitación de un recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la ley, no impide el ulterior planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad respecto de otros preceptos, ni significa que el resto de los preceptos no impugnados en el primer procedimiento hayan sido enjuiciados como constitucionales [FJ 2].

8. En las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que, tras esa derogación o modificación, resulte o no aplicable aquélla en el proceso *a quo* y de su validez dependa la decisión a adoptar en éste (SSTC 255/2004, 179/2006) [FJ 2].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 251-2005, planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo respecto del respecto del art. 11 de la Ley de la Asamblea Extremadura 3/1996 de atención farmacéutica, de 25 de junio, desarrollada por el Decreto del Gobierno de Extremadura 121/1997, por posible vulneración del art. 14 CE. Han intervenido el Fiscal General del Estado, el Gobierno de la Junta de Extremadura, y la Asamblea de Extremadura. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 23 de noviembre de 2004 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el Auto de la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, al que se acompañaba testimonio del correspondiente procedimiento, en el que acordaba plantear la cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 11 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 3/1996, de 25 de junio, de atención farmacéutica, en lo relativo a la introducción de un concurso público para la autorización de nuevas oficinas de farmacia en Extremadura, y de la valoración baremada de “la integración profesional en el ámbito de esta comunidad autónoma” y “medidas de fomento, mantenimiento y creación de empleo”, y de la exclusión de los mayores de 65 años en dichos concursos, por posible contradicción con el principio de igualdad e interdicción de la arbitrariedad del art. 14 CE.

2. Los antecedentes fácticos de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Las asociaciones provinciales de empresarios farmacéuticos de Cáceres y de Badajoz impugnaron en recurso contencioso-administrativo núm. 3021-1997 el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura 121/1997, de 7 de octubre (publicado en el “Diario Oficial de Extremadura” el 14 de octubre de 1997), por el que se aprobaba el Reglamento de desarrollo de la Ley de atención farmacéutica en materia de oficina de farmacia y botiquines 3/1996, solicitando la nulidad íntegra, o subsidiariamente la del art. 5 (transcripción del art. 11 de la Ley 3/1996), art. 6 (párrafos 4 y 5), capítulo IV ; y disposición transitoria y baremo del anexo. Dicho recurso fue desestimado por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura núm. 804/2001, de 30 de abril.

b) Con fecha 28 de junio de 2001 se presentó por la representación de las asociaciones provinciales de empresarios farmacéuticos de Cáceres y Badajoz recurso de casación, por infracción de precepto constitucional, legal y de jurisprudencia contra la Sentencia núm. 804/2001, de 30 de abril, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (Sala de lo Contencioso-Administrativo) que desestimaba el recurso interpuesto. A dicho recurso de casación se opuso en tiempo y forma el Letrado de la Junta de Extremadura

c) Mediante escrito presentado el 13 de febrero de 2004 por la representación de las asociaciones provinciales de empresarios farmacéuticos de Cáceres y Badajoz, pusieron en conocimiento de la Sala Tercera (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo el pronunciamiento de la STC 109/2003 de 5 de junio que declaró la inconstitucionalidad del art. 14 (primer párrafo: “intransmisibilidad de las oficinas de farmacia”) y disposición transitoria tercera (primer párrafo: “limitación a una sola transmisión para aquéllas que estuvieren en funcionamiento a la entrada en vigor de la norma”) de la Ley extremeña 3/1996 de atención farmacéutica; y de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 27 de octubre de 2003 (y otras dieciséis resoluciones) en las que en aplicación de la Sentencia constitucional, se declara la nulidad de una serie de concursos para la provisión de nuevas oficinas de farmacia en Extremadura.

d) Por providencia de 24 marzo de 2004, la Sala Tercera (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo dio traslado a las partes y al Ministerio Fiscal por término de diez días para alegaciones sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 11 de la Ley de Extremadura 3/1996 de atención farmacéutica.

3. En escrito registrado el 13 de abril de 2004 el Letrado de la Junta de Extremadura, solicitó que no se plantease la cuestión respecto de una norma autonómica por infracción del Derecho estatal, ya que ello constituía un contrasentido, que debería haber motivado la inadmisión del recurso de casación. Asimismo considera que dado que lo impugnado era un precepto de un reglamento ejecutivo, y no de una ley, no cabría el planteamiento de la cuestión; sin perjuicio de que dicho art. 11 de Ley 3/1996 fuese modificado por la Ley extremeña 1/1997, que eliminó el mérito baremado en el concurso del “empadronamiento mínimo de tres años en el ámbito de Extremadura”, por lo que el planteamiento sería irrelevante.

4. Mediante escrito presentado el 24 de abril de 2004 por la representación de las asociaciones provinciales de empresarios farmacéuticos de Cáceres y Badajoz, reiteran la procedencia del planteamiento de la cuestión, como ya se interesó en el escrito promoviendo recurso de casación, respecto de los arts. 11, 14, 15 y disposición transitoria tercera, de la Ley 3/1996 de atención farmacéutica de Extremadura, respecto del régimen concursal de autorización de nuevas oficinas de farmacia, en cuanto que lesionaría las competencias estatales básicas, sobre procedimiento administrativo (art. 149.1.18 CE), libre ejercicio de profesiones tituladas (art. 149.1.30 CE), ordenación farmacéutica (art. 149.1.16 CE) y el principio de igualdad de derechos y deberes en cualquier parte del territorio (arts. 14 y 139 CE), especialmente las disposiciones que bareman superiormente la integración profesional en Extremadura, el fomento del empleo y la exclusión de los farmacéuticos mayores de 65 años.

5. El Fiscal ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo evacuó informe el 15 de abril de 2004 interesando el no planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, al entender que el art. 11 de Ley 3/1996 mediatamente cuestionado por la impugnación del Real Decreto 121/1997 de desarrollo, resultaba respetuoso con la competencia estatal básica sobre “bases y coordinación general de la sanidad” del art. 149.1.16 CE.

Mediante nueva Providencia de 7 de julio de 2004 la Sala Tercera (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo dio traslado a las partes y al Ministerio Fiscal por término de otros diez días para alegaciones concretas sobre la compatibilidad del art. 11 de la Ley extremeña 3/1997 con la competencia estatal básica del art. 3.2 de la Ley 16/1997 de oficinas de farmacia (respecto de la no inclusión de los principios de competencia, mérito y capacidad en los concursos de adjudicación de farmacias), los arts. 14 y 139 CE (respecto los criterios de baremación de “integración profesional” y “fomento del empleo”) y arts. 14 y 23.2 CE (respecto de la limitación para concursar a mayores de 65 años).

6. En escrito presentado el 28 de julio de 2004 la representación de las asociaciones provinciales de empresarios farmacéuticos de Cáceres y Badajoz reiteraron su petición de planteamiento.

Mediante escrito presentado el 27 de julio de 2004 el Letrado de la Junta de Extremadura dio por reproducidas las alegaciones efectuadas en su escrito de 12 de abril de 2004, insistiendo en que la STC 109/2003 no ha declarado inconstitucional -pudiendo hacerlo- el art. 11 de la Ley 3/1996, y que como señaló el Ministerio Fiscal, no se ha conculcado la competencia estatal básica del art. 149.1.16 CE sobre bases y coordinación general de la sanidad, ni los arts. 14 y 139 CE.

7. Mediante informe evacuado el 26 de julio de 2004 el Fiscal ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo interesa el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, no respecto de la competencia estatal básica del art. 149.1.16 CE, pero sí en cuanto a la posible vulneración del principio de igualdad en la baremación para el concurso de circunstancias como la residencia de Extremadura o la limitación a 65 años.

8. En Auto de 23 de noviembre de 2004, la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo plantea la cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 11 de la Ley de Extremadura 3/1996 de atención farmacéutica, respecto de la autorización de nuevas oficinas de farmacia en concurso público, de acuerdo con el baremo que valora “la integración profesional en el ámbito de esta comunidad autónoma”, y la exclusión en los concursos de “farmacéuticos que tengan más de sesenta y cinco de años al inicio del procedimiento”.

Tras la exposición de los antecedentes de hecho en los que hace constar la relación causídica del procedimiento contencioso-administrativo de impugnación del Decreto de Extremadura núm. 121/1997 sobre concursos para la apertura de nuevas oficinas de farmacia; se descarta la improcedencia de la cuestión de inconstitucionalidad por plantearse respecto de un precepto autonómico de rango inferior a la ley, en cuanto que esta norma es determinante de la decisión, y reproducción y desarrollo de un precepto legal (del art. 11 de la Ley Extremadura 3/1996). Igualmente se descarta que el hecho de que la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 5 de junio de 2003 recogiera exclusivamente el pronunciamiento de la STC 109/2003, de 5 de junio, sobre el art. 14 (párrafo 1) de la Ley extremeña 3/1996 sea un óbice para el planteamiento ulterior respecto del art. 11 de la misma Ley, en cuanto que no coinciden el objeto de uno y otro procedimiento; tampoco estima que la modificación parcial del art. 11 de la Ley de Extremadura 3/1996 por la Ley de Extremadura 1/1997 haya hecho desaparecer el objeto cuestionado, ya que sólo afectó al requisito del “empadronamiento mínimo de tres años en la Comunidad Autónoma”, pero no las demás cuestiones, por lo que subsiste la utilidad de una resolución de la cuestión de constitucionalidad, aunque sólo sea desde el punto de vista competencial.

Respecto del objeto de la cuestión lo circunscribe a tres puntos del desarrollo del art. 11 de la Ley Extremadura 3/1996: a) Posible inconstitucionalidad del establecimiento de un sistema concurso -como fórmula única- para las autorizaciones de establecimientos de oficinas de farmacia en Extremadura, regido por los principios de publicidad y transparencia, omitiendo de los principios de competencia, mérito y capacidad de la norma básica estatal (art. 2.3 del Real Decreto-ley 11/1996 y art. 3.2 de la Ley 16/1997 de servicios de las oficinas de farmacia) dictada en el ámbito del art. 149.1.16 y 149.3 CE, y en el cual se requiere -además- la concurrencia de algunos elementos baremados. b) Posible inconstitucionalidad -subsidiariamente-, por vulneración del principio de igualdad de los arts. 14 y 139 CE, de los criterios de valoración baremados para la apertura de farmacias consistentes en “integración profesional en el ámbito de esta Comunidad Autónoma” y “medidas de fomento mantenimiento y creación de empleo” (art. 11, párrafo 4, de la Ley de Extremadura 3/1996), los cuales carecen de justificación razonable y proporcionada de la preferencia que otorgan, implicando una discriminación para el resto de los licenciados en farmacia españoles y europeos. c) Posible contradicción con el art. 14 y 23.2 CE del art. 11 (párrafo 9) de la Ley de Extremadura 3/1996, al establecer, sin justificación razonable, un límite máximo de 65 años para poder obtener autorización de oficinas farmacia.

9. Por providencia de 8 de noviembre de 2005 de la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional se admitió a trámite la cuestión de inconstitucionalidad (con núm. 251-2005) respecto del art. 11 de la Ley de Extremadura 3/1996 de atención farmacéutica, por posible vulneración de los arts. 14, 23. 2, 139, 149.1.16 y 149.3 CE, acordando el traslado al Congreso, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, así como a la Asamblea y al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para personación y alegaciones por término de 15 días, con remisión al “Boletín Oficial del Estado” (resultando publicado en el “Boletín Oficial del Estado” de 22 noviembre 2005).

10. En escrito recibido el 25 de noviembre de 2005, el Presidente del Senado solicita que se tenga personada a la Cámara en dicho procedimiento, y ofreció su colaboración a efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En escrito registrado el 29 de noviembre de 2005 el Presidente del Congreso comunica la no personación ni formulación de alegaciones por parte de esa Cámara.

Mediante escrito recibido el 25 de noviembre de 2005 el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación solicita que se le tenga por personado, sin formular alegaciones, al no haber sido parte en el proceso judicial antecedente.

11. El Fiscal General del Estado, mediante informe evacuado el 7 de diciembre de 2005, interesa que se le tenga personado y que se declare la inconstitucionalidad y anulación de los incisos “valoración de la integración profesional y empadronamiento mínimo de tres años en el ámbito de esta Comunidad Autónoma” y “en ningún caso podrán participar en el procedimiento autorización de la oficina de farmacia los farmacéuticos que tenga más de sesenta y cinco años al inicio de procedimiento” del art. 11 de la Ley de Extremadura 3/1996 de atención farmacéutica, por vulnerar los arts. 14, 23. 2 y 139 CE.

Tras la exposición de los antecedentes de hecho, delimitación del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad (circunscribiéndolo al art. 11, párrafos 4 y 9, de la Ley de Extremadura 3/1996 de atención farmacéutica) y una serie de consideraciones generales sobre las oficinas de farmacia y el ejercicio de la profesión farmacéutica (libertad de empresa e interés y planificación pública; competencias básicas estatales y autonómicas de desarrollo y ejecución...), considera el representante del Ministerio público que no se ha producido una inconstitucionalidad sobrevenida por la aplicación en los procedimientos autonómicos de autorización de nuevas oficinas de farmacia (ex art. 11, párrafo 4 de la Ley de Extremadura 3/1996) sólo de los principios de publicidad y transparencia, y no de los de concurrencia, mérito y la capacidad que se mencionaban en la anterior normativa estatal básica del art. 2.3 Real Decreto-ley 11/1996 -y que se omiten en la posterior norma del art. 3.2 de Ley 16/1997, que no tiene carácter básico ex disposición final primera de la Ley 16/1997-, sin perjuicio de la doctrina de la STC 109/2003 que habilita a las comunidades autónomas para que en el desarrollo legislativo establezcan mayores requisitos para el ejercicio farmacéutico, y de que la Sala del Tribunal Supremo haya mantenido una interpretación restrictiva del concepto “procedimiento autorización” de las Comunidades Autónomas.

Respecto de la “valoración de la integración profesional en el ámbito de la comunidad autónoma”, considera el Fiscal que implica una exclusión injustificada y discriminatoria de los profesionales procedentes de otras Comunidades Autónomas que no estén arraigados en Extremadura, perjudicando el servicio de asistencia farmacéutica, e incluso restringiendo la libertad de circulación del art. 19.1 CE. Por el contrario no considera lesiva de la igualdad la previsión de “medidas de fomento, mantenimiento y creación de empleo” en cuanto que las farmacias son establecimientos mercantiles y sus titulares empresarios, resultando estas competencias propias de la Comunidad Autónoma. Finalmente respecto de la “prohibición a los profesionales de más de 65 años de participar en procedimientos de autorización de apertura de farmacias”, entraña una discriminación injustificada por razón de la edad (en contra del art. 14.1 CE) procediendo su declaración de inconstitucionalidad, como sucedió con el art. 19.5 de la Ley del Parlamento de Galicia 5/1999 en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 12-2005.

12. En escrito registrado el 14 de diciembre de 2005, la Letrada de la Junta de Extremadura se personó solicitando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad, sobre la base de que se están limitando las competencias autonómicas en materia de oficinas de farmacia, respetuosas con la legislación básica estatal.

Partiendo de que al tratarse de una ley autonómica no debería ser susceptible de acceso a la casación, ni podría -por ende- haberse planteado en esta una cuestión de inconstitucionalidad; recuerda que la Ley extremeña 3/1996 de atención farmacéutica ya fue enjuiciada en STC 109/2003, sin que se decretase entonces la inconstitucionalidad del art. 11 ahora cuestionado. Recalca que el otorgamiento de autorización para apertura de oficinas de farmacia por la Junta de Extremadura por concurso público, de acuerdo con el baremo y el procedimiento establecido reglamentariamente, conforme a los “principios de publicidad y transparencia”, no es nuevo (sino que se recogía ya en la Orden de 21 de noviembre de 1979), coincide con la Ley estatal 16/1997 (art. 3.2), y respeta la competencias estatales básicas (arts. 2.1, 2.2, 2.5, 4, 5 y 6 de la Ley 16/1997), debiendo discriminarse los principios sustantivos de la norma estatal básica, de los principios procesales materiales de la norma autonómica de desarrollo (en todo caso respetuosos con aquélla); concluyendo que el principio citado de transparencia lleva implícito los principios omitidos de mérito y capacidad.

Respecto de la valoración de la “integración profesional en el ámbito de la Comunidad Autónoma” no aprecia vulneración del art. 14 ni del art. 139 CE ya que las competencias extremeñas son de desarrollo (que incluye la capacidad de legislar dentro de las bases), y no de mera ejecución (art. 8.5 del Estatuto de Autonomía de Extremadura); la valoración de dicha circunstancia en el baremo fue reducida proporcionalmente a 0,25 puntos; tiene por finalidad potenciar un determinado colectivo (como sucede con el idioma en otras Comunidades Autónomas); no perjudica al régimen de libre establecimiento europeo, en cuanto que la normativa de la Unión Europea en la materia no está todavía integrada ni homogeneizada; y el régimen plasma la idiosincrasia extremeña (poblaciones alejadas, envejecimiento de la población, experiencia previa sobre integración, etc.).

La exclusión de la participación de mayores de 65 años en los procedimientos de autorización de establecimientos farmacéuticos se reputa igualmente constitucional, al tratarse del ejercicio de una profesión liberal de interés público. La Junta de Extremadura justifica el precepto en que la tramitación del concurso de adjudicación tarda una serie de años, por lo que si el concursante tiene 65 años al comienzo, en el momento de la adjudicación estará próximo a finalizar su actividad profesional, y lo único que le cabrá es vender el despacho de farmacia, en contra de la finalidad de estímulo que persigue la ley, y en perjuicio del servicio a los ciudadanos, a quienes se despacharán fármacos por personas de avanzada edad; además, los 65 años están fijados en otros ámbitos del ordenamiento como edad de jubilación sin entrañar inconstitucionalidad, como señalaba la STC 37/2004.

13. El Letrado de la Asamblea de Extremadura se personó mediante escrito de 14 de diciembre de 2005 solicitando la desestimación de la cuestión, primero por haber derivado el objeto de ésta sobre una ley autonómica no susceptible de recurso de casación (procedimiento en el que se planteó la cuestión), en lugar de sobre un decreto autonómico; segundo, porque no concurre vulneración de las competencias básicas del Estado; en tercer lugar, porque la STC 109/2003, de 5 de junio, no acordó la inconstitucionalidad del art. 11 de la Ley de Extremadura 3/1996 ahora cuestionada; en cuarto lugar, porque los principios de transparencia y publicidad señalados por la Comunidad Autónoma no contradicen, sino que incluyen los del mérito y la capacidad; en quinto lugar, porque el mérito de la integración profesional en la Comunidad Autónoma está justificado en las propias competencias y en la estructura social y económica de Extremadura; en sexto lugar, porque el fomento del empleo tiene por finalidad paliar el paro juvenil en Extremadura; y en séptimo lugar, porque la exclusión de los mayores de 65 años queda justificada por las características del puesto de trabajo y su desempeño eficaz (SSTC 75/1983 y 37/2004) y el peligro potencial de los fármacos.

14. Por providencia de 18 de octubre de 2011 se señaló para deliberación y fallo el día 19 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad ha sido planteada por la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en el recurso de casación núm. 8-3791-2001, respecto del art. 11 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 3/1996 de atención farmacéutica, desarrollada por el Decreto 121/1997, principalmente, en lo relativo al establecimiento de un concurso público para la autorización de nuevas oficinas de farmacia, y subsidiariamente, por la introducción como méritos baremados de “la integración profesional en el ámbito de la comunidad autónoma” y de “medidas de fomento, mantenimiento y creación de empleo” (párrafo cuarto del art. 11 Ley 3/1996), y la exclusión de “farmacéuticos que tenga más de 65 años al inicio del procedimiento·de concurso (párrafo noveno del art. 11 Ley 3/1996). Tales previsiones vulnerarían los arts. 149.1.16 y art. 149.3 CE (competencias básicas del estado en materia de sanidad y productos farmacéuticos) y arts. 14, 139 y 23.2 CE (principio de igualdad e interdicción de la discriminación; identidad de derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio y libre circulación y establecimiento de personas; acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas).

El Fiscal General del Estado interesa la estimación de la cuestión y la declaración de inconstitucionalidad del art. 11, párrafos 4 y 9 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 3/1996, que establecen “la integración profesional en el ámbito de la comunidad autónoma” como mérito preferente en los concursos y “la prohibición a mayores de 65 años de participar” en éstos, al lesionar injustificada y desproporcionadamente el principio de igualdad (art. 14 CE), y entrañar una restricción al principio de libre circulación y establecimiento en el territorio español (art. 139.1 y 2 CE). Sin embargo no considera inconstitucional ni el establecimiento del concurso como procedimiento de autorización (con los principios de trasparencia y publicidad), ni la baremación como mérito en esos concursos de “medidas de fomento, mantenimiento y creación de empleo”.

Los Letrados del Gobierno de la Junta y de la Asamblea de Extremadura solicitan la desestimación de la cuestión, primero porque lo impugnado en el proceso contencioso-administrativo era un Decreto, y sin embargo ha motivado el cuestionamiento ante el Tribunal Constitucional de una ley autonómica, produciendo un efecto “fraudulento” ya que la impugnación de ésta no puede acceder a la casación. Segundo, porque la STC 109/2003, de 5 de junio, enjuició determinados preceptos de la Ley extremeña 3/1996 y no declaró la inconstitucionalidad del art. 11. Tercero, porque el establecimiento de un procedimiento de concurso para la autorización de apertura de oficinas de farmacia en Extremadura, conforme a los principios de publicidad y transparencia, respeta las competencias estatales básicas. Cuarto, porque la valoración del mérito de “integración profesional” en el territorio de la comunidad autónoma ha sido minimizado (de 0,50 a 0,25 con máximo de 10 puntos), reflejando la idiosincrasia extremeña, y no entrañando discriminación alguna para el resto de los farmacéuticos españoles o europeos. Quinto, porque la interdicción en los concursos de adjudicación de los mayores de 65 años, tiende a prevenir que la adjudicación finalice en la venta del despacho de farmacia autorizado, y persigue estimular el empleo juvenil de farmacéuticos, y porque los límites de edad han sido declarados constitucionales reiteradamente por el Tribunal Constitucional.

2. Con carácter previo al análisis del fondo de la cuestión de inconstitucionalidad, debemos transcribir el tenor del precepto cuestionado y efectuar una serie de precisiones sobre los óbices opuestos.

a) El art. 11 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 3/1996 cuestionado decía en sus párrafos cuarto y noveno:

“La autorización de Oficinas de Farmacia se otorgará por concurso público, de acuerdo con el baremo y procedimiento que reglamentariamente se determine y en el que necesariamente habrán de tenerse en cuenta los siguientes criterios:

Experiencia profesional.

Méritos académicos.

Formación postgraduada.

Valoración de la integración profesional y empadronamiento mínimo de tres años en el ámbito de esta Comunidad Autónoma.

Medidas de fomento, mantenimiento y creación de empleo.

…

En ningún caso podrán participar en el procedimiento de autorización de Oficina de Farmacia los farmacéuticos que tengan más de sesenta y cinco años al inicio del procedimiento”.

El tenor del párrafo 4 (punto cuarto) fue modificado como consecuencia de la reforma operada por Ley de la Asamblea de Extremadura 1/1997, de 16 de enero, pasando a decir simplemente: “Valoración de la integración profesional en ámbito de esta Comunidad Autónoma”.

b) Respecto de los óbices procesales, debemos hacer las siguientes puntualizaciones:

En primer lugar, en contra de lo que opinan los representantes de la Junta y de la Asamblea de Extremadura, el hecho de que el precepto cuestionado en este proceso constitucional sea de una ley autonómica, mientras que los preceptos recurridos en el proceso a quo sean los de un Decreto autonómico (en concreto los del baremo anexo), no constituye un óbice para la admisión de la cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 11 de la Ley de Extremadura 3/1996, ya que -como reconocen los propios representantes de la Junta- el Decreto impugnado es de mera ejecución y desarrollo de la disposición legal, de suerte que la norma aplicable al supuesto de cuya validez depende el fallo es la contenida en los incisos cuestionados del artículo de la ley. Así lo hemos reiterado entre otras en STC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 1: “Esta pretensión no puede prosperar por un doble motivo. Por un lado, porque, como hemos señalado en otros supuestos en que las cuestiones de inconstitucionalidad también tenían su origen en procedimientos de impugnación directa de normas reglamentarias que desarrollaban las concretas disposiciones legales cuestionadas (SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 1; 183/1992, de 16 de noviembre, FJ 2; y 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 4), en estos casos se da el requisito de la relevancia siempre que el proceso a quo no pueda resolverse sin despejar las dudas de constitucionalidad que afectan a dichas disposiciones legales, y siempre que, asimismo, la exteriorización del juicio de relevancia por parte del órgano judicial ponga de relieve la conexión entre los preceptos reglamentarios ante él impugnados y estas últimas. Por otro, porque, aun cuando en algunos de los anteriores pronunciamientos hemos considerado que el juicio de relevancia presenta matices singulares en estos supuestos, por cuanto el carácter concreto del control de constitucionalidad queda algo diluido, la íntima vinculación del juicio de relevancia con el origen de la cuestión de inconstitucionalidad, que es donde reside realmente su carácter concreto, nos han llevado finalmente a adaptar los requisitos generales de tal juicio a este tipo de supuestos, exigiendo que los órganos judiciales exterioricen el carácter prejudicial de la duda de constitucionalidad y la conexión entre los preceptos reglamentarios ante él impugnados y los preceptos legales que se vienen a desarrollar a los cuales se imputa la duda de constitucionalidad”.

En segundo lugar, el hecho de que la STC 109/2003 declarase exclusivamente la inconstitucionalidad del art. 14 (párrafo 1) y de la disposición transitoria tercera (párrafo 1) de la Ley de la Asamblea de Extremadura 3/1996 de atención farmacéutica, tampoco constituye un óbice para la admisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad -como plantea el Letrado de la Junta-, dada la diferente naturaleza y objeto (por todas STC 17/1981, de 1 junio, FJ 1) de aquel procedimiento de inconstitucionalidad (recurso directo) y el presente (recurso indirecto); puesto que la tramitación de un recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la ley, no impide el ulterior planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad respecto de otros preceptos, ni significa que el resto de los preceptos no impugnados en el primer procedimiento hayan sido enjuiciados como constitucionales. En este orden señalamos en STC 161/1997, de 2 octubre, FJ 2: “para distinguir la cuestión del recurso de inconstitucionalidad, en algunas Sentencias de este Tribunal se haya calificado a la primera como proceso de control concreto, con esta expresión se ha querido destacar que es un proceso que tan sólo puede plantearse con ocasión de la aplicación del precepto cuestionado a un caso concreto y siempre que de su validez dependa el fallo suspendido en el proceso judicial; sin embargo, una vez promovida la cuestión, el objeto y el tipo de control es en lo sustancial idéntico al del recurso de inconstitucionalidad, ya que en los dos casos se trata de contrastar en abstracto el precepto legal con las normas que integran el llamado bloque de la constitucionalidad. Lo que acaba de decirse no significa que en algún supuesto específico no quepa limitar la cuestión de inconstitucionalidad a un inciso concreto de un determinado precepto legal; sin embargo, esta posibilidad dependerá, en principio, de la concurrencia de dos circunstancias fundamentales: primero, de si el tenor literal del enunciado normativo regula de forma diferenciada distintos supuestos y, en segundo lugar, si éstos suscitan problemas sustancialmente diversos desde la perspectiva constitucional que suscita la duda de inconstitucionalidad”.

En tercer lugar, el hecho de que -como alega el Letrado de la Junta- parte del precepto cuestionado de la Ley extremeña 3/1996 (art. 11, párrafo 4) fuese posteriormente modificado por la Ley de la Asamblea de Extremadura 1/1997, no significa que haya desaparecido el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, puesto que la reforma se limitó a eliminar el “empadronamiento mínimo de tres años” pero mantuvo la valoración en el concurso de autorización de apertura de farmacias del mérito “integración profesional en el ámbito de esta Comunidad Autónoma”. Igualmente, la anterior puntuación de dicho criterio de valoración -que también se ha cuestionado en el juicio de relevancia (“intangible” ex STC 141/2008, de 30 de octubre FJ 4) del Tribunal Supremo- se ha consolidado y perpetuado subsistente, respecto de los procedimientos ya resueltos con arreglo a aquella valoración, revistiendo el presente examen de constitucionalidad interés sólo para aquellos procedimientos de autorización no finalizados. Así no hacemos más que asumir el criterio de, entre otras, la STC 179/2006, de 13 de junio, FJ 2: “es doctrina reiterada de este Tribunal la de que en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que, tras esa derogación o modificación, resulte o no aplicable aquélla en el proceso a quo y de su validez dependa la decisión a adoptar en éste (entre las últimas, SSTC 255/2004, de 23 de diciembre, FJ 2; 10/2005, de 20 de enero, FJ 2; 102/2005, de 18 de abril, FJ 2; y 121/2005, de 10 de mayo, FJ 3)”.

3. Despejadas las dudas respecto de la admisión y objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad, estamos en condiciones de analizar el fondo de la misma, comenzando por el análisis de la constitucionalidad de la introducción por el art. 11 de la Ley de la Asamblea de Extremadura de atención farmacéutica del procedimiento de concurso público como modo exclusivo para la autorización de nuevas oficinas de farmacia, para lo cual hemos de partir de los postulados de la STC 109/2003 de 5 de junio, cuando decíamos en el fundamento jurídico 3: “la determinación con carácter general de los requisitos técnicos y condiciones mínimas para la aprobación, homologación, autorización, revisión o evaluación de instalaciones, equipos, estructuras, organización y funcionamiento de centros, servicios, actividades o establecimientos sanitarios ... debe entenderse como una competencia de fijación de bases, que es, por tanto, en virtud del mandato del art. 149.1.16 de la Constitución, de titularidad estatal en cuanto trata de establecer características comunes en los centros, servicios y actividades de dichos centros. En la citada Sentencia (STC 32/1983) se decía también que tales requisitos y competencias debían considerarse siempre como mínimos y que, por consiguiente, por encima de ellos, cada Comunidad Autónoma que posea competencia en materia sanitaria ... puede establecer medidas de desarrollo legislativo y puede añadir a los requisitos mínimos determinados con carácter general por el Estado, otros que entienda oportunos o especialmente adecuados” (STC 80/1984, FJ 1) … La autorización administrativa exigible para la apertura de las oficinas de farmacia constituye, sin duda, un requisito de organización y funcionamiento de un establecimiento sanitario, cuyo alcance y contenido debe ser examinado de acuerdo con la distribución de competencias en materia de “sanidad” … en materia de “sanidad” al Estado le corresponde el establecimiento de la normativa básica (art. 149.1.16 CE), mientras que las Comunidades Autónomas recurrentes tienen atribuido el desarrollo legislativo y la ejecución de dichas bases (arts. 8.3 Estatuto de Autonomía de Extremadura y 32.3 Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha)”. En esta misma línea de insistir en el carácter público de la prestación del servicio farmacéutico, recordábamos en el fundamento jurídico 14 que “el desempeño de la titularidad de una oficina de farmacia … en la medida que se conecta a intereses constitucionales relevantes, como son los relativos a la protección de la salud (art. 43 CE), permite el establecimiento de controles por parte de los poderes públicos”, que el “titular de un establecimiento de farmacia (que) presta un servicio público en las condiciones que a la Comunidad Autónoma compete establecer y con las obligaciones que de dicha condición se derivan”; y en el fundamento jurídico 15 reiterábamos que “las oficinas de farmacia han sido configuradas por el legislador como 'establecimientos sanitarios privados de interés público', pues esta dimensión pública justifica en mayor medida la adopción de criterios que ordenen la prestación del servicio farmacéutico” y hablábamos de “publicación del servicio sanitario (STC 17/1990, de 7 de febrero)”.

De esta doctrina se puede concluir que la regulación de un concurso para la adjudicación de nuevas oficinas de farmacia por parte de la Comunidad Autónoma de Extremadura recogido en el art. 11 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 3/1996 de atención farmacéutica no contradecía -en este extremo- las bases estatales arriba descritas, derivadas del art. 149.1.16 CE, máxime si el art. 3.2 de la Ley 16/1997 de oficinas de farmacia (opuesto como norma estatal básica de contraste), carecía de tal carácter básico (según la disposición final de la Ley 16/1997).

A mayor abundamiento, los principios de mérito y capacidad no pueden quedar excluidos en los concursos de autorización de oficinas de farmacia en el ámbito de Extremadura, ya que -como hemos visto- tratándose una “actividad privada” de incuestionable “interés público” (sujeta al régimen de autorización), aun sin ser acceso a la función pública stricto sensu, resulta ineludible aplicar tales principios del mérito y capacidad en el acceso al ejercicio de funciones propias del servicio farmacéutico, pudiendo entenderse -como sugiere el Letrado de la Junta de Extremadura- que estas indicaciones están ínsitas en el principio de transparencia (recogido en el art. 11 de la Ley 3/1996). Todo ello sin perjuicio de que los principios del mérito y la capacidad resulten constitucionalmente exigibles como consecuencia del deber de la Administración pública (también de la autonómica) de servir a los intereses generales con objetividad (art. 103.1 CE) y de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). Este criterio vendría confirmado por la actual redacción del art. 25.1 de Ley 6/2006 de farmacia de Extremadura, normativa en vigor de la Junta en la materia, que junto a los principios de publicidad y trasparencia incluye los de mérito y capacidad.

4. Respecto de la posible inconstitucionalidad de los incisos cuestionados (criterios de valoración baremados) del art. 11 de la Ley de Extremadura 3/1996, por vulneración del principio de igualdad del art. 14 CE, su análisis debe ser enmarcado en primer lugar, en la doctrina sobre el principio de igualdad y la interdicción de la discriminación, reiterada en STC 63/2011, de 16 de mayo (FJ 3), distinguiendo entre la cláusula general de igualdad, [inclusiva del derecho subjetivo a la igualdad en la ley -y en la aplicación de la misma- exigiendo justificación “objetiva y razonable” de la diferencia (conforme a criterios y juicios de valor generalmente aceptados), y proporcionalidad (en atención a la finalidad perseguida)] con la interdicción de la discriminación por los motivos de “nacimiento, raza, sexo, religión, opinión” u “otra condición o circunstancia individual o social” [(en numerus apertus conforme al art. 26 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos de 1966) expresamente excluida, exigiendo un canon mucho más estricto, así como mayor rigor respecto de la proporcionalidad], correspondiendo la carga de justificar la diferenciación a quien asume su defensa.

Asimismo, y en segundo lugar, los preceptos deben ser contrastados con la igualdad en el plano territorial del art. 139.2 CE, respecto de la cual (STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 15): “no toda medida que incida sobre la circulación de bienes y personas por el territorio nacional es necesariamente contraria al art. 139.2 CE, sino que lo será cuanto persiga de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la libre circulación o genere consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente lícito que pretenda la medida adoptada (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2, y 64/1990, de 5 de abril, FJ 5). De esta forma, será admisible desde la perspectiva del art. 139.2 CE la adopción de medidas económicas diversas para distintas partes del país siempre que las medidas divergentes resulten proporcionadas al objeto legítimo que se persigue, 'de manera que las diferencias y peculiaridades en ellas previstas resulten adecuadas y justificadas por su fin y, por último, que quede en todo caso a salvo la igualdad básica de todos los españoles' (SSTC 88/1986, de 1 de julio, FJ 6, y 64/1990, de 5 de abril, FJ 5)”.

Hemos de señalar:

a) Respecto de la “valoración de la integración profesional y empadronamiento mínimo de tres años en el ámbito de esta Comunidad Autónoma” (dado que la versión del art. 11 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 3/1996 cuestionada es la vigente entre el 3 de julio de 1996 y el 30 de enero de 1997) mantiene la representación de la Junta y de la Asamblea de Extremadura que dicho criterio es constitucional por “haber sido establecido en el ámbito de sus competencias”, “responder a la realidad geográfica (alejamiento de poblaciones) y demográfica (envejecimiento) de Extremadura”, habiendo resultado mitigado proporcionalmente en el desarrollo reglamentario (bajando su calificación de 0,50 a 0,25), y resultar equiparable al “establecimiento de méritos para potenciar un determinado colectivo (como por ejemplo por razón del idioma)”

Aun pudiendo partirse de la existencia de una realidad geográfica y demográfica propia en Extremadura (cada vez más tenue, merced a la globalización), ello no es nada más que una circunstancia objetiva (como la que pudiera existir en otras partes del territorio nacional). Sin embargo, lo que debería justificarse desde la óptica de la igualdad es la “razonabilidad” y “proporcionalidad” de dichos elementos objetivados. Desde el punto de vista de la razonabilidad, si la finalidad del servicio farmacéutico es la mejor dispensa y consejo en el suministro de medicamentos y fórmulas magistrales a los extremeños, por los farmacéuticos a priori con mejores conocimientos, más capaces y con mayor experiencia profesional, nada de esto tiene que ver con la realidad geográfica o demográfica esgrimida, que aunque pudiera adquirir trascendencia en el ámbito de la planificación, no puede ser valorada de nuevo (hiper-ponderada) en el de la autorización. Mucho menos razonable resulta la pretendida equiparación en “la potenciación de un determinado colectivo” -poniendo como ejemplo el idioma autonómico-, puesto que -incumpliendo la carga argumentativa exigible- no se justifica de qué manera dicho colectivo ha sido preterido anteriormente (o la necesidad de que, con arreglo a criterios constitucionales, deba ser protegido ad futurum), y menos aún cómo resulta equiparable (ausencia de término de comparación) el ejercicio de una profesión con el habla de una lengua autonómica.

Por ello podemos concluir que si bien la justificación pudiere estar objetivada, en ningún caso la podemos estimarla constitucionalmente razonable. Y más aún desde la perspectiva de la proporcionalidad, que exige que la diferenciación no sea determinante de una discriminación: en igualdad de circunstancias profesionales, la atribución de cualquier valoración objetivada del empadronamiento y/o de la integración regional, aunque sea mínima, determinaría en caso de empate, ulteriormente la adjudicación de autorizaciones en favor de los vecinos de la Comunidad Autónoma, lo cual produce el efecto desproporcionado odioso, prohibido por la interdicción de discriminación del art. 14 CE.

Esta decisión vendría confirmada por el legislador autonómico, cuando ha prescindido de tal criterio discriminatorio en el art. 27.3 de la posterior Ley 6/2006 de farmacia de Extremadura.

b) Respecto del criterio de “medidas de fomento, mantenimiento y creación de empleo”, apenas el Letrado de la Junta reitera “la propia estructura social y económica” de la Comunidad Autónoma mientras que el Letrado de la Asamblea habla de “endémica cuestión extremeña: el desempleo estructural endémico de una región escasamente industrializada”; por su parte el Fiscal General del Estado dice que “el farmacéutico es un empresario”, y que “las medidas resultan justificadas en atención al volumen de facturación de la oficina de farmacia”.

Ciertamente, en este caso nos encontramos en un supuesto genérico de desigualdad, en el que se esgrime una realidad objetiva e incontestable, cual es “las altas tasas de desempleo existentes” en la Comunidad Autónoma, frente a las cuales se pretende luchar en el ámbito de la ordenación farmacéutica, estimulando la contratación de farmacéuticos (adjuntos, sustitutos, etc.) y de otros empleados, premiando a los empleadores farmacéuticos que adquieran el compromiso de crear nuevos puestos y/o mantener la oficina de farmacia abierta. La justificación aparece como razonable y razonada en el propio ámbito de competencias autonómicas de fomento del empleo (art. 7.5 del Estatuto de Autonomía de Extremadura), y para estimular la creación de empleo en zonas profundamente afectadas por el paro, resultando sus efectos proporcionados, en abstracto, respecto a la finalidad perseguida; sin que entrañe discriminación alguna.

c) Respecto de la prohibición de “participar en el procedimiento de autorización de oficina de farmacia los farmacéuticos que tengan más de sesenta y cinco años al inicio del procedimiento”, se justifica por la representación de la Junta y de la Asamblea de Extremadura en que la duración del proceso de concurso “evita que los adjudicatarios, en lugar de ejercer la farmacia, traspasen lucrativamente el establecimiento”, sin perjuicio de que el límite de edad haya sido constitucionalmente aceptado por el Tribunal en otros casos (STC 37/2004, de 11 de marzo), resultando la edad de 65 años la correspondiente a la jubilación, en las que las personas “no pueden hacerse cargo de un servicio público que por sus propias características requiere una capacidad física y psíquica adecuada”.

Sin perjuicio de la escasa argumentación de los representantes del Gobierno y la Asamblea Extremeña (basada en presunciones incondicionales y eventualidades), en reciente SSTC 63/2011, de 16 de mayo, FJ 4 a) y b); 79/2001, de 6 de junio y 117/2011, de 14 de julio, hemos declarado la inconstitucionalidad de la prohibición del acceso a autorizaciones de nuevas oficinas de farmacia a mayores de 65 años (respecto de idéntica cláusula contenida en el art. 22.6 de la Ley 4/1996 de ordenación del servicio farmacéutico en Castilla-La Mancha), al considerarla una discriminación arbitraria por razón de la edad, que no queda justificada en que “a los 65 años la mayoría de los españoles cesan en la actividad laboral, en que la indicada es la edad prevista para la jubilación en la normativa laboral en sentido lato, y en que en consecuencia a partir de dicha edad sean crecientes las dificultades de adaptación”; concluyendo que no se trataba “de una medida de acción positiva dirigida a equilibrar la desfavorable situación de partida de los integrantes de un grupo desfavorecido”, sino de una medida desproporcionada en atención a “la amplitud del colectivo privilegiado”, su exclusión radical, cercenando el ejercicio de una actividad empresarial más allá de dicha edad, y que, además, no garantiza la contratación de nuevos profesionales. Iguales argumentos deben ahora emplearse para estimar la inconstitucionalidad de este párrafo noveno del art. 11 de la Ley extremeña 3/1996, al lesionar el derecho a la igualdad del art. 14 CE

FALLO

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

Ha decidido

1º Estimar parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad núm. 251-2005 planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, y en consecuencia:

2º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 11, párrafo cuarto, punto cuarto, y párrafo noveno, de la Ley de la Asamblea de Extremadura 3/1996, de 25 de junio, de atención farmacéutica.

3º Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a diecinueve de octubre de dos mil once.

SENTENCIA 162/2011, de 2 de noviembre de 2011

Sala Primera

("BOE" núm. 283, de 24 de noviembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:162

Recurso de amparo electoral 5874-2011. Promovido por el partido político Unificación Comunista de España en relación con la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander que confirmó la no proclamación de su candidatura en la circunscripción de Cantabria para las elecciones generales de 2011.

Vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos: no proclamación de la candidatura presentada por un partido político al que se le negó la posibilidad de subsanar la insuficiencia del número de firmas de electores legalmente establecido.

1. La junta electoral provincial, al no tomar en consideración los avales aportados con posterioridad a la presentación de la candidatura por entender que, de acuerdo con la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, la insuficiencia de avales es un requisito insubsanable, vulneró el derecho de los ciudadanos integrantes de la candidatura a la que representa el partido recurrente a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad [FJ 6].

2. La insuficiencia de avales, ha de considerarse, de acuerdo con la doctrina constitucional, un defecto subsanable, susceptible, por tanto, de ser corregido mediante el trámite de subsanación que indefectiblemente tiene que otorgar la Administración electoral cuando advierte que el número de firmas presentado es inferior al legalmente requerido (STC 115/2007) [FJ 6].

3. Ni de la regulación legal ni de otros principios o valores constitucionales puede derivarse que después de la fecha límite de presentación de candidaturas esté impedida la recogida de firmas en trámite de subsanación, por lo que la interpretación impeditiva de la posterior recogida de avales vulnera el principio jurídico que exige que la legalidad aplicable sea entendida en los términos más favorables a la plena efectividad del derecho fundamental (STC 24/1989) [FJ 6].

4. Doctrina sobre la subsanación de los defectos en los que se puede incurrir al presentar las candidaturas ante la Administración electoral (SSTC 59/1987, 115/2007) [FFJJ 4, 5].

5. Para que se aprecie infracción constitucional del derecho a la igualdad en la aplicación judicial del Derecho es preciso que las resoluciones judiciales que se aducen como término de comparación hayan sido dictadas por el mismo órgano judicial (STC 38/2011) [FJ 3].

6. No corresponde a este Tribunal reconstruir de oficio la demanda supliendo las inexistentes razones de las partes, al ser una carga de quien impetra el amparo constitucional la de proporcionar la fundamentación fáctica y jurídica que razonablemente es de esperar y que se integra en el deber de colaborar con la justicia del Tribunal Constitucional [FJ 7].

La Sala Primera compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo electoral núm. 5874-2011, planteado por el partido político Unificación Comunista de España contra la resolución de 24 de octubre de 2011 de la Junta Electoral Provincial de Cantabria, confirmada por la Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander. Ha formulado alegaciones el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El día 29 de octubre de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal recurso de amparo electoral planteado por el partido político Unificación Comunista de España contra las resoluciones citadas en el encabezamiento.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El partido político Unificación Comunista de España presentó su candidatura para concurrir a las elecciones generales ante la Junta Electoral Provincial de Cantabria. La junta electoral, al comprobar que el número de firmas válidas aportadas no superaban las legalmente requeridas, otorgó al representante de esta candidatura un plazo de cuarenta y ocho horas para que subsanara los defectos en los que había incurrido. En este acuerdo la Junta Electoral Provincial de Cantabria señaló que, de conformidad con la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre, “pueden ser objeto de subsanación los errores o inexactitudes de los avales presentados, no siendo subsanable ni la insuficiencia ni la ausencia de avales”, indicando, además, que “no es posible en el trámite de subsanación de candidaturas presentar nuevos avales no aportados con anterioridad al momento de presentar la candidatura”. Dentro del plazo otorgado el representante de la candidatura presento nuevos avales. La Junta Electoral Provincial de Cantabria, el 24 de octubre de 2011, acordó no proclamar la candidatura del partido Unificación Comunista de España al no tener por subsanado el defecto de la insuficiencia de firmas mediante la presentación de nuevos avales.

b) Contra esta resolución se interpuso recurso contencioso-administrativo. Este recurso fue desestimado por Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander. En esta Sentencia, tras hacer una referencia al objeto y características del proceso contencioso-electoral, se afirma que, aunque los términos de la instrucción dictada por la Junta Electoral Central 7-2011, de 15 de septiembre de 2011, en cuanto a lo que debe entenderse por subsanación, son ambiguos, este trámite sólo puede tener por objeto permitir a la parte “la corrección de deficiencias o errores en que pudiera haber incurrido en el cumplimiento del trámite”, pero tales deficiencias se entienden formales y no de fondo, es decir, se pretende permitir la corrección de errores de forma o la omisión de documentos de acreditación de requisitos exigidos, pero no la omisión en el cumplimiento de trámites preclusivos o la aportación de documentos relativos al fondo. En el caso analizado, afirma la Sentencia impugnada, en el trámite concedido al recurrente a la vista de las deficiencias en los avales, se pretendía darle la oportunidad de subsanar esos déficits en los propios avales presentados siempre que ello fuera posible, pero no se trataba de un trámite para subsanar la falta de aportación del número de avales con otros nuevos y distintos; otra interpretación, según se sostiene en la Sentencia impugnada, dejaría vacío de contenido el plazo para presentar las candidaturas, plazo que, a tenor de lo previsto, en el art. 119 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG) es improrrogable.

Las consideraciones anteriores llevan al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander a desestimar el recurso.

3. El partido Unificación Comunista de España alega en la demanda de amparo la lesión del principio de igualdad (art. 14 CE), la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), y de su derecho a la participación en los asuntos públicos (art. 23 CE).

El partido recurrente considera que la Junta Electoral Central, al adoptar en la resolución de 20 de octubre de 2011 un criterio contrario al sostenido en la instrucción 7-2011, de 15 de septiembre, ha vulnerado el art. 14 CE. Según sostiene el recurrente, la instrucción 7-2011 permitía subsanar la insuficiencia de avales y la resolución de 20 de octubre, considera, por el contrario, que la insuficiencia de firmas no puede subsanarse mediante nuevos avales. Se aduce en la demanda de amparo que esta diferencia de criterio ha dado lugar a que las juntas electorales provinciales hayan dispensado un trato distinto entre los días 15 de septiembre al 20 de octubre, pues durante este tiempo han considerado que la insuficiencia de avales era un defecto subsanable en virtud de lo dispuesto en la instrucción 7-2011 de la Junta Electoral Central, y con posterioridad a esta fecha, al adoptar el criterio establecido en la resolución del 20 de octubre del Presidente de la Junta Electoral Central, que considera que la insuficiencia de avales no puede ser subsanada mediante nuevos avales, siguieron el criterio contrario.

También se alega la vulneración del principio de igualdad en la aplicación judicial del Derecho, ya que esta misma formación política, en supuestos similares, ha obtenido resoluciones judiciales contradictorias.

Junto a ello se aduce, además, la vulneración del art. 23 y 24 CE. Entiende el partido recurrente, que al no permitirse la subsanación de la insuficiencia de avales se ha efectuado una interpretación restrictiva del art. 47.2 LOREG que lesiona el derecho fundamental que garantiza el derecho fundamental que consagra el art. 23 CE. Interpretación que, se considera también contraria al art. 24 CE; vulneración que se fundamenta en “la contradicción de la norma resuelta por la Junta Central” (sic).

Por otra parte, en el hecho noveno de la demanda de amparo se sostiene que la modificación del art. 169.3 LOREG realizada por la Ley Orgánica 2/2011 es de dudosa constitucionalidad “al restringir el derecho a la participación electoral de determinadas formaciones políticas, cuestión que deberá resolver este Tribunal en este proceso electoral”.

4. Por providencia de la Sala Primera de 31 de octubre de 2011, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 11.2 y 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) se acordó admitir a trámite el presente recurso de amparo, recabar del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander las actuaciones correspondientes, que fueron remitidas a este Tribunal, y dar vista al Ministerio Fiscal para que en el plazo de un día formulase las alegaciones pertinentes.

5. El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones el 31 de octubre de 2011. Entiende el Fiscal que, de acuerdo con la doctrina constitucional sobre la subsanación de las irregularidades en la presentación de las candidaturas, ha de seguirse, dentro del marco legalmente establecido, el criterio antiformalista que favorezca la subsanación de aquellos defectos que permitan un mejor y más eficaz ejercicio del derecho y, en este caso, la interpretación más favorable al derecho fundamental que consagra el art. 23.2 CE es aquella que permite subsanar la insuficiencia de avales mediante la aportación de nuevas firmas.

En relación con la queja por la que se aduce la vulneración del principio de igualdad considera el Ministerio Fiscal que esta queja debe reconducirse a la vulneración del derecho reconocido en el art. 23.2 CE, pues, a su juicio, “es esencial al mismo la igualdad que proclama para el acceso a los cargos públicos”.

Las consideraciones anteriores llevan al Fiscal a entender que la Administración electoral, al no permitir subsanar la insuficiencia de avales, ha lesionado el derecho que consagra el art. 23.2 CE.

En relación con la pretendida inconstitucionalidad del art. 169.3 LOREG, sostiene, en cambio, que en atención a los motivos y finalidad que tiene la exigencia legal que obliga a los partidos políticos que carecen de representación parlamentaria a obtener un determinado número de firmas que avalen las candidaturas que quieran presentar (garantizar que el partido tiene un mínimo de representatividad social o apoyo de una parte del electorado y evitar prácticas que perjudiquen la seriedad del sistema electoral) ha de considerarse acorde con el derecho del art. 23 CE.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugna en el presente recurso de amparo electoral la resolución de 24 de octubre de 2011 de la Junta Electoral Provincial de Cantabria por la que se acordó no proclamar la candidatura del partido Unificación Comunista de España (UCE) y la Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander que confirmó esta resolución.

Aduce el partido recurrente que las resoluciones impugnadas vulneran los arts. 14, 23 y 24 CE. La vulneración del art. 14 CE se la imputa, en primer lugar, a la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, pues considera que esta resolución resuelve la cuestión relativa a la posibilidad de subsanar la insuficiencia de avales de modo contrario a como lo había resuelto la instrucción de la propia Junta Electoral Central 7/2011, de 15 de septiembre. Junto a ello aduce también la vulneración del principio de igualdad en la aplicación judicial del Derecho, pues considera que, al haber recibido por parte de los órganos judiciales respuestas distintas en asuntos similares se ha vulnerado este derecho fundamental. Por otra parte alega que, al no permitírsele subsanar el defecto de la insuficiencia de avales, se ha vulnerado su derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE). Por último, en la demanda de amparo se sostiene que el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG) es “de dudosa constitucionalidad al restringir el derecho a la participación electoral de determinadas formaciones políticas”, cuestión esta que también considera que debe ser resuelta por este Tribunal.

El Ministerio Fiscal interesa el otorgamiento del amparo al entender que, al no haberse permitido a la formación política recurrente la subsanación de la insuficiencia de avales, se ha vulnerado el derecho que consagra el art. 23.2 CE.

2. Debe señalarse en primer lugar que, aunque el recurrente parece impugnar a través de este recurso de amparo electoral, no sólo la resolución de la Junta Electoral Provincial de Cantabria de 24 de octubre pasado y la Sentencia que la confirma, sino también la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, el objeto de este amparo no puede comprender esta última resolución, ya que su impugnación no puede efectuarse a través del recurso de amparo electoral. Como señalamos en la STC 112/2007, de 10 de mayo, FJ 2, “[l]a ‘modalidad específica de recurso de amparo’ (SSTC 71/1986, de 31 de mayo, y 1/1988, de 13 de enero) que articuló la Ley Orgánica de régimen electoral general, se prevé, de modo expreso, como cauce de amparo frente a las resoluciones de las que conoció o que dictaron los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en recursos frente a la proclamación de candidaturas y candidatos (art. 49.3 y 4 LOREG) o también, por vía de remisión explícita, frente a las resoluciones dictadas por la Sala del Tribunal Supremo regulada en el art. 61 LOPJ cuando de lo que se trata es de recurrir frente a la proclamación o exclusión de candidaturas presentadas por las agrupaciones de electores a que se refiere el art. 44.4 de la propia Ley Orgánica del régimen electoral general (es decir, conforme a este último precepto, aquéllas que vengan a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido)”, por lo que, con independencia de otras consideraciones, es claro que, al no tener por objeto directo la referida resolución del Presidente de la Junta Electoral Central la proclamación de candidaturas, no puede ser objeto de un recurso de amparo electoral y por esta razón no van a ser objeto de examen las alegaciones que se refieren a las infracciones constitucionales que se imputan a esta resolución, sin perjuicio de las conclusiones que la Junta Electoral Central pueda extraer de lo aquí se señala.

3. Alega, en primer lugar, el partido recurrente la vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación judicial del Derecho al haber obtenido resoluciones judiciales contradictorias en asuntos similares. Esta queja no puede prosperar, pues para que se aprecie esta infracción constitucional es preciso, entre otros requisitos, que las resoluciones judiciales que se aducen como término de comparación hayan sido dictadas por el mismo órgano judicial (entre otras muchas, STC 38/2011, de 28 de marzo, FJ 6) y las resoluciones aportadas en este recurso de amparo han sido dictadas por órganos judiciales distintos de aquel que dictó la Sentencia con la que pretende efectuarse el juicio de igualdad.

4. Se aduce también por el partido recurrente la vulneración de los derechos que consagran los arts. 23 y 24 CE. Según se sostiene en la demanda de amparo, al no considerar subsanable la insuficiencia de avales, tanto la resolución de la Junta Electoral Provincial de Cantabria como la Sentencia que la confirmó han efectuado una interpretación restrictiva del art. 47.2 LOREG que lesiona los referidos derechos fundamentales. Debe advertirse que la queja relativa al art. 24 CE carece de sustantividad propia, constituyendo una argumentación complementaria a la alegación referida al art. 23.2, que pasamos a analizar.

En relación con la subsanación de los defectos en los que se puede incurrir al presentar las candidaturas ante la Administración electoral existe una consolidada doctrina constitucional que sostiene que, en principio, los errores e irregularidades cometidos en la presentación de las candidaturas son subsanables y, en consecuencia, las Juntas electorales han de ofrecer la oportunidad de que los defectos en los que incurran las candidaturas puedan ser corregidos (entre otras, SSTC 96/2007, de 8 de mayo, FJ 5 y 115/2007, de 10 de mayo, FJ 4).

Esta doctrina se fundamenta en que el legislador, al configurar un trámite específico de subsanación (art. 47.2 LOREG) ha establecido una garantía del derecho de sufragio pasivo que comporta el deber de la Administración electoral de poner de manifiesto a los interesados la existencia de irregularidades en las candidaturas para que en el plazo legalmente previsto puedan ser subsanadas. Como sostuvimos en la STC 59/1987, de 19 de mayo, FJ 3, la Ley Orgánica de régimen electoral general, al establecer este trámite de subsanación de las candidaturas que incurran en irregularidades, pretende que la Administración electoral, mediante un examen de oficio de las candidaturas, pueda advertir de los defectos que fuesen apreciables en los escritos de presentación de los candidatos, pues en “este específico procedimiento, no ha querido la Ley dejar la suerte de las candidaturas a merced de la sola diligencia o de la información bastante de quienes la integran o representan, introduciendo un deber de examen de oficio para la Administración que, al operar como garantía del derecho, no puede ser desconocido sin daño para éste” (STC 59/1987, de 19 de mayo, FJ 3).

Por ello hemos declarado que el incumplimiento de este deber supone ignorar una garantía dispuesta en la ley para la efectividad del derecho de sufragio pasivo, “que resultará así afectado negativamente” (STC 59/1987, de 19 de mayo, FJ 3)

5. Por otra parte hemos afirmado que, para determinar qué defectos son subsanables, no cabe distinguir entre simples “irregularidades” y “defectos sustantivos” o esenciales, pues esta distinción no sólo no cuenta con base legal alguna, sino que “resulta contradicha por la permisión que la propia Ley hace (art. 48.1 LOREG) de la modificación de candidaturas a resultas de subsanación y desconoce, por lo demás, el principio interpretativo según el cual la legalidad aplicable ha de ser entendida en los términos más favorables a la plena efectividad del derecho fundamental” (STC 24/1989, de 2 de febrero, FJ 6).

Esta doctrina ha llevado al Tribunal a considerar defectos subsanables las candidaturas incompletas o que incurrían en otro tipo de defectos. En concreto, hemos entendido que era subsanable la falta de designación de tres candidatos suplentes cuando esta exigencia era obligatoria (STC 59/1987, de 19 de mayo, FJ 4) y la no inclusión de algunos de los candidatos que la componen (STC 113/1991, de 20 mayo, FJ 3), incluso aunque sólo incluyera a uno de ellos (STC 84/2003, de 8 de mayo, FJ 5). De igual manera hemos sostenido que la exclusión de uno de los candidatos de la lista por no reunir los requisitos para poder ostentar esta condición no puede conllevar la no proclamación de la candidatura por incompleta sin haber otorgado plazo de subsanación para corregir esta irregularidad (STC 24/1989, de 2 de febrero, FJ 6). Y también hemos considerado defecto subsanable el incumplimiento de la exigencia que establece el art. 44 bis LOREG —la composición equilibrada entre hombres y mujeres de las candidaturas— (SSTC 96/2007, de 8 de mayo, FJ 6 y 115/2007, 10 de mayo, FJ 5).

6. Como se ha expuesto en los antecedentes, en el presente caso, la junta electoral no tomó en consideración los avales aportados con posterioridad a la presentación de la candidatura por entender que, de acuerdo con la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, la insuficiencia de avales es un requisito insubsanable.

Pero tal conclusión se aparta de la doctrina constitucional a la que se acaba de hacer referencia. La insuficiencia de avales ha de considerarse un defecto subsanable, susceptible, por tanto, de ser corregido mediante el trámite de subsanación que, de acuerdo con lo previsto en el art. 47.2 LOREG, indefectiblemente tiene que otorgar la Administración electoral cuando advierta que el número de firmas presentado es inferior al legalmente requerido. Como antes se ha señalado, es doctrina constitucional reiterada que las irregularidades o defectos en los que incurran las candidaturas electorales son subsanables “siempre, claro está, que ello sea materialmente factible” (por todas, STC 115/2007, de 10 de mayo, FJ 4).

Y en este caso no cabe la menor duda de que por la naturaleza del defecto apreciado su subsanación es materialmente posible, pues basta con presentar nuevas firmas que permitan alcanzar el número de avales exigido legalmente para que este defecto se corrija. Debe señalarse, por otra parte, que de la regulación legal no se deriva que las firmas requeridas deban obtenerse en todo caso con anterioridad a la fecha límite de presentación de candidaturas, es decir, que después de la misma esté impedida la recogida de firmas en trámite de subsanación. Esa interpretación impeditiva de la posterior recogida de avales tampoco constituye una exigencia de otros principios o valores constitucionales que pudieran verse afectados. Es más, deducir de la norma esta consecuencia vulneraría el principio jurídico que exige que la legalidad aplicable sea entendida en los términos más favorables a la plena efectividad del derecho fundamental (STC 24/1989, de 2 de febrero, FJ 6).

Por todo ello debemos concluir que la Junta Electoral Provincial de Cantabria, al aplicar el criterio (constitucionalmente inadecuado por lo que acabamos de decir) establecido en la resolución de 20 de octubre de 2011 del Presidente de la Junta Electoral Central y entender que la insuficiencia de avales no era un requisito subsanable, vulneró el derecho de los ciudadanos integrantes de la candidatura a la que representa el partido recurrente a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

7. Por último debe señalarse que no procede entrar a examinar la queja por la que parece solicitarse del Tribunal que se pronuncie sobre la constitucionalidad del requisito establecido en el art. 169.3 LOREG que exige a los partidos políticos que no hubieran obtenido representación parlamentaria en las elecciones anteriores avalar las candidaturas que presenten con un determinado número de firmas, pues en relación con esta alegación el recurrente no ha cumplido la carga de argumentar la inconstitucionalidad denunciada. Este Tribunal ha señalado reiteradamente que “no le corresponde reconstruir de oficio la demanda supliendo las inexistentes razones de las partes, al ser una carga de quien impetra el amparo constitucional no solamente la de abrir la vía para que la jurisdicción constitucional pueda pronunciarse, sino también la de proporcionar la fundamentación fáctica y jurídica que razonablemente es de esperar y que se integra en el deber de colaborar con la justicia del Tribunal Constitucional” (entre otras muchas STC 73/2003, de 23 de abril, FJ 3). No obstante, es de añadir que esta Sala se ha pronunciado sobre esta cuestión en la STC 163/2011, de esta misma fecha, en la que hemos considerado que no es contraria a la Constitución la referida exigencia.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por el partido Unificación Comunista de España y, en su virtud:

1º Reconocer el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

2º Declarar la nulidad del acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Cantabria de 24 de octubre de 2011 de no proclamación de la candidatura del partido Unificación Comunista de España en dicha circunscripción electoral, así como de la Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander, dictada en el recurso contencioso-electoral núm. 638-2011.

3º Retrotraer las actuaciones al momento anterior al acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Cantabria de 24 de octubre de 2011 para que por dicha junta electoral se admita la subsanación mediante la aportación de avales y previo el examen de los mismos, decida lo que corresponda sobre la proclamación de la candidatura del partido Unificación Comunista de España.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dos de noviembre de dos mil once

SENTENCIA 163/2011, de 2 de noviembre de 2011

Sala Primera

("BOE" núm. 283, de 24 de noviembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:163

Recurso de amparo electoral 5888-2011. Promovido por el Partido Humanista en relación con la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander que confirmó la no proclamación de su candidatura en la circunscripción de Cantabria para las elecciones generales de 2011.

Vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos: constitucionalidad del requisito, establecido por la Ley Orgánica del régimen electoral general, de que las candidaturas presentadas por partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria electoral se acompañen de un determinado número firmas de electores que las avalen; subsanabilidad de la insuficiencia de firmas de electores.

1. La junta electoral provincial, al no tomar en consideración los avales aportados con posterioridad a la presentación de la candidatura por entender que, de acuerdo con la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, la insuficiencia de avales es un requisito insubsanable, vulneró el derecho de los ciudadanos integrantes de la candidatura a la que representa el partido recurrente a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad [FJ 12].

2. La insuficiencia de avales, ha de considerarse, de acuerdo con la doctrina constitucional, un defecto subsanable, susceptible de ser corregido mediante el trámite de subsanación que indefectiblemente tiene que otorgar la Administración electoral cuando advierta que el número de firmas presentado es inferior al legalmente requerido (STC 115/2007) [FJ 12].

3. No vulnera el art. 23.2 CE el hecho de que no se facilite a las formaciones políticas una información precisa por parte de las juntas electorales de las firmas que la oficina del censo electoral consideren inválidas por haber avalado también otras candidaturas, dado que el derecho de sufragio pasivo se ejerce en el marco de un procedimiento caracterizado por la celeridad, la perentoriedad y la preclusión de plazos y que siempre queda expedita la posibilidad de acudir a la delegación de la oficina del censo electoral para hacer las comprobaciones pertinentes (STC 85/2003) [FJ 9].

4. Doctrina sobre la subsanación de los defectos en los que se puede incurrir al presentar las candidaturas ante la Administración electoral (SSTC 59/1987, 115/2007) [FFJJ 10, 11].

5. La situación de desigualdad que resulta del art. 169.3 LOREG entre partidos políticos con o sin representación parlamentaria, no está desprovista desde la perspectiva del art. 23.2 CE de una justificación objetiva y razonable, ya que la obtención de dicha representación en la última convocatoria electoral acredita que los partidos políticos que la han alcanzado gozan o, al menos, han gozado, de un respaldo o arraigo en el cuerpo electoral, acreditación de la que carecen el resto de partidos [FJ 7].

6. Corresponde al legislador determinar el alcance y contenido preciso del derecho de acceso a los cargos públicos —art. 23.2 CE—, pudiendo limitar por ello, en atención a valores y bienes constitucionales protegidos, la libertad de los partidos políticos de presentar candidaturas, siempre y cuando la limitación tenga un fundamento constitucional que justifique la restricción de dicho derecho (STC 12/2008) [FFJJ 4 a 6].

7. La exigencia a los partidos políticos que no hubieran alcanzado representación parlamentaria en la anterior convocatoria electoral, de obtener la firma del 0,1 por 100 de los electores de la circunscripción electoral para presentar candidaturas, obedece a la consecución de un bien constitucionalmente protegido como es el de la racionalización de la organización y desarrollo del proceso electoral, a través del cual se articula la representación política, cuyo adecuado funcionamiento puede verse afectado por la excesiva proliferación de candidaturas carentes de respaldo o arraigo en el cuerpo electoral [FJ 6].

8. Al haber actuado el legislador en atención a fines cuya licitud, desde la perspectiva constitucional, no es discutible, no puede apreciarse que el requisito que impone el art. 169.3 LOREG, sea contrario al contenido del derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE) [FJ 7].

9. Doctrina constitucional sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes [FJ 3].

10. Entre los aspectos básicos de la vida protegidos por la intimidad, entre ellos los referidos a la ideología y creencias, no se encuentran los datos referentes a la participación de los ciudadanos en la vida política, actividad que se desarrolla en la esfera pública, con excepción del derecho de sufragio activo, dado el carácter secreto del voto (STC 85/2003) [FJ 8].

11. El hecho de que la prestación del aval a una candidatura haga necesario facilitar a la Administración electoral los datos personales que permiten verificar que la firma corresponde al elector que firma prestar su aval, no supone vulneración de la intimidad de los avalistas ni del derecho de éstos a no declarar sobre su ideología o creencias [FJ 8].

12. La insuficiente explicación, por parte del legislador, del requisito que establece en el art. 169.3 LOREG en ningún caso resulta determinante de su posible inconstitucionalidad, ya que tal resultado únicamente podría derivarse de su contraste con el texto constitucional (STC 31/2010) [FJ 4].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo electoral núm. 5888-2011, promovido por el Partido Humanista, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Ángela Vargas Ballesteros y asistido por el Letrado don José Antonio López Gómez, contra la Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander, que desestima el recurso contencioso-electoral núm. 632-2011, interpuesto por el representante de la candidatura presentada por el Partido Humanista en la provincia de Santander contra la resolución de la Junta Electoral Provincial de Cantabria de 24 de octubre de 2011 por la que se acuerda la no proclamación de la candidatura del Partido Humanista en la circunscripción electoral de Cantabria. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 30 de octubre de 2011, la Procuradora de los Tribunales doña Ángela Vargas Ballesteros, en nombre y representación del Partido Humanista, interpuso recurso de amparo electoral contra la resolución de la Junta Electoral Provincial de Cantabria de 24 de octubre de 2011, confirmada por la Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander, por vulneración de los derechos a la igualdad ante la ley (art. 14 CE), al sufragio pasivo (art. 23.2 CE), a la participación en asuntos públicos por medio de representantes (art. 23.1 CE) y a no declarar sobre la propia ideología (art. 16.2 CE).

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo electoral, relevantes para la resolución del caso, son los que se expresan a continuación:

a) El Partido Humanista presentó el 17 de octubre de 2011 ante la Junta Electoral Provincial de Cantabria su candidatura en esta circunscripción para las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado a celebrar el 20 de noviembre de 2011, acompañando a la misma la documentación legal oportuna y 523 firmas de electores que avalaban la referida candidatura, en cumplimiento del requisito establecido por el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), introducido por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero.

La Junta Electoral Provincial de Cantabria comunicó el 21 de octubre de 2011 al Partido Humanista que el número de avales válidos presentados era insuficiente (pues, de acuerdo con la certificación emitida por la oficina del censo electoral, del total de avales presentados son válidos 487, por lo que no se alcanza el mínimo exigido de 497 avales para la circunscripción de Cantabria) y que no era posible subsanar dicha irregularidad aportando nuevos avales con posterioridad a la presentación de la candidatura, por considerar que, de acuerdo con la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre, la insuficiencia de avales es un requisito insubsanable.

Al día siguiente, el Partido Humanista consiguió que la oficina del censo electoral de Cantabria rectificase algunos errores en el recuento, de forma que, de los 523 avales presentados, se consideraron finalmente válidos 496, indicándose que parte de los avales invalidados lo han sido por estar duplicados. En cualquier caso, el Partido Humanista presentó el mismo 22 de octubre 45 nuevos avales.

El 24 de octubre de 2011 la Junta Electoral Provincial de Cantabria acordó estar a lo resuelto en su acuerdo de 21 de octubre, y en consecuencia, no proclamar la candidatura del Partido Humanista, al no reunir el número de avales válidos legalmente exigidos.

b) Contra este acuerdo de 24 de octubre de 2011 de la Junta Electoral Provincial de Cantabria el Partido Humanista interpuso recurso contencioso-electoral, que fue desestimado por Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander (procedimiento electoral núm. 632-2011), por considerar que la exigencia de avales establecida en el art. 169.3 LOREG no vulnera ninguno de los derechos fundamentales alegados por el partido recurrente, y que el acuerdo impugnado es ajustado a Derecho, porque el partido recurrente no aportó un número suficiente de avales válidos al presentar su candidatura, sin que la posibilidad de subsanación de irregularidades prevista en el art. 47.2 LOREG permita la presentación de nuevos avales una vez finalizado el plazo de presentación de candidaturas.

3. En la demanda de amparo electoral se alega, en primer lugar, la vulneración del derecho de sufragio pasivo, garantizado por el art. 23.2 CE, pues no caben interpretaciones desproporcionadas que conduzcan a la no proclamación de candidaturas electorales por defectos que debieron ser puestos de manifiesto de manera precisa por la Administración electoral para su oportuna subsanación con arreglo a lo dispuesto en el art. 47.2 LOREG. Concretamente aduce el partido recurrente en amparo que no ha tenido información de la Administración electoral sobre los detalles precisos de los avales que han sido anulados por ser considerados como duplicados, por corresponder a electores que, presuntamente, han avalado con su firma también a otras candidaturas, insuficiencia de información que le habría impedido al partido recurrente constatar la veracidad de tal circunstancia.

Se alega asimismo que la decisión de la Junta Electoral Provincial de Cantabria de no tener en cuenta los 45 avales adicionales presentados por el Partido Humanista dentro del plazo de subsanación de irregularidades previsto en el art. 47.2 LOREG, infringe el derecho de sufragio pasivo (art. 23.2 CE) de los candidatos del partido, y constituye una decisión contraria a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la subsanabilidad de irregularidades en los procesos de proclamación de candidaturas. El partido recurrente razona que la decisión de Junta Electoral Provincial de Cantabria de no permitir la subsanación de la insuficiencia en el número de avales exigidos conforme a lo dispuesto el art. 169.3 LOREG trae causa de la resolución de la presidencia de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, que es una decisión arbitraria y que contradice lo decidido por la propia Junta Electoral Central en su instrucción 7/2011, de 15 de septiembre (art. 6.5). A juicio del partido recurrente, el art. 169.3 LOREG y la instrucción 7/2011 han de ser interpretados en el sentido más favorable para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, lo que determina que la insuficiencia en el número de avales presentados para dar cumplimiento al requisito establecido en el art. 169.3 LOREG deba entenderse como una irregularidad subsanable.

Sostiene seguidamente el partido recurrente que la aplicación de la exigencia establecida en el art. 169.3 LOREG conculca el derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), en relación con el principio de igualdad ante la ley (art. 14 CE). El partido recurrente argumenta que no existe fundamento constitucional para la exigencia de requisitos diferentes impuesta por el art. 169.3 LOREG según se trate de partidos parlamentarios o extraparlamentarios. Los ciudadanos que figuran en la candidatura del partido recurrente, que no obtuvo representación en la anterior convocatoria de elecciones generales, se ven discriminados y gravados injustificadamente en relación con los candidatos de partidos políticos con representación parlamentaria, pues éstos no están obligados a la presentación de avales conforme a lo dispuesto en el citado art. 169.3 LOREG.

Finalmente, considera el partido recurrente que el requisito establecido en el art. 169.3 LOREG atenta contra el derecho de los avalistas a no ser obligados a declarar sobre la propia ideología (art. 16.2 CE), en relación con el derecho a participar por medio de representantes en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), y afecta asimismo a su intimidad, pues para avalar una candidatura se han de facilitar públicamente datos personales (nombre y apellidos, documento nacional de identidad y circunscripción electoral en la que se esté censado) que revelan ante terceros su adhesión a una ideología.

Por todo ello el partido recurrente concluye interesando que se le otorgue el amparo solicitado, dejando sin efecto la resolución de la Junta Electoral Provincial de Cantabria y la Sentencia impugnadas.

4. Mediante providencia de 31 de octubre de 2011, la Sala Primera de este Tribunal acordó, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 11.2 y 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, conocer del presente recurso de amparo y admitir a trámite la demanda presentada por la Procuradora doña Ángela Vargas Ballesteros en nombre y representación del Partido Humanista. Asimismo acordó, conforme a lo dispuesto en el acuerdo del Pleno de 20 de enero de 2000, recabar del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander las actuaciones correspondientes, que fueron remitidas a este Tribunal, y dar vista al Ministerio Fiscal para que en el plazo de un día natural formulase las alegaciones pertinentes.

5. El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones el 1 de noviembre de 2011, en las que, tras recordar la doctrina de este Tribunal en materia de subsanación de irregularidades en la presentación de candidaturas (cita las SSTC 84/2003, de 8 de mayo, FJ 3; 100/2007 de 9 mayo, FJ 3; y 109/2007 de 10 mayo, FJ 3) y analizar el contenido de la instrucción de la Junta Electoral Central 7/2011, de 15 de septiembre, así como del acuerdo de la presidencia de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, concluye señalando que procedería otorgar el amparo al partido recurrente por vulneración del art. 23.2 CE, toda vez que el criterio sentado por la Administración electoral en el citado acuerdo de 20 de octubre de 2011, que ha sido determinante para que, en aplicación del mismo, la Junta Electoral Provincial de Cantabria decidiese no proclamar la candidatura del Partido Humanista en esta circunscripción, no se ajusta a la referida doctrina constitucional. A juicio del Fiscal, el trámite de subsanación de irregularidades en la presentación de candidaturas ha de comprender también la de presentación de avales adicionales cuando los inicialmente presentados resultaren insuficientes, en virtud del criterio de interpretación más favorable a la eficacia del ejercicio del derecho garantizado por el art. 23.2 CE.

Por el contrario, considera el Fiscal que, a tenor de la doctrina constitucional sobre la limitación de la libertad de presentación de candidaturas por los partidos políticos (por todas, SSTC 75/1985, de 21 de junio, y 12/2008, de 29 de enero), debe descartarse que la exigencia de avales establecida por el 169.3 LOREG vulnere los arts. 14 y 23.2 CE, pues se trata de un requisito que se encuentra dentro del arbitrio que el derecho de configuración legal del art. 23 CE atribuye al legislador y no comporta en ningún caso una exigencia desproporcionada en relación con la legítima finalidad que persigue, que no es otra que evitar una excesiva fragmentación de la representación política en aras de la eficacia de las instituciones democráticas, para lo cual se hace necesario asegurar que los partidos que quieren acceder a los órganos representativos tienen un mínimo respaldo electoral. Se trata, pues, de una medida racionalizadora que no implica un obstáculo en la elección de los órganos representativos por parte de los electores y que, por otra parte, no es exclusiva de nuestro ordenamiento jurídico, sino que también ha sido adoptada por otros países de nuestro entorno. Por su parte, también el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su decisión de 9 de mayo de 1994, caso J.A. Serqueda c. España, considera (y así lo cita expresamente el Fiscal) que “las condiciones establecidas por los Estados relativas al número de firmas exigidas para la presentación de una lista electoral no constituyen una traba a la opinión del pueblo sobre la elección del cuerpo legislativo”, y que “el hecho de exigir un número diferente de firmas, en función de la población de cada circunscripción, no constituye una medida discriminatoria en el sentido del artículo 14 [del Convenio]”.

Igualmente rechaza el Fiscal que la exigencia de avales establecida en el 169.3 LOREG suponga vulneración alguna del derecho a no declarar sobre la propia ideología (art. 16.2 CE). Por lo que se refiere a los avalistas no candidatos, señala el Fiscal que, sin perjuicio de que el partido recurrente carece de legitimación para invocar la supuesta lesión de derechos ajenos, es lo cierto que quien firma como avalista la candidatura de una formación política no hace por este mero hecho una declaración de su ideología política. La prestación del aval puede obedecer a múltiples razones, entre las que se encuentran el conocimiento y relación personal con los candidatos que se presentan, sin que tales razones supongan necesariamente compartir la ideología de la candidatura avalada. Por otra parte, el aval no es un acto obtenido coercitivamente, por lo que en ningún caso es posible considerar que existe una vulneración del derecho a no ser obligado a declarar sobre la propia ideología, dado que las firmas se obtienen con el libre consentimiento de quien las presta.

Y en el caso de que los candidatos sean, a su vez, avalistas, ocurre que la libre decisión de concurrir a unas elecciones por una determinada candidatura política supone la libre manifestación de la ideología política, por lo que el aval que los candidatos pudieran prestar a su propia candidatura no revela ningún dato secreto ni merecedor de reserva. La publicidad de la ideología política de los candidatos es consustancial al proceso electoral y al ejercicio del derecho de participación en la vida política democrática.

Por todo ello el Fiscal considera que procede dictar Sentencia en la que se otorgue el amparo solicitado por el Partido Humanista, reconociendo su derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), declarando la nulidad de las resoluciones impugnadas y, en consecuencia, acordando retrotraer las actuaciones al momento anterior a dictarse la resolución de la Junta Electoral Provincial de Cantabria de 24 de octubre de 2011, para que ésta, admitiendo la subsanación mediante la aportación de avales y previo el examen de los mismos, decida lo que corresponda sobre la proclamación de la candidatura del Partido Humanista.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan en el presente recurso de amparo electoral la resolución de la Junta Electoral Provincial de Cantabria de 24 de octubre de 2011 por la que se acuerda la no proclamación de la candidatura del Partido Humanista en la circunscripción electoral de Cantabria para las elecciones generales a celebrar el 20 de noviembre de 2011, por no acreditar el número de avales exigido conforme lo dispuesto en el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), así como la Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander que confirma dicho acuerdo.

El partido solicitante de amparo alega la lesión del derecho fundamental al sufragio pasivo (art. 23.2 CE) por cuanto considera que no le fue ofrecida por la Administración electoral una información suficiente sobre los avales invalidados por ser considerados duplicados, a los efectos de su posible subsanación. Asimismo aduce que la decisión de la Junta Electoral Provincial de Cantabria de no tener en cuenta los avales adicionales presentados dentro del plazo de subsanación de irregularidades previsto en el art. 47.2 LOREG es contraria a la doctrina constitucional sobre la subsanabilidad de irregularidades en los procesos de proclamación de candidaturas e infringe el derecho de sufragio pasivo (art. 23.2 CE) de los candidatos del partido recurrente.

Por otra parte, el partido recurrente sostiene que la exigencia de presentación de un porcentaje mínimo de avales establecida en el art. 169.3 LOREG conculca el derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), en relación con el principio de igualdad ante la ley (art. 14 CE), porque no existe fundamento constitucional para la exigencia de requisitos diferentes según se trate de partidos parlamentarios o extraparlamentarios. En fin, el partido recurrente alega que el requisito establecido en el art. 169.3 LOREG atenta contra el derecho de los avalistas a no ser obligados a declarar sobre la propia ideología (art. 16.2 CE), en relación con el derecho a participar por medio de representantes en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), y afecta asimismo a su intimidad, pues para avalar una candidatura se han de facilitar públicamente datos personales que, además, revelan ante terceros su adhesión a una ideología.

El Ministerio Fiscal interesa el otorgamiento del amparo solicitado, por entender que la resolución impugnada de la Junta Electoral Provincial de Cantabria, confirmada en vía judicial, ha vulnerado el derecho del Partido Humanista a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), al no permitir, en aplicación del criterio interpretativo de la instrucción 7/2011 sentado en el acuerdo de la presidencia de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, la subsanación de la insuficiencia en el número de avales válidos presentados con la candidatura. Por el contrario, el Fiscal descarta que la exigencia de avales establecida por el 169.3 LOREG vulnere los arts. 14 y 23.2 CE, y asimismo rechaza que la referida exigencia de avales suponga lesión alguna del derecho a no declarar sobre la propia ideología (art. 16.2 CE).

2. Es conveniente invertir, por razones lógicas, el orden de enjuiciamiento de las quejas en las que el partido recurrente sustenta su pretensión de amparo, de modo que hemos de comenzar por examinar la denunciada lesión del derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad y con los requisitos que establezcan las leyes (art. 23.2 CE), en relación con el principio de igualdad (art. 14 CE), al no haber sido proclamada por la Junta Electoral Provincial de Cantabria, cuya decisión fue confirmada en la vía jurisdiccional, la candidatura presentada por el partido político demandante de amparo por incumplir el requisito establecido en el art. 169.3 LOREG, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero. Precepto este que para la presentación de candidaturas en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado exige a los partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones la firma de, al menos, el 0,1 por 100 de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretenden su elección.

A los efectos de proceder a una adecuada delimitación de este primer motivo de amparo hemos de recordar, en primer lugar, que la invocación genérica del principio de igualdad (art. 14 CE) ha de entenderse subsumida, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, en el derecho de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE), que es el derecho que, en su caso, pudiera haber resultado directamente transgredido (STC 193/1989, de 16 de noviembre, FJ 3, por todas).

De otra parte, ha de señalarse que aunque la demanda se dirige formalmente contra la resolución de la Junta Electoral Provincial de Cantabria que acuerda no proclamar la candidatura del Partido Humanista y contra la Sentencia dictada en el recurso contencioso-electoral que ha confirmado dicha resolución, en realidad lo que se cuestiona en este motivo de amparo, desde la perspectiva del derecho reconocido en el art. 23.2 CE, es la constitucionalidad del requisito legal cuyo incumplimiento ha determinado la no proclamación de la candidatura presentada por el partido recurrente. Así pues, nuestro enjuiciamiento ha de contraerse en este punto, desde el limitado ámbito del recurso de amparo electoral, a constatar si el requisito legal impuesto por el art. 169.3 LOREG para la presentación de candidaturas por partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras de las Cortes Generales resulta lesivo o no del derecho al acceso a los cargos públicos (STC 127/2007, de 22 de mayo, FJ 4).

3. El art. 23.2 CE, en lo que ahora interesa y dejando al margen el derecho de acceso a las funciones públicas, reconoce el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes. Derecho que se refiere, como hemos declarado reiteradamente, a los cargos de representación política y sobre cuyo alcance material ya ha tenido ocasión de pronunciarse reiteradamente este Tribunal a los efectos de determinar lo protegido por el mencionado derecho fundamental, pues sólo lo en él garantizado puede ser objeto de examen en esta sede jurisdiccional. Por lo que atañe al caso suscitado en este proceso, debe, desde luego, considerarse que incluye el derecho de presentar candidaturas y de presentarse como candidato en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado si se cumplen los requisitos legalmente establecidos al efecto.

a) De acuerdo con la aludida doctrina constitucional, el art. 23.2 CE confiere al legislador un amplio margen de libertad para regular el ejercicio del derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos, esto es, para configurar el sistema mediante el que se produce en la práctica el acceso a tales cargos públicos, pues resulta, en efecto, del art. 23.2 CE que el derecho a ser elegido se adquiere con los requisitos que señalen las leyes, “de manera que no puede afirmarse que del precepto, en sí sólo considerado, derive la exigencia de un determinado sistema electoral o, dentro de lo que el sistema electoral abarca, de un determinado mecanismo de atribución de cargos públicos representativos objeto de elección, en función de los votos que en la misma se emiten” (STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 4). El legislador puede establecer libremente las condiciones que estime más adecuadas, si bien su libertad tiene limitaciones que son, de una parte, las generales que impone el principio de igualdad y los derechos fundamentales que la Constitución garantiza, y, de otra, cuando se trata de cargos públicos de carácter representativo, la necesidad de salvaguardar su naturaleza [SSTC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2; 24/1990, de 15 de febrero, FJ 2; 185/1999, de 11 de octubre, FJ 4 a); 154/2003, de 17 de julio, FJ 6 a); y 135/2004, de 5 de agosto, FJ 4 a)].

b) Junto a esta amplia libertad de configuración normativa que reconoce al legislador, el art. 23.2 CE también señala a éste de modo expreso la necesidad de que el derecho que proclama sea ejercido en condiciones de igualdad, exigencia en la que no cabe ver sino una concreción del principio que, con carácter general, se reconoce en el art. 14 CE. Se trata de una igualdad en la ley, o, como el mismo art. 23.2 CE establece, de una igualdad referida a las condiciones legales en que el conjunto de un proceso electoral se desarrolla, por lo que la igualdad, por tanto, ha de verificarse dentro del sistema electoral que libremente sea determinado por el legislador, impidiendo las diferencias discriminatorias, pero a partir de las reglas del sistema y no por referencia a otro. Lo significativo, en todo caso, desde la perspectiva del art. 23.2 CE, puesto en relación con el art. 14 CE, es que aquellas condiciones legales se apliquen a todos los ciudadanos por igual, sin obstáculos para que todos ellos concurran en unas mismas elecciones y en unos mismos distritos o circunscripciones en idénticas condiciones legales, y sin que existan diferencias injustificadas o irrazonables en la aplicación de las condiciones legales. Así pues, el derecho de acceso a los cargos públicos que recoge el art. 23.2 CE es, inequívocamente, un derecho de igualdad, como taxativamente se afirma en el propio precepto constitucional, de modo que el derecho mismo resultaría violado si se produjera cualquier género de discriminación o preterición infundada en el procedimiento de acceso al cargo representativo [SSTC 185/1999, de 11 de octubre, FJ 4 b); 154/2003, de 17 de julio, FJ 6 b); y 135/2004, de 5 de agosto, FJ 4 b)].

c) El principio de igualdad es ciertamente un elemento esencial del derecho a acceder a los cargos de representación política, pero éste no agota aquí su contenido. Estando condicionado su ejercicio a los requisitos que señalen las leyes, se trata de un derecho de configuración legal, en el que este Tribunal ha declarado que es obligado integrar, desde la perspectiva del derecho de sufragio pasivo, “la exigencia de que las normas electorales sean cumplidas en cuanto constituyen garantía del correcto desarrollo de la elección de modo que culmine con la proclamación de los candidatos que hayan sido preferidos por el cuerpo electoral” (STC 71/1989, de 20 de abril, FJ 3). Tal aserto, sin embargo, no debe llevar, claro está, a la identificación del contenido del derecho reconocido en el art. 23.2 CE con toda la legalidad electoral, sin más.

En esta línea argumental, este Tribunal tiene declarado que, tanto las normas que establecen los requisitos para el acceso a los cargos públicos representativos, como los actos de aplicación de estas normas, pueden ser impugnados en esta sede jurisdiccional, no sólo por quiebra de la igualdad, sino también por otro género de inadecuación, por no ser congruentes con su naturaleza de cargos representativos. Por lo que, al conocer de un recurso de amparo en el que se impugna una decisión judicial recaída en un proceso contencioso-electoral, su función de fiscalización no ha de circunscribirse a examinar la cuestión exclusivamente desde el ángulo de la igualdad, sino que también ha de comprender la perspectiva más amplia que exige que tanto el legislador, al establecer los requisitos cuyo cumplimiento es necesario para acceder al cargo, como el aplicador de la norma, al aplicarla, aseguren al máximo la efectividad de los derechos fundamentales que están en la base de los órganos representativos.

De modo que, en su condición de intérprete supremo de la Constitución, este Tribunal debe revisar, si a ello es instado en la vía de amparo, “si la interpretación de la legalidad configuradora de los derechos fundamentales se ha llevado a cabo secundum Costitutionem y, en particular, si dados los hechos apreciados por el órgano judicial, la aplicación de la legalidad ha podido afectar a la integridad del derecho fundamental aquí comprometido” (STC 71/1989, de 4 de mayo, FJ 2). En definitiva, además de un derecho de igualdad, el art. 23.2 CE incorpora también un contenido sustantivo propio si se pone en relación, como es preciso, con el párrafo primero del mismo precepto, que preserva el derecho de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, en lo que ahora interesa, por medio de representantes, pues el concepto constitucional de representación incorpora, sin duda, una referencia a un modo de constitución democrática de determinadas instituciones públicas que debe ser respetado como contenido necesario de ambos derechos. De modo que, aunque la igualdad hubiera sido respetada, también hemos de examinar, en procesos como el que nos ocupa, si una determinada norma o el acto de aplicación de ésta se atempera o resulta conciliable con lo que cabe reconocer como concepto (o imagen) constitucionalmente garantizado de la representación política [SSTC 185/1999, de 11 de octubre, FJ 4 c); 154/2003, de 17 de julio, FJ 6 c); y 135/2004, de 5 de agosto, FJ 4 c)].

4. El partido recurrente en amparo aduce que el requisito establecido por el art. 169.3 LOREG no está previsto en la Constitución, de modo que ha sido impuesto por el legislador, quien en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 2/2011 que lo introduce no da razones que, a juicio del recurrente, justifiquen su establecimiento.

El hecho de que el requisito del art. 169.3 LOREG no esté previsto en la Constitución y que haya sido establecido, en consecuencia, por el legislador no convierte en sí mismas la decisión de éste y la exigencia de aquél en inconstitucionales y, más concretamente, en lesivas del derecho de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE). Ya antes se ha dejado constancia de la amplia libertad de configuración normativa que reconoce al legislador el art. 23.2 CE, que puede establecer libremente las condiciones que estime más adecuadas para el ejercicio del derecho, si bien su libertad tiene limitaciones que son, de una parte, las generales que imponen el principio de igualdad y los derechos fundamentales que la Constitución garantiza y, de otra, cuando se trata de cargos públicos representativos, la necesidad de salvaguardar su naturaleza [por todas, STC 135/2004, de 5 de agosto, FJ 4 a)]. De modo que será la transgresión o no por el legislador de las limitaciones señaladas la determinante de la constitucionalidad o no del requisito, no la circunstancia de que no esté previsto expresamente en la Constitución.

En este sentido, este Tribunal tiene declarado que corresponde al legislador, respetando siempre su contenido esencial, determinar el alcance y contenido preciso del derecho reconocido en el art. 23.2 CE y que “la legislación que configura el derecho fundamental de acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes se encuentra, en lo fundamental, en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general”, norma que articula, en palabras de su preámbulo, “el procedimiento de emanación de la voluntad mayoritaria del pueblo en las diversas instancias representativas en que se articula el Estado Español”, de modo que “[e]l contenido concreto de este derecho fundamental dependerá, por tanto, de la normativa que lo regule, y por ello los cambios que se produzcan en esta regulación pueden incidir en el contenido de este derecho o en las condiciones de su ejercicio” (STC 124/2011, de 14 de julio, FJ 3). Y más concretamente, hemos reconocido que el legislador en atención a valores y bienes constitucionales protegidos puede limitar la libertad de los partidos políticos de presentar candidaturas (STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 5).

De otra parte, el hecho de que, en opinión del partido recurrente, el legislador no haya explicado de manera suficiente y convincente las razones de la decisión legislativa plasmada en el art. 169.3 LOREG no convierte tampoco en inconstitucional por arbitrario el requisito que este precepto legal impone a los partidos políticos que no hubieran obtenido previamente representación parlamentaria para la presentación de candidaturas en elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado.

Aunque ciertamente las exposiciones de motivos y los preámbulos constituyen un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislada, sin embargo “nunca podrá imponerse a la que, con carácter privativo y excluyente y con verdadero alcance normativo sólo puede predicarse de la autoridad interpretativa de este Tribunal, es decir, a su condición de intérprete supremo de la Constitución y, con ella, de todas las leyes en su contraste con la Norma fundamental como condición para el enjuiciamiento de su validez” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 7). De modo que la acaso insuficiente explicación por parte del legislador del requisito que establece en el art. 169.3 LOREG en ningún caso resulta determinante de su posible inconstitucionalidad, sino que tal resultado únicamente podría derivarse de su contraste con el texto constitucional y, en lo que se refiere al concreto ámbito de conocimiento de este proceso, de su contraste con los derechos fundamentales invocados en la demanda de amparo.

5. Para el partido demandante de amparo la exigencia del requisito del art. 169.3 LOREG lesiona el derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), en cuanto limita sin justificación alguna y de manera arbitraria la libertad de los partidos políticos de presentar candidaturas en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, creando además una situación de desigualdad constitucionalmente proscrita entre los partidos políticos que han obtenido representación en cualquiera de las dos Cámaras en la anterior convocatoria electoral y los partidos políticos que no han alcanzado dicha representación, pues sólo a estos últimos se les impone el requisito de los avales del art. 169.3 LOREG.

El examen de esta queja debe partir de la consideración, que es mera proyección de la ya aludida libertad de configuración que al legislador le reconoce el art. 23.2 CE, de que “[e]s evidente que la libertad de presentación de candidaturas por los partidos (que, por lo demás, en ésta como en sus demás actividades están sometidos a la Constitución y a la ley, como expresa el art. 6 CE) no es, ni puede ser absoluta”. El legislador en atención de valores y bienes constitucionales protegidos puede limitar esa libertad, y así lo ha hecho, imponiéndoles determinadas condiciones para la confección de las candidaturas (STC 12/2008, FJ 5) o, en lo que interesa a este proceso constitucional, para su presentación. Lo relevante, por lo tanto, en cuanto a la limitación que ahora nos ocupa, es si tiene o no un fundamento constitucional que justifique la posible restricción del derecho fundamental concernido.

El requisito que establece el art. 169.3 LOREG para los partidos políticos en orden a la presentación de candidaturas en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado fue introducido, como ya se dijo, por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, de modificación de la LOREG (artículo único, apartado 55) y ciertamente supone una restricción a la libre facultad de presentación de candidaturas por los partidos políticos que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras de las Cortes Generales en la anterior convocatoria electoral, al exigírseles “la firma, al menos, del 0,1 por 100 de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretenda su elección”.

Un requisito de similar naturaleza para la presentación de candidaturas no es nuevo, sin embargo, en nuestro ordenamiento. Sin desconocer las sustanciales diferencias que existen entre los partidos políticos y las agrupaciones electorales (STC 85/2003, de 8 de mayo, FFJJ 23 a 26), la presentación por éstas de candidaturas a los distintos procesos electorales está supeditada a un determinado número de firmas de los electores inscritos en el censo, que varía en función del proceso electoral de que se trate (arts. 169.3, 187.3 y 220.3 LOREG), requiriendo en concreto para las elección al Congreso de los Diputados y al Senado un porcentaje de firmas (1 por 100) superior al requerido para los partidos políticos en el art. 169.3 LOREG (0,1 por 100), debiendo advertirse que, tal como señala el Ministerio Fiscal, respecto de dicha exigencia de firmas a las agrupaciones electorales el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su decisión de 9 de mayo de 1994, caso J.A. Serqueda c. España, considera que “las condiciones establecidas por los Estados relativas al número de firmas exigidas para la presentación de una lista electoral no constituyen una traba a la opinión del pueblo sobre la elección del cuerpo legislativo”, y que “el hecho de exigir un número diferente de firmas, en función de la población de cada circunscripción, no constituye una medida discriminatoria en el sentido del artículo 14 [del Convenio]”.

Pero tampoco un requisito como el ahora analizado reviste novedad para la presentación de candidaturas por los partidos políticos en determinados procesos electorales, pues también se establece para las elecciones al Parlamento Europeo, en las que para presentar candidaturas se exige a los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores, la firma de 15.000 electores, requisito que se puede sustituir por la firma de cincuenta cargos electos (arts. 220.3 y 4 LOREG).

Por lo demás, se trata de un requisito que tampoco es desconocido en países de nuestro entorno, debiendo señalarse, por ejemplo, que su exigencia en el Derecho alemán ha sido considerada constitucional si representa una garantía de seriedad de la propuesta electoral y tiene por finalidad advertir al elector acerca de las posibilidades reales que pueda tener un candidato al que se propone respaldar [Sentencias de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional Federal alemán de 16 de julio de 1998 (BverfG, 2 BvR 1953/95, de 16.7.1998, 34) y de la Sala Primera de 12 de octubre de 2004 (BverfG, 1 BvR 2130/98, de 12.10.2004, 86)], así como compatible con el principio de igualdad electoral [Sentencia de la Sala Primera de 24 de febrero de 1971 (BverfGE 30, 227, 63)]. Se trata, por otra parte, de un requisito que resulta de condición distinta a la imposición de una fianza para la presentación de candidaturas que se requiere en otros ordenamientos próximos al nuestro.

6. La exigencia a los partidos políticos que no hubieran alcanzado representación parlamentaria en la anterior convocatoria electoral de cierto respaldo o arraigo en el cuerpo electoral, plasmado en la necesidad de obtener la firma del 0,1 por 100 de los electores de la circunscripción electoral, para presentar candidaturas en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, supone ciertamente una restricción a la libertad de presentación de candidaturas (en ningún caso ilimitada), que no se deriva necesariamente de la Constitución, pero constituye una limitación objetiva no carente de fundamento constitucional, pues obedece a la consecución de un valor o bien constitucionalmente protegido, como es el de la racionalización y perfeccionamiento de la organización y desarrollo del proceso electoral, a través del cual se articula la representación política, cuyo adecuado funcionamiento puede verse efectivamente afectado por la excesiva proliferación de candidaturas carentes, por las razones que fueran, de respaldo o arraigo en el cuerpo electoral.

Esa racionalización y perfeccionamiento del procedimiento electoral al que responde el requisito en cuestión se proyecta sobre los recursos públicos —por su naturaleza siempre limitados ante las crecientes necesidades a atender por el poder público— destinados a la organización de dicho procedimiento. De acuerdo con las previsiones de la LOREG, la proclamación de una candidatura le confiere, entre otros, el derecho a obtener una copia vigente del censo electoral en aquellas circunscripciones donde se presente la candidatura (art. 41.5 LOREG); a disponer de lugares gratuitos proporcionados por los Ayuntamientos para la colocación de la propaganda electoral y de locales para la realización de actos de campaña (art. 55 LOREG); a disfrutar de tarifas especiales para los envíos postales de propagada electoral (art. 59 LOREG) y de espacios gratuitos en medios de comunicación de titularidad pública (art. 60.2 LOREG); y, en fin, a que por la Administración pública se confeccionen suficientes papeletas y sobres electorales de los que debe disponer cada mesa electoral (arts. 70 y 81 LOREG). La utilización racional de los recursos públicos que requiere el desarrollo del procedimiento electoral justifica desde la perspectiva constitucional la exigencia de que los partidos políticos que pretendan presentar candidaturas en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado acrediten un mínimo respaldo de los electores o arraigo en la circunscripción en la que pretendan concurrir.

Ciertamente el pluralismo político, como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), que expresan de manera destacada los partidos políticos (art. 6 CE), requiere que los ciudadanos dispongan para su libre elección de las diferentes y diversas opciones o corrientes partidistas que reflejen el pluralismo ideológico de la sociedad, pero ello no puede constituir un obstáculo para que, en aras de la racionalización y el perfeccionamiento del procedimiento electoral, se exija a los partidos que quieren participar en la conformación del órgano representativo de la voluntad popular un mínimo arraigo en el cuerpo electoral. En otras palabras, no puede pretenderse derivar de la Constitución un supuesto derecho fundamental de los partidos políticos a participar ilimitadamente en todo proceso electoral y en cada una de las circunscripciones mediante la presentación de candidaturas cuando carezcan de un mínimo e imprescindible apoyo social, pudiendo afectar con ello al adecuado y eficaz desarrollo del procedimiento electoral, por el destino de recursos públicos a candidaturas social y políticamente irrelevantes para el cuerpo electoral y por la consiguiente complejidad que para el desarrollo del proceso electoral significaría la participación en la contienda electoral de dichas candidaturas.

Por otra parte, el requisito establecido en el art. 169.3 LOREG, además de atender a la racionalización y perfeccionamiento del procedimiento electoral en lo que se refiere a los recursos públicos destinados a su celebración y a la complejidad de su organización, también podría favorecer la clarificación de la oferta electoral, mediante la exclusión de aquellas candidaturas que, en el momento de su presentación, no sean capaces de acreditar, con la firma de los electores, un mínimo respaldo o arraigo en la circunscripción en la que pretenden presentarse. Asimismo cabe pensar que el requisito en cuestión podría evitar la dispersión del voto entre opciones partidarias que son expresión de una misma orientación o corriente ideológica, al facilitar, mediante la referida exclusión de candidaturas que no alcancen ese mínimo arraigo en el cuerpo electoral, que las opciones partidarias con respaldo suficiente que sean expresión de orientaciones o corrientes ideológicas minoritarias puedan superar la barrera electoral que permite obtener representación parlamentaria (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5), lo que contribuye a preservar el valor constitucional del pluralismo político (art. 1.1 CE), del que los partidos políticos son expresión principalísima.

7. De otra parte, dados los valores y bienes constitucionales a los que obedece el requisito de la acreditación de firmas para la presentación de candidaturas, la situación de desigualdad que se denuncia en la demanda de amparo y que resulta del precepto legal entre partidos políticos que hubieran obtenido en la anterior convocatoria electoral representación parlamentaria en cualesquiera de las Cámaras de las Cortes Generales y los que no la hubieran obtenido, no está desprovista desde la perspectiva del art. 23.2 CE de una justificación objetiva y razonable, ya que la obtención de representación parlamentaria en la última convocatoria electoral acredita que los partidos políticos que la han alcanzado gozan o, al menos, han gozado, de un respaldo o arraigo en el cuerpo electoral con ocasión de la celebración de un proceso electoral del que carecen los partidos políticos que, habiéndose presentado al mismo proceso electoral, no han tenido representación y que se desconoce que tengan o puedan tener aquellos partidos políticos que no han concurrido a la anterior convocatoria electoral. Entre unos partidos políticos y otros existe, por tanto, un elemento diferenciador (haber obtenido o no representación en cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales) que, en atención a las finalidades legítimas a las que sirve el requisito del art. 169.3 LOREG, constituye una justificación objetiva y razonable del distinto trato que el legislador dispensa a uno y a otros en relación con dicho requisito.

Por otra parte, el requisito establecido en el art. 169.3 LOREG tampoco desnaturaliza el concepto o la imagen constitucionalmente garantizada de la representación política que el art. 23.2 CE garantiza, sirviendo, por el contrario, precisamente al logro de una más adecuada y correcta articulación de aquella representación.

Tampoco puede estimarse que este requisito legal sea lesivo del derecho al acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE) por desproporcionado, toda vez que no cabe entender como desproporcionado o excesivo el número de firmas requerido para la presentación de candidaturas (0,1 por 100 de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que se pretenda la elección), que es un porcentaje notablemente inferior al exigido a las agrupaciones electorales para presentar candidaturas en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado (art. 169.3 LOREG), así como en las elecciones municipales (art. 187.3 LOREG).

Cierto es que el porcentaje exigido por el art. 169.3 LOREG resulta superior al que corresponde al número de firmas exigidas a los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores para la presentación de candidaturas en las elecciones al Parlamento Europeo (15.000 firmas, 0,042 por 100 del censo electoral correspondiente a la última convocatoria del año 2009), pero esa diferencia, aunque pudiera considerarse significativa, bien pudiera encontrar su justificación en las propias características de las elecciones al Parlamento Europeo en las que la circunscripción es el territorio nacional (art. 214 LOREG).

Y, en fin —aunque no se formula queja alguna al respecto en la demanda de amparo—, a la misma conclusión (inexistencia de lesión del derecho al acceso a los cargos públicos que garantiza el art. 23.2 CE) ha de llegarse en relación con el plazo concedido por las juntas electorales, de conformidad con lo dispuesto en la instrucción de la Junta Electoral Central 7/2011, de 15 de septiembre, relativa al procedimiento de acreditación de firmas de apoyo de candidaturas al Congreso de los Diputados, al Senado y al Parlamento Europeo previsto en los artículos 169 y 220 de la LOREG, para la obtención de las firmas, que se extiende desde la convocatoria electoral correspondiente hasta la finalización del plazo de presentación de candidaturas (apartado quinto). Sin perjuicio de que no quepa excluir que en alguna concreta ocasión y en razón de especiales circunstancias que pudieran concurrir pudiera apreciarse insuficiente dicho plazo, en principio no resulta desproporcionado el plazo fijado en atención a la finalidad a la que obedece el requisito de la obtención de firmas (la acreditación de un mínimo arraigo o respaldo electoral con ocasión de una determinada convocatoria electoral por quien no ha obtenido representación en las anteriores elecciones) y al porcentaje o cuantía de las firmas exigidas. Plazo, además, que puede verse ampliado por el legalmente previsto para la subsanación de irregularidades (art. 47 LOREG), como más adelante se pondrá de manifiesto al enjuiciar la subsanabilidad del requisito establecido en el art. 169.3 LOREG.

Según todo lo anteriormente expuesto, al haber actuado el legislador en atención a fines cuya licitud, desde la perspectiva constitucional, no es discutible, no puede apreciarse que el requisito que impone el art. 169.3 LOREG a los partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras de las Cortes Generales en una anterior convocatoria electoral para presentar candidaturas en elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de necesitar la firma, al menos, del 0,1 por 100 de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan su elección, sea contrario al contenido del derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE).

8. El partido recurrente en amparo considera también, como antes quedó expuesto, que la exigencia de presentar un porcentaje determinado de avales establecida en el art. 169.3 LOREG atenta contra el derecho de los avalistas a no ser obligados a declarar sobre la propia ideología (art. 16.2 CE), en relación con el derecho a participar por medio de representantes en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), porque la firma del aval supone renunciar a mantener en la intimidad las preferencias ideológicas.

Pues bien, también esta queja debe ser rechazada por estar desprovista de fundamento, toda vez que el requisito exigido por el art. 169.3 LOREG a los partidos que no hubieren obtenido representación en ninguna de las Cámaras en las anteriores elecciones generales no supone lesión alguna de los derechos de los electores que avalan con su firma una candidatura a la intimidad y a no declarar sobre la propia ideología.

Es obvio que quien voluntariamente decide apoyar con su firma la presentación de una candidatura a las elecciones no está siendo obligado a declarar sobre su ideología, como también lo es que avalar una determinada candidatura no equivale necesariamente a manifestar una inequívoca adhesión ideológica a la misma, por más que la prohibición de que un elector preste su firma a más de una candidatura (art. 169.3 in fine LOREG) pudiera ser entendida —cuestión ésta sobre la que no procede aquí pronunciarse— como un posible indicio de identificación del firmante con la opción ideológica que representa la candidatura a la que avala, aunque no es menos cierto que, como señala el Ministerio Fiscal, la prestación del aval puede obedecer a diversas razones, entre las que se encuentran el conocimiento y relación personal con los candidatos que se presentan, sin que tales razones supongan necesariamente compartir la ideología de la candidatura avalada.

En todo caso, ninguno de los datos personales que los electores han de facilitar a la Administración electoral para avalar con su firma una candidatura (nombre y apellidos, documento nacional de identidad y circunscripción electoral en la que se esté censado), a los efectos previstos en el citado art. 169.3 LOREG, afecta a la intimidad de los avalistas ni a su derecho a no declarar sobre su ideología.

Conviene recordar que, conforme a reiterada doctrina constitucional, entre aquellos aspectos básicos de la vida privada protegidos por la intimidad, entre ellos los referidos a la ideología y creencias, no se encuentran los datos referentes a la participación de los ciudadanos en la vida política, actividad que por su propia naturaleza se desarrolla en la esfera pública de una sociedad democrática, con excepción del derecho de sufragio activo, dado el carácter secreto del voto (STC 85/2003, de 8 de mayo, FJ 21, por todas).

Por eso, como advierte el Ministerio Fiscal, en el caso de que los candidatos sean, a su vez, avalistas de su propia candidatura, es claro que la libre decisión de concurrir a unas elecciones por una determinada candidatura supone la voluntaria manifestación de la ideología política, por lo que el aval de los propios candidatos no revela ningún dato secreto ni merecedor de reserva. La publicidad de la ideología política de los candidatos es consustancial al proceso electoral y al ejercicio del derecho de participación política (art. 23.1 CE), que implica, en general, la renuncia a mantener ese aspecto de la vida personal alejado del público conocimiento, debiendo tenerse en cuenta en este sentido que la legislación electoral prescribe la publicación oficial de las candidaturas presentadas y proclamadas en las elecciones, exigencia de publicidad que, por otra parte, resulta esencial “para la transparencia política que en un Estado democrático debe regir las relaciones entre electores y elegibles” (STC 85/2003, FJ 21).

Por lo que se refiere a los electores que avalan con su firma la presentación de una candidatura sin formar parte de lo misma ha de advertirse que la situación de los avalistas no es la misma que la de los candidatos, toda vez que las firmas de los avalistas “no son objeto en el procedimiento electoral, atendida su función, de un acto de publicación general ni de publicidad parangonable a la que corresponde, por razones obvias, a las propias listas de candidatos” (STC 68/2005, de 31 de marzo, FJ 15); pero no es menos cierto que quien ejercita el derecho de participación política (art. 23.1 CE), del que también forma parte el avalar con la firma la presentación de una candidatura electoral en los términos del art. 169.3 LOREG, no puede aducir la lesión de su derecho a no declarar sobre la propia ideología (art. 16.2 CE), ni tampoco de su derecho fundamental a la intimidad personal y, en su caso, de la garantía frente al uso de la informática (art. 18.1 y 4 CE), por el mero hecho de que la prestación del aval a una candidatura haga necesario facilitar a la Administración electoral los datos personales que permiten verificar que la firma corresponde al elector que afirma prestar su aval. Se trata, en suma, de datos de carácter personal prestados voluntariamente por el interesado para el cumplimiento de una finalidad constitucionalmente legítima en el marco del procedimiento electoral, por lo que su recogida y tratamiento a estos efectos por la Administración electoral en el ejercicio de las competencias que legalmente le están atribuidas, no supone en modo alguno vulneración de la intimidad de los avalistas ni del derecho de éstos a no declarar sobre su ideología o creencias.

9. Se aduce también en la demanda de amparo que la Junta Electoral Provincial de Cantabria ha lesionado el derecho fundamental a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) de los candidatos integrantes de la candidatura representada por el partido recurrente, al no haber facilitado a esta formación política información precisa de las firmas que la oficina del censo electoral consideró inválidas por haber avalado también otras candidaturas.

Junto a ello se alega, además, que la referida junta electoral, al considerar insubsanable el defecto consistente en presentar la candidatura sin contar con el número mínimo de firmas válidas exigido por el art. 169.3 LOREG, ha vulnerado también por este motivo el referido derecho fundamental.

La primera de las quejas aducidas debe ser rechazada. El derecho de sufragio pasivo se ejerce en el marco de un procedimiento cuyas notas más representativas son la celeridad, la perentoriedad y la preclusión de plazos; notas que, como señalamos en la STC 85/2003, de 8 de mayo, FJ 10, “han de considerarse constitucionalmente necesarias debido a la incidencia directa de lo que se resuelve en el desarrollo efectivo de los procesos electorales”. De ahí que sea incompatible con este proceso obligar a la Administración electoral a acreditar con el rigor que exige el partido recurrente los hechos que ponen de manifiesto la invalidez de las firmas apartadas. Debe señalarse, por otra parte, que la invalidez de los avales se encuentra acreditada por una certificación de la oficina del censo electoral; acreditación que reúne garantías suficientes para presumir válidas sus conclusiones. De igual modo, conviene poner de relieve que con el fin de comprobar la existencia de los errores advertidos, y en su caso de subsanarlos, puede acudirse a la delegación de la oficina del censo electoral, tal y como hizo el partido recurrente y le permitió corregir irregularidades en nueve de los avales presentados.

No puede, por tanto, apreciarse que la Administración electoral haya causado indefensión a esta formación política que es, en definitiva, lo que a través de esta queja se alega ni, en consecuencia, que el déficit probatorio que el partido recurrente imputa a la actuación de esta Administración haya vulnerado su derecho de sufragio pasivo.

10. Llegados a este punto, nos resta por abordar la queja referida a la vulneración del derecho de sufragio pasivo (art. 23.2 CE) de los candidatos del partido recurrente, que este imputa a la decisión de la Junta Electoral Provincial de Cantabria de no proclamar su candidatura por insuficiencia de avales, al considerar insubsanable el defecto consistente en presentar la candidatura sin contar con el número mínimo de firmas exigido por el art. 169.3 LOREG.

En relación con la subsanación de los defectos en las que se puede incurrir al presentar las candidaturas ante la Administración electoral existe una consolidada doctrina constitucional que sostiene que, en principio, los errores e irregularidades cometidos en la presentación de las candidaturas son subsanables y, en consecuencia, las juntas electorales han de ofrecer la oportunidad de que puedan ser corregidos (entre otras, STC 96/2007, de 8 de mayo, FJ 5 y 115/2007, de 10 de mayo, FJ 4).

Esta doctrina se fundamenta en que el legislador, al configurar un trámite específico de subsanación (art. 47.2 LOREG) ha establecido una garantía del derecho de sufragio pasivo que comporta el deber de la Administración electoral de poner de manifiesto a los interesados la existencia de irregularidades en las candidaturas para que en el plazo legalmente previsto puedan ser subsanadas. Como sostuvimos en la STC 59/1987, de 19 de mayo, FJ 3, la Ley Orgánica del régimen electoral general, al establecer este trámite de subsanación de las candidaturas que incurran en irregularidades, pretende que la Administración electoral, mediante un examen de oficio de las candidaturas, pueda advertir de los defectos que fuesen apreciables en los escritos de presentación de los candidatos, pues en “este específico procedimiento, no ha querido la Ley dejar la suerte de las candidaturas a merced de la sola diligencia o de la información bastante de quienes la integran o representan, introduciendo un deber de examen de oficio para la Administración que, al operar como garantía del derecho, no puede ser desconocido sin daño para éste” (STC 59/1987, de 19 de mayo, FJ 3).

Por ello hemos declarado que el incumplimiento de este deber supone ignorar una garantía dispuesta en la ley para la efectividad del derecho de sufragio pasivo, “que resultará así afectado negativamente” (STC 59/1987, de 19 de mayo, FJ 3)

11. Por otra parte hemos afirmado que, para determinar qué defectos son subsanables, no cabe distinguir entre simples “irregularidades” y “defectos sustantivos” o esenciales, pues esta distinción no sólo no cuenta con base legal alguna, sino que “resulta contradicha por la permisión que la propia Ley hace (art. 48.1 LOREG) de la modificación de candidaturas a resultas de subsanación y desconoce, por lo demás, el principio interpretativo según el cual la legalidad aplicable ha de ser entendida en los términos más favorables a la plena efectividad del derecho fundamental” (STC 24/1989, de 2 de febrero, FJ 6).

Esta doctrina ha llevado a este Tribunal a considerar defectos subsanables las candidaturas incompletas o que incurrían en otro tipo de defectos. En concreto, hemos entendido que era subsanable la falta de designación de tres candidatos suplentes cuando está exigencia era obligatoria (STC 59/1987, de 19 de mayo, FJ 4) y la no inclusión de algunos de los candidatos que la componen (STC 113/1991, de 20 mayo, FJ 3), incluso aunque sólo incluyera a uno de ellos (STC 84/2003, de 8 de mayo, FJ 5). De igual manera hemos sostenido que la exclusión de uno de los candidatos de la lista por no reunir los requisitos para poder ostentar esta condición, no puede conllevar la no proclamación de la candidatura por incompleta sin haber otorgado plazo de subsanación para corregir esta irregularidad (STC 24/1989, de 2 de febrero, FJ 6). Y también hemos considerado un defecto subsanable el incumplimiento de la exigencia que establece el art. 44 bis LOREG, esto es, la composición equilibrada entre hombres y mujeres de las candidaturas (SSTC 96/2007, de 8 de mayo, FJ 6; y 115/2007, 10 de mayo, FJ 5).

12. Como se ha expuesto en los antecedentes, en el presente caso la junta electoral no tomó en consideración los avales presentados con posterioridad a la presentación de la candidatura por entender que, de acuerdo con la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, la insuficiencia en el número de avales válidos presentados es un requisito insubsanable.

Pero tal conclusión se aparta abiertamente de la doctrina constitucional a la que se acaba de hacer referencia. La insuficiencia de avales ha de considerarse un defecto subsanable, susceptible, por tanto, de ser corregido mediante el trámite de subsanación que, de acuerdo con lo previsto en el art. 47.2 LOREG, indefectiblemente tiene que otorgar la Administración electoral cuando advierta que el número de firmas presentado es inferior al legalmente requerido. Como antes se ha señalado, es doctrina constitucional reiterada que las irregularidades o defectos en los que incurran las candidaturas electorales son subsanables “siempre, claro está, que ello sea materialmente factible” (por todas, STC 115/2007, de 10 de mayo, FJ 4).

Y en este caso no cabe la menor duda de que, por la naturaleza del defecto apreciado, su subsanación es materialmente posible, pues basta con presentar nuevas firmas que permitan alcanzar el número de avales exigido legalmente para que este defecto se corrija. Debe señalarse, por otra parte, que de la regulación legal no se deriva que las firmas requeridas deban obtenerse en todo caso con anterioridad a la fecha límite de presentación de candidaturas, es decir, que después de la misma esté impedida la recogida de firmas en trámite de subsanación. Esa interpretación (impeditiva de la posterior recogida de firmas) tampoco constituye una exigencia derivada de otros principios o valores constitucionales que pudieran verse afectados. Es más, deducir de la norma esta consecuencia vulneraría el principio jurídico que exige que la legalidad aplicable sea entendida en los términos más favorables a la plena efectividad del derecho fundamental (STC 24/1989, de 2 de febrero, FJ 6).

Por todo ello debemos concluir que la Junta Electoral Provincial de Cantabria, al aplicar el criterio (constitucionalmente inadecuado por lo que acabamos de decir) establecido en la resolución de 20 de octubre de 2011 del Presidente de la Junta Electoral Central y entender que la insuficiencia de avales no era un requisito subsanable, vulneró el derecho de los ciudadanos integrantes de la candidatura a la que representa el partido recurrente a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), lo que conduce al otorgamiento del amparo por este motivo.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por el Partido Humanista y, en su virtud:

1º Reconocer su derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

2º Declarar la nulidad del acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Cantabria de 24 de octubre de 2011 de no proclamación de la candidatura del Partido Humanista en dicha circunscripción electoral, así como de la Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander, dictada en el recurso contencioso-electoral núm. 632-2011.

3º Retrotraer las actuaciones al momento anterior al acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Cantabria de 24 de octubre de 2011 para que por dicha junta electoral se admita la subsanación mediante la aportación de avales y, previo el examen de los mismos, decida lo que corresponda sobre la proclamación de la candidatura del Partido Humanista.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dos de noviembre de dos mil once

SENTENCIA 164/2011, de 3 de noviembre de 2011

Sala Primera

("BOE" núm. 283, de 24 de noviembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:164

Recurso de amparo electoral 5875-2011. Promovido por el partido político Unificación Comunista de España en relación con la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Bilbao que confirmó la no proclamación de su candidatura en la circunscripción de Bizkaia para las elecciones generales de 2011.

Vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos: subsanabilidad de la insuficiencia de firmas de electores (SSTC 162/2011 y 163/2011).

1. La cuestión planteada en el presente procedimiento referente a la subsanabilidad de la presentación de avales ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en las SSTC 162/2011 y 163/2011 [FJ 7].

2. La junta electoral provincial, al no tomar en consideración los avales aportados con posterioridad a la presentación de la candidatura por entender que, de acuerdo con la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, la insuficiencia de avales es un requisito insubsanable, vulneró el derecho de los ciudadanos integrantes de la candidatura a la que representa el partido recurrente a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (SSTC 162/2011, 163/2011) [FFJJ 7, 8].

3. La insuficiencia de avales, ha de considerarse, de acuerdo con la doctrina constitucional, un defecto subsanable, susceptible de ser corregido mediante el trámite de subsanación que indefectiblemente tiene que otorgar la Administración electoral cuando advierta que el número de firmas presentado es inferior al legalmente requerido (SSTC 162/2011, 163/2011) [FJ 7].

4. Para que se aprecie infracción constitucional del derecho a la igualdad en la aplicación judicial del Derecho es preciso que las resoluciones judiciales que se aducen como término de comparación hayan sido dictadas por el mismo órgano judicial (STC 38/2011) [FJ 4].

5. El recurso plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional, por provenir de una reciente modificación legislativa, y trae causa de una normativa de aplicación general y carácter vinculante para las Administraciones electorales provinciales, lo que justifica la especial trascendencia constitucional a la que se refiere el art. 49.1 in fine de la LOTC (STC 155/2009) [FJ 3].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo electoral núm. 5875-2011 promovido por el partido político Unificación Comunista de España, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Elisa Hurtado Pérez y asistida por la Letrada doña María Isabel Gimeno Benlloch, contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Bilbao, de 27 de octubre de 2011, que desestima el recurso contencioso-electoral núm. 417-2011, interpuesto por el representante de la candidatura del partido Unificación Comunista de España en la provincia de Bizkaia contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Bizkaia de 24 de octubre por la que se acuerda la no proclamación de la citada candidatura en la circunscripción electoral de Bizkaia. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Presidente don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 29 de octubre de 2011 la Procuradora de los Tribunales doña Elisa Hurtado Pérez, en nombre y representación de Unificación Comunista de España, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones citadas en el encabezamiento.

2. Los hechos que fundamentan la demanda de amparo son resumidamente los siguientes:

a) El partido político Unificación Comunista de España presentó su candidatura para concurrir a las elecciones generales del próximo 20 de noviembre de 2011 por la circunscripción de Bizkaia.

b) Por resolución de 21 de octubre de 2011 la Junta Electoral Provincial de Bizkaia, una vez examinada la candidatura presentada y advertido que la misma no presentaba los avales suficientes a que obliga el art. 169.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (en adelante LOREG), en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, acordó no obstante ad cuatelam, de conformidad con la establecido en el art. 47.2 LOREG y pendiente de decisión de la consulta elevada a la Junta Electoral Central sobre el reciente acuerdo de 20 de octubre, relativa a la posibilidad o no de subsanar la falta de avales en el momento de presentación de la candidatura, comunicar al representante de Unificación Comunista de España que las firmas presentadas más tarde para completar el número legal requerido han sido admitidas a prevención de lo que determine la Junta Electoral Central.

c) Por resolución de 24 de octubre de 2011 la Junta Electoral Provincial de Bizkaia acordó no proclamar la candidatura del partido político recurrente, por considerar, de conformidad con el criterio que sienta la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, que la insuficiencia en el número de avales válidos presentados es un requisito insubsanable.

d) Con fecha 26 de octubre de 2011 el partido político demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue tramitado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Bilbao con el núm. 417-2011. Mediante Sentencia de 27 de octubre de 2011 el citado Juzgado acordó desestimar el recurso por considerar que el acuerdo de 21 de octubre de 2011 de la Junta Electoral Provincial de Bizkaia entonces impugnado por el partido político recurrente, lejos de determinar la no proclamación de su candidatura, la había admitido al dar por buenas las firmas entretanto presentadas para completar el número de avales legalmente exigido. Todo ello sin perjuicio del criterio que posteriormente hubiera adoptado la Junta Electoral Central, con ocasión de la consulta formulada, o de lo que más tarde haya decidido la propia Junta Electoral Provincial de Bizkaia, pero decisiones que en cualquier caso considera que no han sido impugnadas en el recurso ni figuran en la documentación aportada con el mismo. Por añadidura el Juzgado declara que el criterio que luce en la resolución de la presidencia de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, que niega la posibilidad de subsanar la falta de presentación de los avales en cada caso necesarios, es un criterio que no está carente de justificación ni supone arbitrariedad ni error jurídico.

3. En su demanda de amparo el partido político recurrente denuncia que la Junta Electoral Central, al adoptar en la resolución de 20 de octubre de 2011 un criterio contrario al sostenido en la instrucción de 7/2011, de 15 de septiembre, ha vulnerado el art. 14 CE. En su criterio la instrucción 7/2011 permitía subsanar la insuficiencia de avales y la resolución de 20 de octubre precisa por el contrario que la insuficiencia de firmas no puede subsanarse mediante la presentación de nuevos avales. Denuncia que esta diferencia de criterio ha dado lugar a que las juntas electorales provinciales hayan dispensado un trato distinto entre los días 15 de septiembre al 20 de octubre, al considerar durante esos días que la insuficiencia de avales era un defecto subsanable en virtud de lo dispuesto en la instrucción 7/2011 de la Junta Electoral Central, y considerar sin embargo más tarde, a partir de esa última fecha, que la insuficiencia de avales es un defecto insubsanable, de conformidad con el criterio establecido en la resolución del 20 de octubre de 2011 de la presidencia de la Junta Electoral Central.

El partido recurrente denuncia la vulneración del principio de igualdad en la aplicación judicial del Derecho (art. 14 CE), habida cuenta que esta misma formación política, en otros supuestos similares, ha obtenido resoluciones judiciales contradictorias, y la infracción del art. 23 CE por considerar que, al no permitirse la subsanación de la insuficiencia de avales, la Administración electoral, primero, y la Sentencia recurrida después, han efectuado una interpretación restrictiva del art. 47.2 LOREG contraria a la efectividad del citado derecho fundamental. Finalmente advierte sobre la dudosa constitucionalidad de la modificación del art. 169.3 LOREG realizada por la Ley Orgánica 2/2011, y que considera supone una restricción injustificada del derecho a la participación electoral de determinadas formaciones políticas, que debe ser enjuiciada por este Tribunal.

4. Por providencia de 31 de octubre de 2011 la Sala Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 49 LOREG y en el art. 2 del Acuerdo del Pleno de 20 de enero de 2000, recabar del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Bilbao las actuaciones correspondientes al procedimiento electoral 417-2011, que fueron remitidas al Tribunal, y dar vista al Ministerio Fiscal de la demanda presentada, para que en el plazo de un día efectuara las alegaciones procedentes.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 1 de noviembre de 2011 el Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones interesando la desestimación del amparo solicitado. Tras resumir los antecedentes del presente asunto y reparar en la falta de justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso a que obliga el art. 49 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el Fiscal considera que, dado el momento del proceso electoral en el que el partido recurrente promovió su recurso contencioso-electoral y la documentación entonces aportada, no es posible advertir en la resolución de la Administración electoral de 21 de octubre de 2011 ni, más tarde, en la Sentencia ahora recurrida la vulneración de los derechos fundamentales de los arts. 14 y 23 CE.

El Fiscal rechaza igualmente que la exigencia del art. 169.3 LOREG vulnere el art. 23 CE. Considera por el contrario que dicha exigencia legal es una limitación a la posibilidad de presentar candidaturas perfectamente legítima dentro del margen de configuración legal del proceso electoral que corresponde al legislador y proporcionada al fin de garantizar la seriedad del procedimiento electoral que persigue.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugna en el presente recurso de amparo electoral la resolución de 24 de octubre de 2011 de la Junta Electoral Provincial de Bizkaia por la que se acordó no proclamar la candidatura del partido Unificación Comunista de España (UCE) y la Sentencia de 27 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Bilbao que confirmó esta resolución.

Conforme se ha dejado anotado en los antecedentes de esta resolución el partido recurrente denuncia que las resoluciones impugnadas vulneran los arts. 14, 23 y 24 CE. La vulneración del art. 14 CE se la imputa, en primer lugar, a la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, pues considera que esta resolución solventa la cuestión relativa a la posibilidad de subsanar la insuficiencia de avales de modo contrario a como lo había resuelto la instrucción de la propia Junta Electoral Central 7/2011, de 15 de septiembre. Junto a ello aduce también la vulneración del principio de igualdad en la aplicación judicial del Derecho, pues considera que, al haber recibido por parte de los órganos judiciales respuestas distintas en asuntos similares se ha vulnerado este derecho fundamental. Por otra parte alega que, al no permitírsele subsanar el defecto de la insuficiencia de avales, se ha vulnerado su derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE). Por último, en la demanda de amparo se sostiene que el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG) es “de dudosa constitucionalidad al restringir el derecho a la participación electoral de determinadas formaciones políticas”, cuestión esta que también considera que debe ser resuelta por este Tribunal.

2. Con carácter previo al examen de fondo alguna precisión previa es oportuna. En primer lugar importa advertir que, aunque el recurrente parece impugnar a través de este recurso de amparo electoral, no sólo la resolución de la Junta Electoral Provincial de Bizkaia de 24 de octubre de 2011 y la Sentencia que la confirma, sino también la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, el objeto de este amparo no puede comprender esta última resolución, ya que su impugnación no puede efectuarse a través del recurso de amparo electoral. Como señalamos en la STC 112/2007, de 10 de mayo, FJ 2, “[l]a ‘modalidad específica de recurso de amparo’ (SSTC 71/1986, de 31 de mayo, y 1/1988, de 13 de enero) que articuló la Ley Orgánica de régimen electoral general, se prevé, de modo expreso, como cauce de amparo frente a las resoluciones de las que conoció o que dictaron los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en recursos frente a la proclamación de candidaturas y candidatos (art. 49.3 y 4 LOREG) o también, por vía de remisión explícita, frente a las resoluciones dictadas por la Sala del Tribunal Supremo regulada en el art. 61 LOPJ cuando de lo que se trata es de recurrir frente a la proclamación o exclusión de candidaturas presentadas por las agrupaciones de electores a que se refiere el art. 44.4 de la propia Ley Orgánica del régimen electoral general (es decir, conforme a este último precepto, aquéllas que vengan a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido)”, por lo que, con independencia de otras consideraciones, es claro que, al no tener por objeto la referida resolución de la presidencia de la Junta Electoral Central la proclamación de candidaturas, no puede ser objeto de un recurso de amparo electoral y por esta razón no van a ser objeto de examen las alegaciones que se refieren a las infracciones constitucionales que se imputan a esta resolución, sin perjuicio de las conclusiones que la Junta Electoral Central pueda extraer de lo que aquí se resuelve.

3. También con carácter previo es necesario despejar el óbice de admisibilidad aducido por el Ministerio Fiscal, que afirma que la demanda carece de la necesaria justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso exigida por el art. 49.1 in fine de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

La lectura del escrito de demanda pone de manifiesto que el partido recurrente argumenta que la vulneración aducida del art. 23.2 CE trae causa de una decisión de aplicación general y carácter vinculante para todas las juntas electorales provinciales, como es la resolución de la presidencia de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011 sobre la insubsanabilidad de la omisión de la presentación de avales, y que, además, esta alegación se pone en relación con la reciente modificación legislativa del art. 169.3 LOREG en virtud de la Ley Orgánica 2/2011, que introduce como novedad la exigencia de un porcentaje mínimo de avales para presentar candidaturas a los partidos que no obtuvieron representación parlamentaria en la anterior convocatoria de elecciones generales.

En ese sentido cabe entender que el partido recurrente conecta materialmente en su demanda la alegada lesión con diversos criterios que, conforme a lo ya expuesto en la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, dotarían de trascendencia al recurso, como son que el mismo plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional, por provenir de una reciente modificación legislativa, y que, además, la pretendida vulneración trae causa de una normativa de aplicación general y carácter vinculante para las Administraciones electorales provinciales. En consecuencia, ha de entenderse satisfecha en el presente caso la carga de justificar la especial trascendencia constitucional a la que se refiere el art. 49.1 in fine LOTC.

4. Precisado lo anterior y pasando al examen de las tachas constitucionales denunciadas, el partido recurrente alega, en primer lugar, la vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación judicial del Derecho al haber obtenido resoluciones judiciales contradictorias en asuntos similares. Esta queja no puede prosperar sin embargo, pues para poder apreciar esta infracción constitucional es preciso, entre otros requisitos, que las resoluciones judiciales que se ofrecen como término de comparación hayan sido dictadas por el mismo órgano judicial (entre otras muchas, STC 38/2011, de 28 de marzo, FJ 6) y las resoluciones aportadas en este recurso de amparo han sido dictadas por órganos judiciales distintos de aquél que dictó la Sentencia con la que pretende efectuarse el juicio de igualdad.

5. Se aduce también por el partido recurrente la vulneración de los derechos que consagra el art. 23 y 24 CE. Según se sostiene en la demanda de amparo, al no considerar subsanable la insuficiencia de avales, tanto la resolución de la Junta Electoral Provincial de Bizkaia como la Sentencia que la confirmó, han efectuado una interpretación restrictiva del art. 47.2 LOREG que lesiona los referidos derechos fundamentales. Debe advertirse que la queja relativa al art. 24 CE carece de sustantividad propia, constituyendo una argumentación complementaria a la alegación referida al art. 23.2 que pasamos a analizar.

6. Antes de examinar el fondo de esta queja una precisión es nuevamente oportuna. Según se ha recordado en los antecedentes, el Ministerio Fiscal, tomando pie en lo previamente declarado por la Sentencia de 27 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Bilbao, niega que en el presente asunto el partido político demandante de amparo haya sufrido en rigor la lesión de los derechos fundamentales que denuncia en su recurso. Simplemente porque la resolución de 21 de octubre de 2011 de la Junta Electoral Provincial de Bizkaia, que es, según razona, el único acto de la Administración electoral que el recurrente impugnó en el previo proceso contencioso-electoral, no determinó la no proclamación de su candidatura, sino que antes al contrario la consintió al admitir, bien que ad cautelam, los avales adicionales que el partido recurrente presentó para completar el número exigido según lo dispuesto en el art. 169.3 LOREG. Por lo mismo, la posterior Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Bilbao, que confirmó la legalidad de la citada resolución, tampoco vulneró el derecho fundamental del art. 23.2 CE.

Esta apreciación acerca del verdadero objeto del recurso contencioso no puede ser compartida. Ciertamente tiene razón el Fiscal, como ya antes el órgano judicial a quo, al señalar que la resolución de 21 de octubre de 2011 de la Junta Electoral Provincial de Bizkaia no vulneró ningún derecho fundamental del partido recurrente. Como también es cierto que ésa es la resolución electoral cuya copia el partido recurrente aportó, según es legalmente preceptivo, junto con su demanda contenciosa. Yerran no obstante cuando consideran que dicha resolución es realmente el acto de la Administración electoral que el partido demandante de amparo impugnó previamente en su recurso contencioso-electoral. Basta, en efecto, con repasar el contenido y el suplico de la demanda entonces formulada, obrante en las actuaciones remitidas a este proceso constitucional, y que está fechada el 26 de octubre de 2011, para comprobar que el partido recurrente lo único que efectivamente combatió entonces fue el criterio expresado en la resolución de 20 de octubre de 2011 de la presidencia de la Junta Electoral Central que considera insubsanable la insuficiencia de los avales presentados a que obliga el art. 169.3 LOREG y, en consecuencia, la no proclamación también de su candidatura acordada por resolución de la Junta Electoral Provincial de Bizkaia de 24 de octubre de 2011 (“BOE” del siguiente día 25).

De modo que el hecho de que el partido recurrente aportara junto con su demanda copia de la resolución de 21 de octubre de 2011 de la Junta Electoral Provincial de Bizkaia constituye un simple error o irregularidad formal que, so pena de incurrir en un rigorismo exagerado, no puede determinar ahora la conclusión interesada por el Ministerio Fiscal y anunciada ya antes por la Sentencia recurrida. Procede, en consecuencia, que nos pronunciemos acerca de si efectivamente, como ha denunciado el partido recurrente, la imposibilidad de subsanar la insuficiencia de los avales inicialmente presentados con su candidatura es una exigencia contraria al art. 23.2 CE.

7. Entrando al fondo de la queja planteada sobre la subsanabilidad de la presentación de avales, debe señalarse que esta cuestión ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en las Sentencias de la Sala Primera 162/2011 y 163/2011, ambas de 2 de noviembre.

En dichas Sentencias se razona (fundamentos jurídicos 6 y 12, respectivamente) que, conforme a la reiterada doctrina de este Tribunal que allí se cita (por todas, SSTC 59/1987, de 19 de mayo, FJ 3; 24/1989, de 2 de febrero, FJ 6; y 96/2007, de 8 de mayo, FJ 6) sobre la subsanación de los defectos en los que se puede incurrir al presentar las candidaturas ante la Administración electoral, “[l]a insuficiencia de avales ha de considerarse un defecto subsanable, susceptible, por tanto, de ser corregido mediante el trámite de subsanación que, de acuerdo con lo previsto en el art. 47.2 LOREG, indefectiblemente tiene que otorgar la Administración electoral cuando advierta que el número de firmas presentado es inferior al legalmente requerido.” Y así se concluye en ambas Sentencias que la junta electoral provincial correspondiente, al aplicar el criterio (constitucionalmente inadecuado) establecido en la resolución de 20 de octubre de 2011 del Presidente de la Junta Electoral Central y entender por ello que la insuficiencia de avales no es un requisito subsanable, vulneró el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), lo que conduce al otorgamiento del amparo por este motivo.

8. La aplicación de la anterior doctrina al presente caso conduce igualmente a otorgar el amparo, pues, como ha quedado expuesto en los antecedentes, la Junta Electoral Provincial de Bizkaia decidió no proclamar la candidatura del partido político recurrente al considerar, de acuerdo con el criterio sentado en la citada resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, que la insuficiencia en el número de avales válidos presentados es un requisito insubsanable (y por ello no permitió la aportación de los avales adicionales que el partido intentó presentar dentro del plazo de subsanación de irregularidades previsto en el art. 47.2 LOREG), lo que determina la vulneración del derecho de los integrantes de la candidatura a la que representa el partido recurrente a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE).

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por el partido político Unificación Comunista de España y, en consecuencia:

1º Reconocer su derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

2º Declarar la nulidad del acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Bizkaia de 24 de octubre de 2011 de no proclamación de la candidatura del partido político Unificación Comunista de España en dicha circunscripción electoral, así como de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Bilbao de 27 de octubre de 2011, dictada en el recurso contencioso-electoral núm. 417-2011.

3º Retrotraer las actuaciones al momento anterior al acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Bizkaia de 24 de octubre de 2011 para que por dicha junta electoral se admita la subsanación mediante la aportación de avales y previo el examen de los mismos, decida lo que corresponda sobre la proclamación de la candidatura del partido político Unificación Comunista de España en dicha circunscripción electoral.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a tres de noviembre de dos mil once

SENTENCIA 165/2011, de 3 de noviembre de 2011

Sala Primera

("BOE" núm. 283, de 24 de noviembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:165

Recurso de amparo electoral 5876-2011. Promovido por el partido político Unificación Comunista de España en relación el Auto dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona, que inadmitió la demanda formulada contra la no proclamación de su candidatura en la circunscripción de Navarra para las elecciones generales de 2011.

Vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos y a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): inadmisión del recurso contencioso electoral fundada en una interpretación restrictiva de las facultades de los representantes de las candidaturas; subsanabilidad de la insuficiencia de firmas de electores (SSTC 162/2011 y 163/2011).

1. La cuestión planteada en el presente procedimiento referente a la subsanabilidad de la presentación de avales ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en las SSTC 162/2011 y 163/2011 [FJ 4].

2. La junta electoral provincial, al no tomar en consideración los avales aportados con posterioridad a la presentación de la candidatura por entender que, de acuerdo con la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, la insuficiencia de avales es un requisito insubsanable, vulneró el derecho de los ciudadanos integrantes de la candidatura a la que representa el partido recurrente a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (SSTC 162/2011, 163/2011) [FFJJ 4, 5].

3. La insuficiencia de avales, ha de considerarse, de acuerdo con la doctrina constitucional, un defecto subsanable, susceptible de ser corregido mediante el trámite de subsanación que indefectiblemente tiene que otorgar la Administración electoral cuando advierta que el número de firmas presentado es inferior al legalmente requerido (SSTC 162/2011, 163/2011) [FJ 4].

4. Los representantes de las candidaturas tienen un apoderamiento *ex lege* para actuar en procedimientos judiciales en materia electoral, en representación de los candidatos, por lo que el archivo de actuaciones acordado por el Juzgado por no haberse acreditado la representación del recurrente al considerar que el escrito aportado, en el que manifestaba la aceptación de su condición de representante ante la junta electoral provincial, tenía efectos meramente administrativos, resulta lesivo del derecho de acceso a la jurisdicción que garantiza el art. 24.1 CE [FJ 3].

5. El derecho a la tutela judicial efectiva puede verse conculcado por aquellas normas que impongan condiciones impeditivas u obstaculizadoras del acceso a la jurisdicción, siempre que los obstáculos legales sean innecesarios y excesivos y carezcan de razonabilidad y proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador en el marco de la Constitución (SSTC 251/2007, 26/2008) [FJ 3].

6. Para que se aprecie infracción constitucional del derecho a la igualdad en la aplicación judicial del Derecho es preciso que las resoluciones judiciales que se aducen como término de comparación hayan sido dictadas por el mismo órgano judicial (STC 38/2011) [FJ 3].

7. El recurso plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional, por provenir de una reciente modificación legislativa, y trae causa de una normativa de aplicación general y carácter vinculante para las Administraciones electorales provinciales, lo que justifica la especial trascendencia constitucional a la que se refiere el art. 49.1 in fine de la LOTC (STC 155/2009) [FJ 2].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo electoral núm. 5876-2011, promovido por el partido político Unificación Comunista de España, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Elisa Hurtado Pérez, contra los actos dictados por el Presidente de la Junta Electoral Central, de 20 de octubre de 2011, y por la Junta Electoral Provincial de Navarra, de 21 de octubre de 2011, y el Auto dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona, de fecha 28 de octubre de 2011. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 29 de octubre de 2011, la Procuradora de los Tribunales doña Elisa Hurtado Pérez, en nombre y representación del partido político Unificación Comunista de España, interpuso recurso de amparo electoral contra las resoluciones que se mencionan en el encabezamiento.

2. La demanda de amparo electoral tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) Con fecha de 17 de octubre de 2011, Unificación Comunista de España presentó su candidatura a las elecciones generales a celebrar el 20 de noviembre de 2011 ante la Junta Electoral Provincial de Navarra, adjuntando los avales exigidos por el art. 169.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero.

b) La junta electoral provincial comunicó a la representación del partido las irregularidades detectadas en los avales así como la insuficiencia de los mismos, a fin de que los subsanara en el plazo de cuarenta y ocho horas previsto legalmente. En respuesta a esa comunicación, el día 20 de octubre de 2011 se aportaron los avales de apoyo a la candidatura reclamados.

c) El día 20 de octubre de 2011 se remitió por fax a todas las juntas electorales provinciales una resolución del Presidente de la Junta Electoral Central, de 20 de octubre de 2011, respondiendo a una consulta sobre posibilidad de subsanar la insuficiencia o ausencia de avales a una candidatura, que disponía que “la insuficiencia o ausencia de avales en la presentación de candidatura no puede ser considerado como un defecto subsanable… Por el contrario, los errores o inexactitudes en los avales presentados sí pueden ser objeto de subsanación”. A la vista de dicha resolución, la Junta Electoral Provincial de Navarra, con fecha de 21 de octubre de 2011, acordó no haber lugar a tener por presentados los nuevos avales de la candidatura Unificación Comunista de España, por extemporaneidad en su aportación.

d) Presentado recurso contencioso-electoral contra la resolución de 21 de octubre de 2011 de la Junta Electoral Provincial de Navarra, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona requirió a la parte recurrente a fin de que subsanara la falta de poder, bajo apercibimiento de archivo si no se procedía a su cumplimiento. Por comparecencia ante el Juzgado citado de la Procuradora doña Uxue Arbizu Rezusta junto a don Santiago Casal Rivas, se adjuntó escrito de dicho compareciente en el que manifestaba su aceptación para representar a la candidatura de Unificación Comunista de España para las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011 en la circunscripción de Navarra. Mediante Auto de 28 de octubre de 2011, el titular del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona acordó el archivo del recurso contencioso-electoral presentado con arreglo al art. 45.3 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, por no haberse acreditado que el recurrente representara a Unificación Comunista de España, “dado que el escrito aportado lo es a efectos administrativos ante la Junta Electoral Provincial”.

3. El escrito de demanda de amparo se dirige tanto contra actos de la Administración electoral (resoluciones del Presidente de la Junta Electoral Central y de la Junta Electoral Provincial de Navarra de 20 y 21 de octubre de 2011, respectivamente) como contra la resolución judicial de archivo del recurso contencioso-electoral del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona, de 28 de octubre de 2011.

A la resolución judicial impugnada le reprocha, por un lado, la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, por cuanto, en contra de lo que afirma el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona, la representación que ostenta don Santiago Casal Rival es la única válida a efectos electorales, representando a Unificación Comunista de España en todos y cada uno de los estamentos y Administraciones, tal y como se han pronunciado el resto de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de España ante los que se han interpuesto demandas en materia electoral; y por otro lado, la vulneración del art. 14 CE, dado que se ha dispensado a la formación política recurrente un trato distinto con respecto al que ha recibido en otros partidos judiciales.

Seguidamente se ocupa la demanda de lo que denomina fondo del asunto, que no ha sido resuelto por el citado Juzgado pero que estima de especial y vital importancia porque revela la violación de los arts. 14 y 23.2 CE. La lesión de esos derechos fundamentales se deriva de que la Junta Electoral Provincial de Navarra resolviera la no procedencia de la subsanación de la insuficiencia de los avales presentados, con la consecuencia de la no admisión de la candidatura Unificación Comunista de España y su consiguiente falta de proclamación y publicación en el “Boletín Oficial del Estado”.

En relación con ello se alega que por instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, la Junta Electoral Central había dictado una instrucción relativa al procedimiento de acreditación de firmas de apoyo de candidaturas al Congreso de los Diputados, al Senado y al Parlamento Europeo, según lo previsto en los arts. 169 y 220 LOREG. Y que en el apartado quinto del art. 6 de dicha instrucción señalaba que “las Juntas competentes comunicarán a los representantes de las candidaturas afectadas, conforme establece el artículo 47.2 de la LOREG, las irregularidades en los avales presentados o la insuficiencia de estos, concediendo el plazo de subsanación de cuarenta y ocho horas previsto en el referido precepto”. La instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, fue publicada en el “BOE”, de acuerdo con el art. 18.6 LOREG, y surtió efecto al día siguiente de su publicación. Sin embargo, “de manera sorpresiva y coercitiva” —a juicio del recurrente—, el 20 de octubre de 2011 el Presidente de la Junta Electoral Central adoptó una resolución, que transmitió por fax a las juntas electorales provinciales y de Ceuta y Melilla, que disponía la imposibilidad de subsanar la insuficiencia o ausencia de avales en la presentación de candidaturas, mientras que, por el contrario, aceptaba la subsanación de los errores o inexactitudes en los avales presentados. Afirma la parte demandante de amparo que, a pesar de su carácter general, dicha resolución no se ha publicado en el “BOE”, contraviniendo la legalidad del art. 18.6 LOREG.

La demanda estima que el derecho fundamental al sufragio universal de los ciudadanos ha quedado limitado y restringido por esa contradicción evidente de normas emitidas por la propia Junta Electoral Central, ya que en la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, se refiere a las irregularidades en los avales presentados o la insuficiencia de éstos para aceptar su subsanación, mientras que la resolución de 20 de octubre de 2011 considera que la insuficiencia de los avales constituye un defecto insubsanable. Utilizando ambas normas el mismo concepto de “insuficiencia de avales” sólo cabe hablar de contradicción e interpretación errónea. Esa circunstancia explica que todas las juntas electorales provinciales otorgaran a Unificación Comunista de España el plazo legal de cuarenta y ocho horas para la subsanación, hasta que “de manera impropia” la Junta Electoral Central emitiera la resolución de 20 de octubre de 2011 y se procediera a revocar las resoluciones previas de las juntas electorales provinciales.

Frente al criterio de la insubsanabilidad de la insuficiencia de avales fijado en la resolución de 20 de octubre de 2011, del Presidente de la Junta Electoral Central, se invoca, de una parte, el tenor del art. 47 LOREG, el cual no diferencia entre distintos tipos de irregularidades a los efectos de la subsanación contemplada en dicho precepto; y se cita, de otra parte, el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales de sufragio activo y pasivo (art. 23 CE). Por otra parte, en lo relativo a la eventual eficacia retroactiva de aquella resolución, afirma el recurso que en tanto en cuanto la parte recurrente había procedido a subsanar el defecto comunicado por la Administración electoral con arreglo a una norma publicada y vigente, aportando en el plazo legal de cuarenta y ocho horas los avales reclamados, sería imposible aplicar después una norma con carácter retroactivo si la misma resulta perjudicial para el administrado.

La demanda señala también que la modificación de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, hizo del art. 169 LOREG un precepto que puede ser “de dudosa constitucionalidad, al restringir el derecho a la participación electoral de determinadas formaciones políticas, cuestión que deberá resolver este Tribunal en este proceso electoral”, sin incluir mayores precisiones al respecto.

Por las razones expuestas, la demanda interesa la admisión de la presentación de la candidatura de Unificación Comunista de España en la circunscripción de referencia y que se resuelva la retroacción de las actuaciones al día 24 de octubre, plazo de proclamación de las candidaturas, y se tenga la candidatura por presentada en tiempo y forma, remitiendo al “BOE” la correspondiente adición al edicto para que se proceda a su inclusión.

4. Por providencia de la Sala Primera de este Tribunal, de 31 de octubre de 2011, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 11.2 y 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), se acordó admitir a trámite el presente recurso de amparo, recabar del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona las actuaciones correspondientes, que fueron remitidas a este Tribunal, y dar vista al Ministerio Fiscal para que en el plazo de un día formulase las alegaciones que estimase pertinentes.

5. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite mediante escrito presentado el 1 de noviembre de 2011. Pone de manifiesto que el demandante no habría cumplido con la carga de justificar la especial trascendencia constitucional del recurso [arts. 49.1 in fine y 50.1 a) LOTC], sin solicitar, sin embargo, la inadmisión por esa causa, ya que “no puede desconocerse que sobre la novedad legislativa que supone la redacción del precepto de la LOREG, el art. 169.3, este Alto Tribunal no se ha pronunciado”.

Inicia sus alegaciones con los reproches dirigidos a la resolución judicial impugnada. Subraya que don Santiago Casal Ribas fue designado representante de la formación política recurrente por el representante general de la misma para las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011 para la circunscripción de Navarra y por tal se le tuvo por la Administración electoral, como resulta de las actuaciones. A la vista de ello, la LOREG le habilitaba para actuar como apoderado en los procesos judiciales electorales. Por tanto, la interpretación que realizó el órgano judicial sobre la concurrencia de la causa legal por la que archivó el recurso contencioso-electoral no fue razonable, y al actuar así vulneró el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva sin indefensión del art. 24.1 CE en su vertiente de acceso al proceso.

Con respecto a la impugnación del acuerdo de no proclamación de candidaturas de la Junta Electoral Provincial de Navarra, considera que existe una contradicción entre lo dispuesto por la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, de la Junta Electoral Central, y la resolución de la presidencia de la misma de 20 de octubre de 2011, pues mientras la primera declara subsanable la insuficiencia de avales, la segunda lo niega y sólo autoriza la corrección de posibles errores o inexactitudes de los avales inicialmente presentados. Destaca que la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, fue publicada en el “BOE” de 17 de septiembre de 2011, de conformidad con el art. 18 párrafo final LOREG, de forma que gozó de una publicidad que contribuyó a que las distintas formaciones políticas conocieran los requisitos exigidos para la presentación de las firmas de los electores inscritos en el censo electoral y las posibilidades de subsanación de posibles defectos en la aportación de las mismas, incluido expresamente el supuesto de la insuficiencia de las firmas; y que dicha instrucción se dictó con una antelación suficiente que favoreció la “objetividad del proceso electoral” (art. 8.1 LOREG) y dio certidumbre a las cuestiones que pudieran derivarse de la aplicación del mencionado precepto electoral. Por el contrario, la resolución de 20 de octubre de 2011 se dicta con posterioridad al vencimiento del plazo de presentación de candidaturas —esto es, el 17 de octubre de 2011— y no es objeto de publicidad general, de forma que sólo tuvieron conocimiento de ella las juntas electorales provinciales y las formaciones políticas cuando se les aplicó la interpretación contenida en la misma.

En suma, se ha producido una sucesión temporal de actos de la Junta Electoral Central con criterios interpretativos distintos, transcurrido el plazo de presentación de firmas, y modificándose de esta forma el procedimiento a seguir para la subsanación de los supuestos de insuficiencia de avales, lo que convirtió en “ilusorias” las legítimas expectativas que el primer acuerdo de la junta provincial generó. Aunque la interpretación más favorable al derecho fundamental del art. 23.2 CE es la que permite subsanar las “insuficiencias de avales” mediante la aportación de nuevos avales, interpretación que fue seguida inicialmente por la junta provincial electoral, la que finalmente se impuso fue la que entendió que la “insuficiencia de avales” quedaba reducida a la subsanación de los “errores e inexactitudes”, lo que se tradujo en el acuerdo de 24 de octubre de 2011 de no proclamación de la candidatura de la formación política recurrente, impidiéndose así el ejercicio del derecho fundamental del art. 23.2 CE. Asimismo considera el Fiscal que la falta de uniformidad de los propios órganos judiciales, al menos a partir de las Sentencias de contraste aportadas por el recurrente, que llegan a resultados diferentes para el derecho fundamental, constituye una vulneración del principio de igualdad, que, no obstante, debe ser reconducida al derecho reconocido en el art. 23.2 CE. Así pues, en definitiva, el acuerdo de 24 de octubre de 2011 de la Junta Electoral Provincial de Navarra habría desconocido el derecho del demandante de amparo del art. 23.2 CE.

Por último, se analiza si el requisito de recabar del electorado provincial firmas que avalen la presentación de la candidatura de la formación política en un porcentaje del 0,1 por 100 supone un límite que afecta al núcleo del derecho fundamental del art. 23.2 CE y si tal exigencia supone una discriminación frente a las formaciones políticas que cuentan con representación parlamentaria. El Fiscal considera que la condición impuesta a los partidos políticos extraparlamentarios es una limitación proporcionada y constitucionalmente legítima del derecho fundamental del art. 23.2 CE, y descarta, asimismo, que exista una merma del principio del principio de igualdad ante la ley con respecto a las formaciones políticas con representación parlamentaria, ya que la diferencia de trato responde a un fin legítimo y justificado

En consonancia con lo razonado, el Fiscal interesa de este Tribunal que se reconozca al demandante de amparo su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del art. 24.1 CE y su derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), que se declare la nulidad de los acuerdos de la junta electoral provincial de 21 y 24 de octubre de 2011 y del Auto de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona, dictado en el recurso contencioso-electoral núm. 709-2011, y que se retrotraigan las actuaciones al momento anterior al acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Navarra de no proclamación de la candidatura para que por dicha junta electoral se permita la subsanación de la irregularidad apreciada.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo es determinar si las resoluciones impugnadas han vulnerado el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), por haberse considerado insubsanable la presentación de los avales exigidos por el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero. Asimismo, el partido recurrente imputa a la resolución judicial dictada en el recurso contencioso-electoral (Auto dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona, de fecha 28 de octubre de 2011) la lesión o la vulneración de los arts. 14 y 24.1 CE.

2. Con carácter previo al examen de las quejas formuladas por el partido recurrente, para despejar cualquier duda será necesario abordar el óbice de admisibilidad aducido por el Ministerio Fiscal, que afirma que la demanda carece de la necesaria justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso exigida por el art. 49.1 in fine LOTC, aunque no traslade finalmente la objeción al suplico de su escrito.

La lectura de la demanda, sin embargo, pone de manifiesto que el partido recurrente argumenta que la vulneración aducida del art. 23.2 CE trae causa de una decisión de aplicación general y carácter vinculante para todas las juntas electorales provinciales, como es la resolución de la presidencia de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011 sobre la insubsanabilidad de la omisión de la presentación de avales, y que, además, esta alegación se pone en relación con la reciente modificación legislativa del art. 169.3 LOREG en virtud de la Ley Orgánica 2/2011, que introduce como novedad la exigencia de un porcentaje mínimo de avales para presentar candidaturas a los partidos que no obtuvieron representación parlamentaria en la anterior convocatoria de elecciones generales.

En ese sentido cabe entender que el partido recurrente conecta materialmente en su demanda la alegada lesión con diversos criterios que, conforme a lo ya expuesto en la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, dotarían de trascendencia al recurso, como son que el mismo plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional, por provenir de una reciente modificación legislativa, y que, además, la pretendida vulneración trae causa de una normativa de aplicación general y carácter vinculante para las Administraciones electorales provinciales. En consecuencia, ha de entenderse satisfecha en el presente caso la carga de justificar la especial trascendencia constitucional a la que se refiere el art. 49.1 in fine de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

3. Se impone en esta ocasión comenzar el tratamiento de las quejas planteadas con el examen de las formuladas frente al Auto de archivo del recurso contencioso-electoral interpuesto por la formación política recurrente en amparo, dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona el día 28 de octubre de 2011. Sin perjuicio de los efectos que de ello se deriven, a los que pronto haremos referencia, la trascendencia de la lesión del art. 24.1 CE alegada por Unificación Comunista de España, y la necesidad de sentar doctrina sobre la representación de las formaciones políticas en las distintas instancias intervinientes en el proceso electoral, recomiendan ese orden en el examen de las quejas planteadas en este recurso de amparo.

En relación con la resolución judicial impugnada se alega, en primer lugar, la vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación judicial del Derecho (art. 14 CE), al haberse obtenido resoluciones judiciales contradictorias en asuntos similares en otros partidos judiciales. Esta queja no puede prosperar, pues para que se aprecie esta infracción constitucional es preciso, entre otros requisitos, que las resoluciones judiciales que se aducen como término de comparación hayan sido dictadas por el mismo órgano judicial (entre otras muchas, STC 38/2011, de 28 de marzo, FJ 6), y las resoluciones que cita el recurso de amparo han sido dictadas por órganos judiciales distintos de aquél que dictó la Sentencia con la que pretende efectuarse el juicio de igualdad.

Una respuesta sin duda diferente merece la alegación restante, que denuncia la vulneración del art. 24.1 CE, en su manifestación de derecho de acceso a la jurisdicción. Hemos declarado de manera constante y reiterada que el primer contenido, en un orden lógico y cronológico, del derecho a obtener la tutela judicial efectiva de los Jueces y Tribunales que reconoce el art. 24.1 CE es el acceso a la jurisdicción, que se concreta en el derecho a ser parte en un proceso para poder promover la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial sobre las pretensiones deducidas (SSTC 220/1993, de 30 de junio, FJ 2; o 26/2008, de 11 de febrero, FJ 5, entre tantas otras). No se trata, sin embargo, de un derecho de libertad, ejercitable sin más y directamente a partir de la Constitución, ni tampoco de un derecho absoluto e incondicionado a la prestación jurisdiccional, sino de un derecho a obtenerla por los cauces procesales existentes y con sujeción a una concreta ordenación legal. En cuanto derecho prestacional es conformado por las normas legales que determinan su alcance y contenido y establecen los presupuestos y requisitos para su ejercicio, las cuales pueden establecer límites al pleno acceso a la jurisdicción, siempre que obedezcan a razonables finalidades de protección de bienes e intereses constitucionalmente protegidos (SSTC 311/2000, de 18 de diciembre, FJ 3; 124/2002, de 20 de mayo, FJ 3; 73/2004, de 22 de abril, FJ 3; 144/2004, de 13 de septiembre, FJ 2; y 327/2005, de 12 de diciembre, FJ 3, entre otras). De este modo, el derecho a la tutela judicial efectiva puede verse conculcado por aquellas normas que impongan condiciones impeditivas u obstaculizadoras del acceso a la jurisdicción, siempre que los obstáculos legales sean innecesarios y excesivos y carezcan de razonabilidad y proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador en el marco de la Constitución (por todas, SSTC 251/2007, de 17 de diciembre, FJ 4; o 26/2008, de 11 de febrero, FJ 5), y, asimismo, también puede verse conculcado por aquellas interpretaciones de las normas que sean manifiestamente erróneas, irrazonables o basadas en criterios que por su rigorismo, formalismo excesivo o cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que la causa legal aplicada preserva y los intereses que se sacrifican (SSTC 301/2000, de 11 de diciembre, FJ 2; 311/2000, de 18 de diciembre, FJ 3; 77/2002, de 8 de abril, FJ 3; 166/2003, de 29 de septiembre, FJ 4; o 251/2007, de 17 de diciembre, FJ 4).

En supuestos relativos a defectos formales en los actos de postulación o representación procesal hemos declarado, aplicándoles el canon secuencial que opera en ese derecho de acceso al proceso que integra el art. 24.1 CE, que debemos enjuiciar, en primer lugar, antes de abordar el juicio de proporcionalidad ligado al principio pro actione, si la causa legal aducida en la resolución judicial podía justificar el archivo de la demanda. Esto es, como dijéramos en la STC 135/2008, de 27 de octubre, si la decisión judicial resultó contraria al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso a la jurisdicción, “no ya por ser desproporcionada —hipótesis que exige como presupuesto la existencia de un previo incumplimiento procesal cometido por la parte— (STC 127/2006, de 24 de abril, FJ 4) sino, antes que ello, porque no tuviera fundamento normativo la causa en la que descansó o no fuera aplicable al caso al no concurrir el déficit o incumplimiento objetado. En efecto, conforme al canon de control constitucional descrito, la decisión judicial de archivo no puede residir, en primer término, en la toma en consideración de una causa que no tenga cobertura legal o, aun existiendo ésta, en una aplicación o interpretación de la misma que sea arbitraria, infundada, o resulte de un error patente que tenga relevancia constitucional”.

Pues bien, proyectando esa doctrina al caso, ha de tenerse en cuenta que el Auto recurrido, de 28 de octubre de 2011, señala en su antecedente de hecho tercero que “se adjuntó escrito del compareciente en el que manifestaba su aceptación para representar a la candidatura de Unificación Comunista de España para las Elecciones Generales del 20 de noviembre de 2011 en la circunscripción de Navarra en el que figura el sello de presentación de 17 de octubre de 2011 en la Junta Provincial de Navarra, señalando asimismo que es el único documento de que dispone al objeto de otorgar poder”. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona, a la vista de ello, declaró que no se había acreditado “la representación del recurrente de Unificación Comunista de España, dado que el escrito aportado lo es a efectos administrativos ante la Junta Electoral Provincial”, por lo que, afirma, procede el archivo de las actuaciones.

De lo anterior se desprende que el recurrente intentó probar su representación mediante la acreditación de su condición de representante legal de la candidatura de Unificación Comunista de España, cosa que al órgano judicial le pareció insuficiente. Sin embargo el art. 43.3 in fine LOREG dispone que “[l]os representantes de las candidaturas lo son de los candidatos incluidos en ellas. A su domicilio se remiten las notificaciones, escritos y emplazamientos dirigidos por la Administración electoral a los candidatos y reciben de éstos, por la sola aceptación de la candidatura, un apoderamiento general para actuar en procedimientos judiciales en materia electoral.” Del tenor inequívoco de la previsión normativa transcrita se concluye que los representantes de las candidaturas tienen un apoderamiento ex lege para actuar en procedimientos judiciales, en materia electoral, en representación de los candidatos, por lo que el archivo de actuaciones acordado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona por considerar que el escrito aportado —escrito por el que aceptaba su condición de representante ante la junta electoral provincial— “lo es a efectos administrativos” resulta lesivo del derecho que garantiza el art. 24.1 CE, al haberle denegado el acceso a la jurisdicción mediante una resolución que carece de todo fundamento en Derecho. Por ello, el órgano judicial, al acordar el archivo de las actuaciones por no considerar acreditada la representación del recurrente, vulneró el art. 24.1 CE en su manifestación de derecho de acceso a la jurisdicción.

4. En ese propósito, entrando al fondo de la queja planteada sobre la subsanabilidad de la presentación de avales, debe señalarse que esta cuestión ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en las Sentencias de la Sala Primera 162/2011 y 163/2011, ambas de 2 de noviembre.

En dichas Sentencias se razona (fundamentos jurídicos 6 y 12, respectivamente) que, conforme a la reiterada doctrina de este Tribunal que allí se cita (por todas, SSTC 59/1987, de 19 de mayo, FJ 3; 24/1989, de 2 de febrero, FJ 6; y 96/2007, de 8 de mayo, FJ 6) sobre la subsanación de los defectos en los que se puede incurrir al presentar las candidaturas ante la Administración electoral, “[l]a insuficiencia de avales ha de considerarse un defecto subsanable, susceptible, por tanto, de ser corregido mediante el trámite de subsanación que, de acuerdo con lo previsto en el art. 47.2 LOREG, indefectiblemente tiene que otorgar la Administración electoral cuando advierta que el número de firmas presentado es inferior al legalmente requerido”. Y así se concluye en ambas Sentencias que la junta electoral provincial correspondiente, al aplicar el criterio (constitucionalmente inadecuado) establecido en la resolución de 20 de octubre de 2011 del Presidente de la Junta Electoral Central y entender por ello que la insuficiencia de avales no es un requisito subsanable, vulneró el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), lo que conduce al otorgamiento del amparo por este motivo.

5. La aplicación de la anterior doctrina al presente caso conduce igualmente a otorgar el amparo, pues, como ha quedado expuesto en los antecedentes, la Junta Electoral Provincial de Navarra decidió no aceptar la aportación de nuevos avales en la fase de subsanación, negando la proclamación de la candidatura del partido político recurrente al considerar, de acuerdo con el criterio sentado en la citada resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, que la insuficiencia en el número de avales válidos presentados es un requisito insubsanable (y por ello no tomó en consideración los avales adicionales que el partido intentó presentar dentro del plazo de subsanación de irregularidades previsto en el art. 47.2 LOREG), lo que determina la vulneración del derecho de los integrantes de la candidatura a la que representa el partido recurrente a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE).

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por el partido político Unificación Comunista de España y, en consecuencia:

1º Reconocer su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en la vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción.

2º Reconocer su derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

3º Declarar la nulidad del acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Navarra de 21 de octubre de 2011, y del sucesivo en el que acordó no proclamar su candidatura, así como del Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona, de 28 de octubre de 2011, dictado en el recurso contencioso-electoral núm. 709-2011.

4º Retrotraer las actuaciones al momento anterior al acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Navarra de 21 de octubre de 2011 para que por dicha junta electoral se admita la subsanación mediante la aportación de avales y previo el examen de los mismos, decida lo que corresponda sobre la proclamación de la candidatura del partido político Unificación Comunista de España.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a tres de noviembre de dos mil once

SENTENCIA 166/2011, de 3 de noviembre de 2011

Sala Primera

("BOE" núm. 283, de 24 de noviembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:166

Recurso de amparo electoral 5882-2011. Promovido por el partido político Demos el Cambio en relación con la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Sevilla que confirmó la no proclamación de su candidatura en la circunscripción de Sevilla para las elecciones generales de 2011.

Vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos: subsanabilidad de la insuficiencia de firmas de electores (SSTC 162/2011 y 163/2011).

1. La cuestión planteada en el presente procedimiento referente a la subsanabilidad de la presentación de avales ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en las SSTC 162/2011 y 163/2011 [FJ 3].

2. La junta electoral provincial, al no tomar en consideración los avales aportados con posterioridad a la presentación de la candidatura por entender que, de acuerdo con la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, la insuficiencia de avales es un requisito insubsanable, vulneró el derecho de los ciudadanos integrantes de la candidatura a la que representa el partido recurrente a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (SSTC 162/2011, 163/2011) [FFJJ 3, 4].

3. La insuficiencia de avales, ha de considerarse, de acuerdo con la doctrina constitucional, un defecto subsanable, susceptible de ser corregido mediante el trámite de subsanación que indefectiblemente tiene que otorgar la Administración electoral cuando advierta que el número de firmas presentado es inferior al legalmente requerido (SSTC 162/2011, 163/2011) [FJ 3].

4. El recurso plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional, por provenir de una reciente modificación legislativa, y trae causa de una normativa de aplicación general y carácter vinculante para las Administraciones electorales provinciales, lo que justifica la especial trascendencia constitucional a la que se refiere el art. 49.1 in fine de la LOTC (STC 155/2009) [FJ 2].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo electoral núm. 5882-2011, promovido por el partido político Demos el Cambio (para la provincia de Sevilla), representado por la Procuradora de los Tribunales doña Beatriz Calvillo Rodríguez y bajo la dirección del Letrado don Juan María Ballesteros García, contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Sevilla de 29 de octubre de 2011, dictado en el procedimiento contencioso-electoral núm. 620-2011, por la que se desestima el recurso interpuesto contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Sevilla de 24 de octubre de 2011, sobre no proclamación de candidatura. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 30 de octubre de 2011, la Procuradora de los Tribunales doña Beatriz Calvillo Rodríguez, en nombre y representación del partido político Demos el Cambio (para la provincia de Sevilla), y bajo la dirección del Letrado don Juan María Ballesteros García, interpuso demanda de amparo electoral contra las resoluciones mencionadas en el encabezamiento.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) El partido recurrente, que no había obtenido ninguna representación parlamentaria en las anteriores elecciones generales celebradas en 2008, presentó su candidatura para las elecciones generales convocadas por Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, en la circunscripción de Sevilla, adjuntando la firma de 610 electores inscritos en el censo electoral de dicha circunscripción, lo que no representaba, al menos, el 0,1 por 100 de dicho censo (1506 firmas), tal como exige el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero. Por acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Sevilla de 20 de octubre de 2011 se requirió al partido recurrente para la subsanación de dicha deficiencia de avales. Ese mismo día, la junta electoral provincial notificó al partido recurrente que según resolución de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011 la omisión de avales no es subsanable, por lo que dejó sin efecto el anterior requerimiento de subsanación. A pesar de ello, dentro del plazo inicialmente concedido, el partido político recurrente hizo entrega de los avales. Por acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Sevilla de 24 de octubre de 2011 se decidió la no proclamación de la candidatura, argumentando la insubsanabilidad de la presentación de avales, “no obstante haber presentado nuevos avales en el plazo concedido para subsanación de irregularidades”.

b) El partido demandante interpuso recurso contencioso-electoral ex art. 49 LOREG ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Sevilla, que fue tramitado con el núm. 620-2011, argumentando que el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Sevilla de 24 de octubre de 2011 de no proclamación de la candidatura por la insubsanabilidad de la exigencia de los avales, siguiendo la decisión de la Junta Electoral Central en ese mismo sentido, resulta arbitraria y errónea.

c) El recurso fue desestimado por Sentencia de 29 de octubre de 2011, argumentando que el incumplimiento del art. 169.3 LOREG respecto de la necesidad de adjuntar avales excede de una mera irregularidad subsanable y que la decisión adoptada por la junta electoral provincial lo ha sido en virtud de una decisión de la presidencia de la Junta Electoral Central, siendo competente para analizar la legalidad de dicha decisión el Tribunal Supremo de conformidad con lo dispuesto en el art. 12.3.a) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

3. El partido recurrente aduce en su demanda de amparo que la decisión de la Junta Electoral Provincial de Sevilla de no proclamación de su candidatura por la insubsanabilidad de la exigencia de avales del art. 169.3 LOREG supone una vulneración del derecho de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE). Así, señala que este acuerdo de no proclamación trae causa en una resolución de la presidencia de la Junta Electoral Central, que resultaba vinculante para la junta electoral provincial, pero que fue adoptada el día 20 de octubre de 2011 y, por tanto, una vez finalizado ya el periodo de presentación de las candidaturas, sin haber dado cumplimiento a los requisitos de publicidad establecidos en el art. 18.6 LOREG. Igualmente, se pone de manifiesto que la decisión sobre la insubsanabilidad de esta exigencia de avales resulta contraria tanto a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la subsanabilidad en los procesos de proclamación de candidaturas como a la propia instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, de la Junta Electoral Central, relativa al procedimiento de acreditación de firmas de apoyo a las candidaturas, al no haberse adoptado un criterio más favorable al ejercicio del derecho del art. 23.2 CE. Por último, también se señala que la circunstancia de que se anulara una previa decisión de requerimiento de subsanación de esta exigencia de avales produce una vulneración de la seguridad jurídica del art. 9.3 CE.

4. La Sala Primera de este Tribunal, por providencia de 31 de octubre de 2011, acordó admitir a trámite la demanda de amparo, requerir al órgano judicial la remisión de las actuaciones correspondientes y el emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el procedimiento, a excepción de la recurrente, para que pudiesen comparecer en el plazo de dos días en el presente proceso de amparo y conceder un plazo de un día al Ministerio Fiscal para efectuar las alegaciones procedentes.

5. El Ministerio Fiscal, en escrito registrado el 1 de noviembre de 2011, interesó que se declarara la inadmisión de recurso por no haber sido justificada su especial trascendencia constitucional [arts. 49.1 in fine y 50.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional] y, subsidiariamente, que se estime el amparo solicitado por vulneración del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), con anulación de las resoluciones impugnadas y retroacción de las actuaciones. A esos efectos, en cuanto a la causa de inadmisión, el Ministerio Fiscal afirma que en la demanda de amparo nada se razona a propósito de la especial trascendencia constitucional del recurso. En lo referente a la cuestión de fondo, el Ministerio Fiscal argumenta que la decisión de no proclamación de su candidatura, por considerar que la omisión o insuficiencia en la presentación de los avales exigidos por el art. 169.3 LOREG no es susceptible de subsanación, no se ajusta a la doctrina constitucional ni a la exigencia de interpretación más favorable a la eficacia del ejercicio del derecho del art. 23.2 CE, destacando que el partido recurrente presentó en el plazo de subsanación los avales necesarios.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo es determinar si las resoluciones impugnadas han vulnerado el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), por haberse considerado insubsanable la presentación de los avales exigidos por el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero.

2. Con carácter previo al examen de la queja formulada por el partido recurrente es necesario despejar el óbice de admisibilidad aducido por el Ministerio Fiscal, que afirma que la demanda carece de la necesaria justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso exigida por el art. 49.1 in fine de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

La lectura del escrito de demanda pone de manifiesto que el partido recurrente argumenta que la vulneración aducida del art. 23.2 CE se imputa directamente a una decisión de aplicación general y carácter vinculante para todas las juntas electorales provinciales, como es la resolución de la presidencia de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011 sobre la insubsanabilidad de la omisión de la presentación de avales, y que, además, esta alegación se pone en relación con la reciente modificación legislativa del art. 169.3 LOREG en virtud de la Ley Orgánica 2/2011, que introduce como novedad la exigencia de un porcentaje mínimo de avales para presentar candidaturas a los partidos que no obtuvieron representación parlamentaria en la anterior convocatoria de elecciones generales.

En ese sentido cabe entender que el partido recurrente conecta materialmente en su demanda la alegada lesión con diversos criterios que, conforme a lo ya expuesto en la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, dotarían de trascendencia al recurso, como son que el mismo plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional, por provenir de una reciente modificación legislativa, y que, además, la pretendida vulneración trae causa de una normativa de aplicación general y carácter vinculante para las Administraciones electorales provinciales. En consecuencia, ha de entenderse satisfecha en el presente caso la carga de justificar la especial trascendencia constitucional a la que se refiere el art. 49.1 in fine LOTC.

3. Entrando al fondo de la queja planteada sobre la subsanabilidad de la presentación de avales, debe señalarse que esta cuestión ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en las Sentencias de la Sala Primera 162/2011 y 163/2011, ambas de 2 de noviembre.

En dichas Sentencias se razona (fundamentos jurídicos 6 y 12, respectivamente) que, conforme a la reiterada doctrina de este Tribunal que allí se cita (por todas, SSTC 59/1987, de 19 de mayo, FJ 3; 24/1989, de 2 de febrero, FJ 6; y 96/2007, de 8 de mayo, FJ 6) sobre la subsanación de los defectos en los que se puede incurrir al presentar las candidaturas ante la Administración electoral, “[l]a insuficiencia de avales ha de considerarse un defecto subsanable, susceptible, por tanto, de ser corregido mediante el trámite de subsanación que, de acuerdo con lo previsto en el art. 47.2 LOREG, indefectiblemente tiene que otorgar la Administración electoral cuando advierta que el número de firmas presentado es inferior al legalmente requerido”. Y así se concluye en ambas Sentencias que la junta electoral provincial correspondiente, al aplicar el criterio (constitucionalmente inadecuado) establecido en la resolución de 20 de octubre de 2011 del Presidente de la Junta Electoral Central y entender por ello que la insuficiencia de avales no es un requisito subsanable, vulneró el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), lo que condujo al otorgamiento del amparo por este motivo.

4. La aplicación de la anterior doctrina al presente caso nos lleva igualmente a otorgar el amparo, pues, como ha quedado expuesto en los antecedentes, la Junta Electoral Provincial de Sevilla decidió no proclamar la candidatura del partido político recurrente al considerar, de acuerdo con el criterio sentado en la citada resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, que la insuficiencia en el número de avales válidos presentados es un requisito insubsanable (y por ello no permitió la aportación de los avales adicionales que el partido intentó presentar dentro del plazo de subsanación de irregularidades previsto en el art. 47.2 LOREG), lo que determina la vulneración del derecho de los integrantes de la candidatura a la que representa el partido recurrente a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE).

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por el partido político Demos el Cambio (para la provincia de Sevilla) y, en consecuencia:

1º Reconocer el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

2º Declarar la nulidad del acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Sevilla de 24 de octubre de 2011 de no proclamación de la candidatura del partido político Demos el Cambio (para la provincia de Sevilla) en dicha circunscripción electoral, así como de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Sevilla de 29 de octubre de 2011, dictada en el recurso contencioso-electoral núm. 620-2011.

3º Retrotraer las actuaciones al momento anterior al acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Sevilla de 24 de octubre de 2011 para que por dicha junta electoral se admita la subsanación mediante la aportación de avales y previo el examen de los mismos, decida lo que corresponda sobre la proclamación de la candidatura del partido político Demos el Cambio (para la provincia de Sevilla).

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a tres de noviembre de dos mil once

SENTENCIA 167/2011, de 3 de noviembre de 2011

Sala Primera

("BOE" núm. 283, de 24 de noviembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:167

Recurso de amparo electoral 5883-2011. Promovido por el partido Demos el Cambio en relación con la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Córdoba que confirmó la no proclamación de su candidatura en la circunscripción de Córdoba para las elecciones generales de 2011.

Vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos: subsanabilidad de la insuficiencia de firmas de electores (SSTC 162/2011 y 163/2011).

1. La cuestión planteada en el presente procedimiento referente a la subsanabilidad de la presentación de avales ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en las SSTC 162/2011 y 163/2011 [FJ 3].

2. La junta electoral provincial, al no tomar en consideración los avales aportados con posterioridad a la presentación de la candidatura por entender que, de acuerdo con la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, la insuficiencia de avales es un requisito insubsanable, vulneró el derecho de los ciudadanos integrantes de la candidatura a la que representa el partido recurrente a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (SSTC 162/2011, 163/2011) [FFJJ 3, 4].

3. La insuficiencia de avales, ha de considerarse, de acuerdo con la doctrina constitucional, un defecto subsanable, susceptible de ser corregido mediante el trámite de subsanación que indefectiblemente tiene que otorgar la Administración electoral cuando advierta que el número de firmas presentado es inferior al legalmente requerido (SSTC 162/2011, 163/2011) [FJ 3].

4. El recurso plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional, por provenir de una reciente modificación legislativa, y trae causa de una normativa de aplicación general y carácter vinculante para las Administraciones electorales provinciales, lo que justifica la especial trascendencia constitucional a la que se refiere el art. 49.1 in fine de la LOTC (STC 155/2009) [FJ 2].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo electoral núm. 5883-2011, promovido por el partido Demos el Cambio, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Beatriz Calvillo Rodríguez y asistido por el Letrado don Jaime Miguel Botonero Morillo, contra la Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Córdoba, que desestima el recurso contencioso-electoral núm. 549-2011, interpuesto por el representante de la candidatura presentadas por el partido Demos el Cambio en la provincia de Córdoba contra la resolución de la Junta Electoral Provincial de Córdoba de 24 de octubre de 2011 por la que se acuerda no proclamar la candidatura del partido Demos el Cambio en la circunscripción electoral de Córdoba. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 30 de octubre de 2011, la Procuradora de los Tribunales doña Beatriz Calvillo Rodríguez, en nombre y representación del partido Demos el Cambio, interpuso recurso de amparo electoral contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Córdoba de 24 de octubre de 2011, confirmado por la Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Córdoba, por vulneración del derecho fundamental al acceso a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE).

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo electoral, relevantes para la resolución del caso, son los que se expresan a continuación:

a) El partido recurrente presentó el 17 de octubre de 2011 ante la Junta Electoral Provincial de Córdoba su candidatura en esta circunscripción para las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado a celebrar el 20 de noviembre de 2011, acompañando a la misma la documentación legal oportuna y 250 firmas de electores que avalaban la referida candidatura, en cumplimiento del requisito establecido por el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), introducido por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero.

La Junta Electoral Provincial de Córdoba comunicó el 21 de octubre de 2011 al partido recurrente que el número de avales válidos presentados era insuficiente (pues, de acuerdo con la certificación emitida por la oficina del censo electoral, del total de avales presentados son válidos 193, por lo que no se alcanza el mínimo exigido de 653 avales para la circunscripción de Córdoba) y que no era posible subsanar dicha irregularidad aportando nuevos avales con posterioridad a la presentación de la candidatura, por considerar que, de acuerdo con la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre, la insuficiencia de avales es un requisito insubsanable.

b) A las 12:30 horas del día 23 de octubre de 2011 —fecha límite del plazo de subsanación— la representación del partido recurrente compareció ante la Junta Electoral Provincial de Córdoba a los fines de aportar 95 pliegos nuevos de firmas, conteniendo 5 avales cada pliego (lo que hacía un total de 475 avales), a efectos de dar cumplimiento a lo establecido en los arts. 47.2 y 169.3 LOREG y en atención a lo indicado en la instrucción número 7/2011, de 15 de septiembre, de la Junta Electoral Central. Sin embargo, a esa hora de ese último día del plazo de subsanación nadie se encontraba en las dependencias de la junta electoral provincial para atender la pretensión de subsanación del partido recurrente, circunstancia que este partido quiso acreditar mediante comparecencia en el Juzgado de guardia, informando asimismo de aquella circunstancia a la junta electoral provincial por medio de comunicación remitida por fax.

Posteriormente, según consta en las actuaciones, el Secretario de la Junta Electoral Provincial de Córdoba extendió una diligencia fechada el 28 de octubre de 2011 con el siguiente tenor literal: “La extiendo yo el Secretario para hacer constar que ante las alegaciones presentadas por el representante del Partido Demos el Cambio sobre la no apertura de la Junta Electoral Provincial durante el período de subsanación, hago constar que la misma estuvo abierta hasta la presentación del escrito del partido de Unificación Comunista de España. No se mantuvo abierta para el Partido Demos el Cambio ya que la Certificación del Delegado de la Oficina del Censo Electoral establece que el número de firmas presentadas era de 250, por lo que aun admitiendo la subsanación de todas las firmas inválidas, el número estaba muy lejos de las 654 que se exigían. Doy fe”.

c) El 24 de octubre de 2011 la Junta Electoral Provincial de Córdoba acordó estar a lo resuelto en su acuerdo de 21 de octubre, y en consecuencia, no proclamar la candidatura del partido Demos el Cambio en dicha circunscripción, al no reunir el número de avales válidos legalmente exigidos.

d) Contra este acuerdo de 24 de octubre de 2011 de la Junta Electoral Provincial de Córdoba el partido Demos el Cambio interpuso recurso contencioso-electoral, que fue desestimado por Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Córdoba (procedimiento electoral núm. 549-2011), por considerar que el acuerdo impugnado es ajustado a Derecho, toda vez que el partido recurrente no aportó un número suficiente de avales válidos al presentar su candidatura (pues de las 653 firmas necesarias sólo aportó 250, de las cuales 57 resultaron inválidas), conforme a lo exigido por el art. 169.3 LOREG, sin que la posibilidad de subsanación de irregularidades prevista en el art. 47.2 LOREG permita la presentación de nuevos avales una vez finalizado el plazo de presentación de candidaturas. A mayor abundamiento se razona en la Sentencia que los avales que se intentaron presentar el día 23 de octubre y que fueron considerados extemporáneos eran sólo 95 pliegos, por lo que tampoco se hubiera llegado al mínimo de avales exigible.

3. En la demanda de amparo electoral se alega la vulneración del derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE). El partido recurrente, tras alegar que los avales adicionales que intentó presentar el 23 de octubre, dentro del plazo de subsanación, fueron 475 (pues cada uno de los 95 pliegos contiene 5 avales), por lo que, sumados a los inicialmente presentados, se supera el porcentaje del 0,1 por 100 exigido por el art. 169.3 LOREG, razona que la decisión de la Junta Electoral Provincial de Córdoba de no permitir la subsanación de la insuficiencia de los avales trae causa de la resolución de la presidencia de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, que resulta contraria tanto a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la subsanabilidad en los procesos de proclamación de candidaturas, como a la propia instrucción 7/2011 de la Junta Electoral Central, y que, por tanto, se trata de una decisión lesiva del art. 23.2 CE, porque se fundamenta en una interpretación restrictiva y desfavorable para el ejercicio del derecho fundamental que este precepto constitucional garantiza.

Por todo ello el partido recurrente concluye interesando que se le otorgue el amparo solicitado, dejando sin efecto la resolución de la Junta Electoral Provincial de Córdoba y la Sentencia impugnadas.

4. Mediante providencia de 31 de octubre de 2011, la Sala Primera de este Tribunal acordó, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 11.2 y 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), conocer del presente recurso de amparo y admitir a trámite la demanda presentada por la Procuradora doña Beatriz Calvillo Rodríguez en nombre y representación del partido Demos el Cambio. Asimismo acordó, conforme a lo dispuesto en el acuerdo del Pleno de 20 de enero de 2000, recabar del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Córdoba las actuaciones correspondientes, que fueron remitidas a este Tribunal, y dar vista al Ministerio Fiscal para que en el plazo de un día natural formulase las alegaciones pertinentes.

5. El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones el 1 de noviembre de 2011, en las que comienza por interesar que se declare la inadmisión del presente recurso de amparo por falta de justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso [arts. 49.1 in fine y 50.1 a) LOTC]. Subsidiariamente, tras recordar los antecedentes relevantes del caso y referirse a la reiterada doctrina de este Tribunal en materia de subsanación de irregularidades en la presentación de candidaturas, el Fiscal interesa que se otorgue el amparo solicitado, por entender que la resolución impugnada de la Junta Electoral Provincial de Córdoba, confirmada en vía judicial, ha vulnerado el derecho del partido recurrente a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), al no permitirle, en aplicación del criterio interpretativo de la instrucción 7/2011 sentado en el acuerdo de la presidencia de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, la subsanación de la insuficiencia en el número de avales válidos presentados con la candidatura, ya que ni siquiera se le permitió presentar dentro del plazo de subsanación los avales adicionales que el partido recurrente pretendía aportar, al hallarse cerrada la hunta electoral provincial, tal como acredita la diligencia extendida por el Secretario de la misma con fecha 28 de octubre de 2011. A juicio del Fiscal, el trámite de subsanación de irregularidades en la presentación de candidaturas ha de comprender también la de presentación de avales adicionales cuando los inicialmente presentados resultaren insuficientes, en virtud del criterio de interpretación más favorable a la eficacia del ejercicio del derecho garantizado por el art. 23.2 CE.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugna en el presente recurso de amparo electoral la resolución de la Junta Electoral Provincial de Córdoba de 24 de octubre de 2011 por la que se acuerda no proclamar la candidatura del partido Demos el Cambio en la circunscripción electoral de Córdoba para las elecciones generales a celebrar el 20 de noviembre de 2011, por no acreditar el número de avales exigido conforme lo dispuesto en el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), así como la Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Córdoba que confirma dicho acuerdo.

El partido solicitante de amparo alega la lesión del derecho fundamental a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), por cuanto considera que la decisión de la Junta Electoral Provincial de Córdoba de no permitirle la aportación de los avales adicionales que intentó presentar dentro del plazo de subsanación de irregularidades previsto en el art. 47.2 LOREG es contraria a la doctrina constitucional sobre la subsanabilidad de irregularidades en los procesos de proclamación de candidaturas e infringe el derecho de sufragio pasivo (art. 23.2 CE) de los candidatos del partido recurrente.

El Ministerio Fiscal interesa que se declare la inadmisión del presente recurso de amparo por falta de justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso [arts. 49.1 in fine y 50.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC] o, subsidiariamente, que se otorgue el amparo solicitado, por entender que la resolución impugnada de la Junta Electoral Provincial de Córdoba, confirmada en vía judicial, ha vulnerado el derecho del partido recurrente a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), al no permitirle, en aplicación del criterio interpretativo de la instrucción 7/2011 sentado en el acuerdo de la presidencia de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, la subsanación de la insuficiencia en el número de avales válidos presentados con la candidatura.

2. Con carácter previo al examen de la queja formulada por el partido recurrente es necesario despejar el óbice de admisibilidad aducido por el Ministerio Fiscal, que afirma que la demanda carece de la necesaria justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso exigida por el art. 49.1 in fine LOTC.

La lectura del escrito de demanda pone de manifiesto que el partido recurrente argumenta que la vulneración aducida del art. 23.2 CE trae causa de una decisión de aplicación general y carácter vinculante para todas las juntas electorales provinciales, como es la resolución de la presidencia de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011 sobre la insubsanabilidad de la omisión de la presentación de avales, y que, además, esta alegación se pone en relación con la reciente modificación legislativa del art. 169.3 LOREG en virtud de la Ley Orgánica 2/2011, que introduce como novedad la exigencia de un porcentaje mínimo de avales para presentar candidaturas a los partidos que no obtuvieron representación parlamentaria en la anterior convocatoria de elecciones generales.

En ese sentido cabe entender que el partido recurrente conecta materialmente en su demanda la alegada lesión con diversos criterios que, conforme a lo ya expuesto en la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, dotarían de trascendencia al recurso, como son que el mismo plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional, por provenir de una reciente modificación legislativa, y que, además, la pretendida vulneración trae causa de una normativa de aplicación general y carácter vinculante para las administraciones electorales provinciales. En consecuencia, ha de entenderse satisfecha en el presente caso la carga de justificar la especial trascendencia constitucional a la que se refiere el art. 49.1 in fine LOTC.

3. Entrando al fondo de la queja planteada sobre la subsanabilidad de la presentación de avales, debe señalarse que esta cuestión ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en las Sentencias de la Sala Primera 162/2011 y 163/2011, ambas de 2 de noviembre.

En dichas Sentencias se razona (fundamentos jurídicos 6 y 12, respectivamente) que, conforme a la reiterada doctrina de este Tribunal que allí se cita (por todas, SSTC 59/1987, de 19 de mayo, FJ 3; 24/1989, de 2 de febrero, FJ 6; y 96/2007, de 8 de mayo, FJ 6) sobre la subsanación de los defectos en los que se puede incurrir al presentar las candidaturas ante la Administración electoral, “[l]a insuficiencia de avales ha de considerarse un defecto subsanable, susceptible, por tanto, de ser corregido mediante el trámite de subsanación que, de acuerdo con lo previsto en el art. 47.2 LOREG, indefectiblemente tiene que otorgar la Administración electoral cuando advierta que el número de firmas presentado es inferior al legalmente requerido”. Y así se concluye en ambas Sentencias que la junta electoral provincial correspondiente, al aplicar el criterio (constitucionalmente inadecuado) establecido en la resolución de 20 de octubre de 2011 del Presidente de la Junta Electoral Central y entender por ello que la insuficiencia de avales no es un requisito subsanable, vulneró el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), lo que entonces condujo al otorgamiento del amparo por este motivo.

4. La aplicación de la anterior doctrina al presente caso nos lleva igualmente a otorgar el amparo, pues, como ha quedado expuesto en los antecedentes, la Junta Electoral Provincial de Córdoba decidió no proclamar la candidatura del partido político recurrente al considerar, de acuerdo con el criterio sentado en la citada resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, que la insuficiencia en el número de avales válidos presentados es un requisito insubsanable (y por ello no permitió la aportación de los avales adicionales que el partido intentó presentar dentro del plazo de subsanación de irregularidades previsto en el art. 47.2 LOREG), lo que determina la vulneración del derecho de los integrantes de la candidatura a la que representa el partido recurrente a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE).

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por el partido Demos el Cambio y, en su virtud:

1º Reconocer su derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

2º Declarar la nulidad del acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Córdoba de 24 de octubre de 2011 de no proclamación de la candidatura del partido Demos el Cambio en dicha circunscripción electoral, así como de la Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Córdoba, dictada en el recurso contencioso-electoral núm. 549-2011.

3º Retrotraer las actuaciones al momento anterior al acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Córdoba de 24 de octubre de 2011 para que por dicha junta electoral se admita la subsanación mediante la aportación de avales y, previo el examen de los mismos, decida lo que corresponda sobre la proclamación de la candidatura del partido Demos el Cambio.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a tres de noviembre de dos mil once

SENTENCIA 168/2011, de 3 de noviembre de 2011

Sala Primera

("BOE" núm. 283, de 24 de noviembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:168

Recurso de amparo electoral 5884-2011. Promovido por el partido político Partido Solidaridad y Autogestión Internacionalista en relación con la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra que confirmó la no proclamación de su candidatura en la circunscripción de Pontevedra para las elecciones generales de 2011.

Vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos: subsanabilidad de la insuficiencia de firmas de electores (SSTC 162/2011 y 163/2011).

1. La cuestión planteada en el presente procedimiento referente a la subsanabilidad de la presentación de avales ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en las SSTC 162/2011 y 163/2011 [FJ 3].

2. La junta electoral provincial, al no tomar en consideración los avales aportados con posterioridad a la presentación de la candidatura por entender que, de acuerdo con la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, la insuficiencia de avales es un requisito insubsanable, vulneró el derecho de los ciudadanos integrantes de la candidatura a la que representa el partido recurrente a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (SSTC 162/2011, 163/2011) [FFJJ 3, 4].

3. La insuficiencia de avales, ha de considerarse, de acuerdo con la doctrina constitucional, un defecto subsanable, susceptible de ser corregido mediante el trámite de subsanación que indefectiblemente tiene que otorgar la Administración electoral cuando advierta que el número de firmas presentado es inferior al legalmente requerido (SSTC 162/2011, 163/2011) [FJ 3].

4. El recurso plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional, por provenir de una reciente modificación legislativa, y trae causa de una normativa de aplicación general y carácter vinculante para las Administraciones electorales provinciales, lo que justifica la especial trascendencia constitucional a la que se refiere el art. 49.1 in fine de la LOTC (STC 155/2009) [FJ 2].

La Sala Primera compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo electoral núm. 5884-2011, promovido por el partido político Partido Solidaridad y Autogestión Internacionalista representado por el Procurador de los Tribunales don Ignacio Martínez Zapatero y bajo la dirección del Letrado don Jorge Lara Izquierdo, contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra de 28 de octubre de 2011, recaída en el procedimiento contencioso-electoral núm. 436- 2011, por la que se desestima el recurso interpuesto contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Pontevedra de 24 de octubre de 2011, sobre no proclamación de candidatura. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito de 30 de octubre de 2011, presentado en el Registro General de este Tribunal, el Procurador de los Tribunales don Ignacio Martínez Zapatero, en nombre y representación del Partido Solidaridad y Autogestión Internacionalista, interpuso recurso de amparo electoral contra las resoluciones citadas en el encabezamiento.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El Partido Solidaridad y Autogestión Internacionalista presentó ante la Junta Electoral de Pontevedra el 17 de octubre de 2001, las candidaturas al Congreso de los Diputados y al Senado, acompañando a las mismas la documentación legal oportuna y los avales de las referidas candidaturas. El 19 de octubre, tras advertir que habían incurrido en un error al aportar las firmas exigidas, presentaron nuevos avales. El 24 de octubre se notificó a esta formación política la decisión de la junta electoral provincial de no proclamar su candidatura al no reunir el número de avales legalmente exigidos —presentó 850 firmas cuando eran necesarias 890—. Según se expone en la demanda de amparo, la junta electoral no tomó en consideración los avales presentados con posterioridad a la presentación de la candidatura por considerar que, de acuerdo con la resolución del Presidente de la Junta Electoral de 20 de octubre, la insuficiencia de avales es un requisito insubsanable.

b) Contra esta resolución se interpuso recurso contencioso-administrativo. Este recurso fue desestimado por Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra. En esta Sentencia se afirma que en el caso analizado “no resulta incumplido lo dispuesto en el art. 47.2 de la LOREG, ni en la resolución de fecha 20-10-2011, dictada por el Presidente de la JEC en complemento y aclaración de la Instrucción 7/2011, puesto que a la fecha de presentación de las candidaturas que finalizaba el día 17 de octubre, el partido recurrente no había presentado el requisito de presentación del número de avales adecuados a tal fin, por lo tanto no se puede hablar de irregularidades en la presentación de avales, sino de la falta de cumplimiento de tal requisito, no pudiendo concederse plazo de subsanación a un requisito que no se ha cumplido, puesto que no es una irregularidad, como prevé la Ley, sino un incumplimiento, debiendo, por ello, desestimarse el motivo de impugnación alegado.”

3. El Partido Solidaridad y Autogestión Internacionalista alega en la demanda de amparo que las resoluciones impugnadas han vulnerado el derecho que consagra el art. 23 CE. Sostiene el partido recurrente que la Junta Electoral Provincial de Pontevedra, al no considerar subsanado el defecto de la insuficiencia de avales en el que incurrió al presentar la candidatura mediante la aportación de los nuevos avales que presentó el día 19 de octubre con el fin de corregir la referida irregularidad, y el órgano judicial al confirmar esta decisión, han infringido los derechos fundamentales que consagra el referido precepto constitucional. Aduce el recurrente que en la STC 84/2003, de 8 de mayo, FJ 5, el Tribunal afirmó que, por principio, los errores e irregularidades cometidos en la presentación de candidaturas son subsanables y, en consecuencia, las juntas electorales han de ofrecer la posibilidad de que las candidaturas en que se han detectado lo hagan. Asimismo, recuerda el partido recurrente que debe llevarse a cabo una interpretación flexible de los requisitos formales a favor de la efectividad de los derechos fundamentales a los que sirven. Por todo ello solicita la estimación de la demanda y, en consecuencia, la declaración de nulidad de la Sentencia impugnada y los acuerdos de la Junta Electoral de Pontevedra, con retroacción de actuaciones al momento anterior a dichos actos para que se puedan presentar las candidaturas.

4. Por providencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 11.2 y 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) se acordó admitir a trámite el presente recurso de amparo, recabar del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra el envío de las actuaciones correspondientes, previo emplazamiento a las partes, excepto al recurrente en amparo, para que en el plazo de dos días pudieran personarse ante este Tribunal, mediante Procurador con poder al efecto y asistidos de Abogado, formulando las alegaciones que estimaran pertinentes. También se acordó dar vista al Ministerio Fiscal para que en el plazo de un día formulase alegaciones.

5. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 1 de noviembre de 2011. Señala, en primer lugar, que la demanda no cumple el requisito establecido en el art. 49.1 LOTC por el que se exige justificar la especial trascendencia constitucional.

Por otra parte, pone de manifiesto que de acuerdo con la doctrina de este Tribunal el principio de interpretación más favorable a la efectividad del derecho de sufragio pasivo exige que la Administración electoral posibilite, como regla general, la subsanación de errores e irregularidades cometidos en la presentación de candidaturas, sin que este principio general deba verse afectado por una falta de diligencia de quien presenta la candidatura. Señala también que el art. 47.2 LOREG atribuye a las juntas electorales competentes el deber de comunicar a los representantes de las candidaturas afectadas las irregularidades advertidas y de otorgar un plazo de subsanación de cuarenta y ocho horas. Por ello considera que la Junta Electoral Provincial de Pontevedra al no considerar admisible la subsanación del defecto de la insuficiencia de avales que hizo el Partido Solidaridad y Autogestión Internacionalista presentando nuevos avales con el fin de subsanar el defecto de la insuficiencia de avales en el que incurría la candidatura presentada vulneró el derecho que consagra el art. 23 CE.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo consiste en determinar si las resoluciones impugnadas, al haber considerado insubsanable la presentación de los avales exigidos por el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, han vulnerado el derecho que consagra el art. 23 CE.

2. Con carácter previo al examen de la queja formulada por el partido recurrente es necesario despejar el óbice de admisibilidad aducido por el Ministerio Fiscal, que afirma que la demanda carece de la necesaria justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso exigida por el art. 49.1 in fine de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

La lectura del escrito de demanda pone de manifiesto que el partido recurrente argumenta que la vulneración aducida del art. 23 CE trae causa de una decisión de aplicación general y carácter vinculante para todas las juntas electorales Provinciales, como es la resolución de la Presidencia de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011 sobre la insubsanabilidad de la omisión de la presentación de avales, y, además, esta alegación se pone en relación con la reciente modificación legislativa del art. 169.3 LOREG en virtud de la Ley Orgánica 2/2011, que introduce como novedad la exigencia de un porcentaje mínimo de avales para presentar candidaturas a los partidos que no obtuvieron representación parlamentaria en la anterior convocatoria de elecciones generales.

En ese sentido cabe entender que el partido recurrente conecta materialmente en su demanda la alegada lesión con diversos criterios que, conforme a lo ya expuesto en la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, dotarían de trascendencia al recurso, como son que el mismo plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional, por provenir de una reciente modificación legislativa, y que, además, la pretendida vulneración trae causa de una normativa de aplicación general y carácter vinculante para las Administraciones electorales provinciales.

En consecuencia, ha de entenderse satisfecha en el presente caso la carga de justificar la especial trascendencia constitucional a la que se refiere el art. 49.1 in fine LOTC.

3. Entrando en el fondo de la queja planteada sobre la subsanabilidad de la presentación de avales, debe señalarse que esta cuestión ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en las Sentencias de la Sala Primera 162/2011 y 163/2011, ambas de 2 de noviembre.

En dichas Sentencias se razona (fundamentos jurídicos 6 y 12, respectivamente) que, conforme a la reiterada doctrina de este Tribunal que allí se cita (por todas, SSTC 59/1987, de 19 de mayo, FJ 3; 24/1989, de 2 de febrero, FJ 6; y 96/2007, de 8 de mayo, FJ 6) sobre la subsanación de los defectos en los que se puede incurrir al presentar las candidaturas ante la Administración electoral, “[l]a insuficiencia de avales ha de considerarse un defecto subsanable, susceptible, por tanto, de ser corregido mediante el trámite de subsanación que, de acuerdo con lo previsto en el art. 47.2 LOREG, indefectiblemente tiene que otorgar la Administración electoral cuando advierta que el número de firmas presentado es inferior al legalmente requerido”. Y así se concluye en ambas Sentencias que la junta electoral provincial correspondiente, al aplicar el criterio (constitucionalmente inadecuado) establecido en la resolución de 20 de octubre de 2011 del Presidente de la Junta Electoral Central y entender por ello que la insuficiencia de avales no es un requisito subsanable, vulneró el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), lo que entonces condujo al otorgamiento del amparo por este motivo.

4. La aplicación de la anterior doctrina al presente caso nos lleva ahora igualmente a otorgar el amparo, pues, como ha quedado expuesto en los antecedentes, la Junta Electoral Provincial de Pontevedra decidió no proclamar la candidatura del partido político recurrente al considerar, de acuerdo con el criterio sentado en la citada resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, que la insuficiencia en el número de avales válidos presentados es un requisito insubsanable lo que determina la vulneración del derecho de los integrantes de la candidatura a la que representa el partido recurrente a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE).

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por el Partido Solidaridad y Autogestión Internacionalista y, en consecuencia:

1º Reconocer el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

2º Declarar la nulidad del acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Pontevedra de 24 de octubre de 2011 de no proclamación de la candidatura del partido político en dicha circunscripción electoral, así como de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra de 28 de octubre de 2011, dictada en el recurso contencioso-electoral núm. 436-2011.

3º Retrotraer las actuaciones al momento anterior al acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Pontevedra de 24 de octubre de 2011 para que dicha junta electoral admita los avales presentados por el Partido Solidaridad y Autogestión Internacionalista el 19 de octubre en la Junta Electoral Provincial de Pontevedra y decida lo que corresponda sobre la proclamación de la candidatura presentada por el referido partido.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a tres de noviembre de dos mil once

SENTENCIA 169/2011, de 3 de noviembre de 2011

Sala Primera

("BOE" núm. 283, de 24 de noviembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:169

Recurso de amparo electoral 5889-2011. Promovido por el Partido Humanista por la circunscripción de Pontevedra, en relación con la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra que confirmó la no proclamación de la candidatura presentada por ese partido político en la circunscripción de Pontevedra para las elecciones generales de 2011.

Vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos: constitucionalidad del requisito, establecido por la Ley Orgánica del régimen electoral general, de que las candidaturas presentadas por partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria electoral se acompañen de un determinado número firmas de electores que las avalen (STC 163/2011); subsanabilidad de la insuficiencia de firmas de electores (SSTC 162/2011 y 163/2011).

1. La necesidad de obtención de avales establecida en el art. 169.3 LOREG no vulnera el derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos pues obedece a la racionalización y perfeccionamiento de la organización y desarrollo del proceso electoral, a través del cual se articula la representación política, cuyo adecuado funcionamiento puede verse afectado por la excesiva proliferación de candidaturas carentes de respaldo o arraigo en el cuerpo electoral (STC 163/2011) [FJ 5].

2. La situación de desigualdad que resulta del art. 169.3 LOREG entre partidos políticos con o sin representación parlamentaria, no está desprovista desde la perspectiva del art. 23.2 CE de una justificación objetiva y razonable, ya que la obtención de dicha representación en la última convocatoria electoral acredita que los partidos políticos que la han alcanzado gozan o, al menos, han gozado, de un respaldo o arraigo en el cuerpo electoral, acreditación de la que carecen el resto de partidos (STC 163/2011) [FJ 5].

3. Con independencia de que la exigencia de avales no esté expresamente prevista en la Constitución, su eventual contradicción con el art. 23.2 CE sólo dependerá de que se hayan sobrepasado las limitaciones impuestas al legislador respecto de su carácter no discriminatorio o contrario al principio de representación política (STC 163/2011) [FJ 5].

4. Doctrina constitucional sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (STC 163/2010) [FJ 5].

5. La cuestión planteada en el presente procedimiento referente a la subsanabilidad de la presentación de avales ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en la SSTC 162/2011 y 163/2011 [FJ 7].

6. La junta electoral provincial, al no tomar en consideración los avales aportados con posterioridad a la presentación de la candidatura por entender que, de acuerdo con la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, la insuficiencia de avales es un requisito insubsanable, vulneró el derecho de los ciudadanos integrantes de la candidatura a la que representa el partido recurrente a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (SSTC 162/2011, 163/2011) [FJ 7].

7. La insuficiencia de avales, ha de considerarse, de acuerdo con la doctrina constitucional, un defecto subsanable, susceptible de ser corregido mediante el trámite de subsanación que indefectiblemente tiene que otorgar la Administración electoral cuando advierta que el número de firmas presentado es inferior al legalmente requerido (SSTC 162/2011, 163/2011) [FJ 7].

8. No vulnera el art. 23.2 CE el hecho de que no se facilite a las formaciones políticas una información precisa por parte de las juntas electorales de las firmas que la oficina del censo electoral consideren inválidas por haber avalado también otras candidaturas, dado que el derecho de sufragio pasivo se ejerce en el marco de un procedimiento caracterizado por la celeridad, la perentoriedad y la preclusión de plazos y que siempre queda expedita la posibilidad de acudir a la delegación de la oficina del censo electoral para hacer las comprobaciones pertinentes [FJ 7].

9. Que el legislador no haya explicado de manera suficiente las razones de su decisión de modificar la configuración del sistema electoral no convierte este requisito en arbitrario, ya que tal resultado únicamente podría derivarse de su contraste con el texto constitucional (STC 163/2011) [FJ 5].

10. Entre los aspectos básicos de la vida protegidos por la intimidad, entre ellos los referidos a la ideología y creencias, no se encuentran los datos referentes a la participación de los ciudadanos en la vida política, actividad que se desarrolla en la esfera pública, con excepción del derecho de sufragio activo, dado el carácter secreto del voto (SSTC 85/2003, 163/2011) [FJ 6].

11. El recurso plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional, por provenir de una reciente modificación legislativa, y trae causa de una normativa de aplicación general y carácter vinculante para las Administraciones electorales provinciales, lo que justifica la especial trascendencia constitucional a la que se refiere el art. 49.1 in fine de la LOTC (STC 155/2009) [FJ 3].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo electoral núm. 5889-2011, planteado por don Francisco Javier Sampedro Vacas, en su condición de representante general del Partido Humanista por la circunscripción de Pontevedra, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Ángeles Vegas Ballesteros, contra la resolución de 24 de octubre de 2011 de la Junta Electoral Provincial de Pontevedra, confirmada por la Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El día 30 de octubre de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal recurso de amparo electoral planteado por el Partido Humanista contra las resoluciones citadas en el encabezamiento.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El Partido Humanista presentó ante la Junta Electoral de Pontevedra las candidaturas al Congreso de los Diputados y al Senado, acompañando a las mismas la documentación legal oportuna y los avales de las referidas candidaturas. La Junta Electoral Provincial de Pontevedra le comunicó el 21 de octubre de 2011 que el número de avales válidos presentados era insuficiente y que no era posible subsanar dicha irregularidad aportando nuevos avales. En los días siguientes, el partido intentó presentar nuevos avales, lo que no fue posible al estar cerrada la junta electoral provincial. El 24 de octubre se le notificó la decisión de la junta electoral provincial de no proclamar su candidatura al no reunir el número de avales legalmente exigidos.

b) Contra esta resolución se interpuso recurso contencioso-administrativo que fue desestimado por Sentencia de 28 de octubre de 2011, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra (procedimiento electoral núm. 435-2011) por considerar que cuando el partido recurrente presentó la candidatura no presentó los avales suficientes y este requisito no puede cumplirse una vez finalizado el plazo de presentación de candidaturas. Además, el Juzgado rechaza la pretendida vulneración de derechos fundamentales que el partido recurrente achacaba a la exigencia establecida en el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG).

3. El Partido Humanista en la demanda de amparo alega en primer lugar la vulneración del derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE); considera que no ha dispuesto de información precisa sobre las razones por las que parte de los avales que se presentaron inicialmente no fueron considerados válidos por entenderlos duplicados la junta electoral provincial. Sin perjuicio de ello, considera en todo caso que la decisión de no permitir la subsanación de la omisión de la presentación de los avales exigidos por el art. 169.3 LOREG por parte de la junta electoral provincial trae causa de la resolución de la presidencia de la Junta Electoral Central, que es una decisión lesiva del art. 23.2 CE porque realiza una interpretación arbitraria y desfavorable para el ejercicio de este derecho fundamental. Igualmente se destaca que la decisión sobre la insubsanabilidad tomada por la presidencia resulta contraria a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la subsanabilidad en los procesos de proclamación de candidaturas.

En segundo término alega la vulneración del art. 23.2 CE, en relación con el principio de no discriminación del art. 14 CE; argumenta el partido recurrente que los ciudadanos que figuran integrados en su candidatura, que no obtuvo representación en la anterior convocatoria de elecciones generales, se ven discriminados y gravados injustificadamente en relación con las personas que figuran en partidos con representación parlamentaria por la solicitud de avales exigida por el art. 169.3 LOREG.

Por último, aduce la lesión del derecho a no ser obligado a declarar sobre la propia ideología (art. 16.2 CE), en relación con el derecho a participar por medio de representantes en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), al considerar que el requisito del art. 169.3 LOREG atenta contra el derecho de los avalistas a no declarar su ideología, pues para avalar una candidatura se han de facilitar públicamente datos personales (nombre y apellidos, documento nacional de identidad y circunscripción electoral en la que se esté censado) que revelan su adhesión a una ideología.

4. Mediante providencia de 31 de octubre de 2011, la Sala Primera de este Tribunal acordó, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 11.2 y 50.1 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), conocer del presente recurso de amparo y admitir a trámite la demanda presentada por la Procuradora doña Ángela Vargas Ballesteros en nombre y representación del Partido Humanista. Asimismo acordó, conforme a lo dispuesto en el acuerdo del Pleno de 20 de enero de 2000, recabar del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra las actuaciones correspondientes, que fueron remitidas a este Tribunal, y dar vista al Ministerio Fiscal para que en el plazo de un día natural formulase las alegaciones pertinentes.

5. El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones el 1 de noviembre de 2011. Considera que si bien en la STC 155/2009, de 25 de junio, se incluía dentro de los supuestos orientativos en los que es posible apreciar la especial trascendencia constitucional, los recursos de amparo en materia electoral, la demanda podría estar incursa en causa de inadmisión, ya que no menciona ni tan siquiera de una manera genérica o abstracta, el motivo por el que concurriría en el presente recurso de amparo especial trascendencia constitucional, limitándose el recurrente a invocar las lesiones de sus derechos fundamentales.

Subsidiariamente, para el caso de no apreciarse la aludida causa de inadmisión, tras recordar la doctrina de este Tribunal en materia de subsanación de irregularidades en la presentación de candidaturas (cita las SSTC 84/2003, de 8 de mayo, FJ 3; 100/2007 de 9 mayo, FJ 3; y 109/2007 de 10 mayo, FJ 3) y analizar el contenido de la instrucción de la Junta Electoral Central 7/2011, de 15 de septiembre, así como del acuerdo de la presidencia de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, concluye señalando que procedería otorgar el amparo al partido recurrente por vulneración del art. 23.2 CE, toda vez que el criterio sentado por la Administración electoral en el citado acuerdo de 20 de octubre de 2011, que ha sido determinante para que, en aplicación del mismo, la Junta Electoral Provincial de Pontevedra decidiese no proclamar la candidatura del Partido Humanista en esta circunscripción, no se ajusta a la referida doctrina constitucional. A juicio del Fiscal, el trámite de subsanación de irregularidades en la presentación de candidaturas ha de comprender también la de presentación de avales adicionales cuando los inicialmente presentados resultaren insuficientes, en virtud del criterio de interpretación más favorable a la eficacia del ejercicio del derecho garantizado por el art. 23.2 CE.

Por el contrario, considera el Fiscal que, a tenor de la doctrina constitucional sobre la limitación de la libertad de presentación de candidaturas por los partidos políticos (por todas, SSTC 75/1985, de 21 de junio, y 12/2008, de 29 de enero), debe descartarse que la exigencia de avales establecida por el 169.3 LOREG vulnere los arts. 14 y 23.2 CE, pues se trata de un requisito que se encuentra dentro del arbitrio que el derecho de configuración legal del art. 23 CE atribuye al legislador y no comporta en ningún caso una exigencia desproporcionada en relación con la legítima finalidad que persigue, que no es otra que evitar una excesiva fragmentación de la representación política en aras de la eficacia de las instituciones democráticas, para lo cual se hace necesario asegurar que los partidos que quieren acceder a los órganos representativos tienen un mínimo respaldo electoral. Se trata, pues, de una medida racionalizadora que no implica un obstáculo en la elección de los órganos representativos por parte de los electores y que, por otra parte, no es exclusiva de nuestro ordenamiento jurídico, sino que también ha sido adoptada por otros países de nuestro entorno. Por su parte, también el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su Decisión de 9 de mayo de 1994, caso J.A. Serqueda c. España, considera (y así lo cita expresamente el Fiscal) que “las condiciones establecidas por los Estados relativas al número de firmas exigidas para la presentación de una lista electoral no constituyen una traba a la opinión del pueblo sobre la elección del cuerpo legislativo”, y que “el hecho de exigir un número diferente de firmas, en función de la población de cada circunscripción, no constituye una medida discriminatoria en el sentido del artículo 14 (del Convenio)”.

Igualmente rechaza el Fiscal que la exigencia de avales establecida en el 169.3 LOREG suponga vulneración alguna del derecho a no declarar sobre la propia ideología (art. 16.2 CE). Por lo que se refiere a los avalistas no candidatos, señala el Fiscal que, sin perjuicio de que el partido recurrente carece de legitimación para invocar la supuesta lesión de derechos ajenos, es lo cierto que quien firma como avalista la candidatura de una formación política no hace por este mero hecho una declaración de su ideología política. La prestación del aval puede obedecer a múltiples razones, entre las que se encuentran el conocimiento y relación personal con los candidatos que se presentan, sin que tales razones supongan necesariamente compartir la ideología de la candidatura avalada. Por otra parte, el aval no es un acto obtenido coercitivamente, por lo que en ningún caso es posible considerar que existe una vulneración del derecho a no ser obligado a declarar sobre la propia ideología, dado que las firmas se obtienen con el libre consentimiento de quien las presta. Y en el caso de que los candidatos sean, a su vez, avalistas, ocurre que la libre decisión de concurrir a unas elecciones por una determinada candidatura política supone la libre manifestación de la ideología política, por lo que el aval que los candidatos pudieran prestar a su propia candidatura no revela ningún dato secreto ni merecedor de reserva. La publicidad de la ideología política de los candidatos es consustancial al proceso electoral y al ejercicio del derecho de participación en la vida política democrática.

Por todo ello el Fiscal considera que procede dictar Sentencia en la que se otorgue el amparo solicitado por el Partido Humanista, reconociendo su derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), declarando la nulidad de las resoluciones impugnadas y, en consecuencia, acordando retrotraer las actuaciones al momento anterior a dictarse la resolución de la Junta Electoral Provincial de Pontevedra de 24 de octubre de 2011, para que ésta, admitiendo la subsanación mediante la aportación de avales y previo el examen de los mismos, decida lo que corresponda sobre la proclamación de la candidatura del Partido Humanista.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan en el presente recurso de amparo electoral la resolución de la Junta Electoral Provincial de Pontevedra de 24 de octubre de 2011 por la que se acuerda la no proclamación de la candidatura del Partido Humanista en la circunscripción electoral de Pontevedra para las elecciones generales a celebrar el 20 de noviembre de 2011, por no acreditar el número de avales exigido conforme lo dispuesto en el art. 169.3 Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), así como la Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra que confirma dicho acuerdo.

2. Como ha quedado expuesto con más detalle en los antecedentes, el partido recurrente alega la vulneración del derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), por no haber dispuesto de información precisa sobre las razones por las que parte de los avales que se presentaron inicialmente no fueron considerados válidos por entenderlos duplicados la junta electoral provincial. Aduce, asimismo, que al no haberle permitido subsanar la insuficiencia de avales se ha vulnerado el referido derecho fundamental. Junto a ello considera que se he lesionado el art. 23.2 CE, en relación con el principio de no discriminación del art. 14 CE, argumentando que los ciudadanos que figuran integrados en su candidatura, que no obtuvo representación en la anterior convocatoria de elecciones generales, se ven discriminados y gravados injustificadamente en relación con las personas que figuran en partidos con representación parlamentaria por la solicitud de avales exigida por el art. 169.3 LOREG. Por último, aduce la lesión del derecho a no ser obligado a declarar sobre la propia ideología (art. 16.2 CE), en relación con el derecho a participar por medio de representantes en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

El Ministerio Fiscal interesa que se declare la inadmisión del presente recurso de amparo por falta de justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso [arts. 49.1 in fine y 50.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)] o, subsidiariamente, que se otorgue el amparo solicitado, por entender que la resolución impugnada de la Junta Electoral Provincial de Pontevedra, confirmada en vía judicial, ha vulnerado el derecho del partido recurrente a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), al no permitirle, en aplicación del criterio interpretativo de la instrucción 7/2011 sentado en el acuerdo de la presidencia de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, la subsanación de la insuficiencia en el número de avales válidos presentados con la candidatura.

3. Con carácter previo al examen de la queja formulada por el partido recurrente es necesario despejar el óbice de admisibilidad aducido por el Ministerio Fiscal, que afirma que la demanda carece de la necesaria justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso exigida por el art. 49.1 in fine LOTC.

La lectura del escrito de demanda pone de manifiesto que el partido recurrente argumenta que la vulneración aducida del art. 23.2 CE trae causa de una decisión de aplicación general y carácter vinculante para todas las juntas electorales provinciales, como es la resolución de la presidencia de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011 sobre la insubsanabilidad de la omisión de la presentación de avales, y, además, esta alegación se pone en relación con la reciente modificación legislativa del art. 169.3 LOREG en virtud de la Ley Orgánica 2/2011, que introduce como novedad la exigencia de un porcentaje mínimo de avales para presentar candidaturas a los partidos que no obtuvieron representación parlamentaria en la anterior convocatoria de elecciones generales.

En ese sentido cabe entender que el partido recurrente conecta materialmente en su demanda la alegada lesión con diversos criterios que, conforme a lo ya expuesto en la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, dotarían de trascendencia al recurso, como son que el mismo plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional, por provenir de una reciente modificación legislativa, y que, además, la pretendida vulneración trae causa de una normativa de aplicación general y carácter vinculante para las Administraciones electorales provinciales. En consecuencia, ha de entenderse satisfecha en el presente caso la carga de justificar la especial trascendencia constitucional a la que se refiere el art. 49.1 in fine LOTC.

4. Es preciso invertir, por razones lógicas, el orden de enjuiciamiento de las quejas en las que el partido recurrente sustenta su pretensión de amparo, de modo que hemos de comenzar por examinar la denunciada lesión del derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad y con los requisitos que establezcan las leyes (art. 23.2 CE), en relación con el principio de igualdad (art. 14 CE), al no haber sido proclamada por la Junta Electoral Provincial de Pontevedra, cuya decisión fue confirmada en la vía jurisdiccional, la candidatura presentada por el partido político demandante de amparo por incumplir el requisito establecido en el art. 169.3 LOREG, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero. Precepto este que para la presentación de candidaturas en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado exige a los partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones la firma de, al menos, el 0,1 por 100 de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretenden su elección.

A los efectos de proceder a una adecuada delimitación de este primer motivo de amparo hemos de recordar, en primer lugar, que la invocación genérica del principio de igualdad (art. 14 CE) ha de entenderse subsumida, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, en el derecho de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE), que es el derecho que, en su caso, pudiera haber resultado directamente transgredido (STC 193/1989, de 16 de noviembre, FJ 3, por todas).

De otra parte, ha de señalarse que aunque la demanda se dirige formalmente contra la resolución de la Junta Electoral Provincial de Pontevedra que acuerda no proclamar la candidatura del Partido Humanista y contra la Sentencia dictada en el recurso contencioso-electoral que ha confirmado esta decisión, en realidad lo que se cuestiona en este motivo de amparo, desde la perspectiva del derecho reconocido en el art. 23.2 CE, es la constitucionalidad del requisito legal cuyo incumplimiento ha determinado la no proclamación de la candidatura presentada por el partido recurrente. Así pues, nuestro enjuiciamiento ha de contraerse en este punto, desde el limitado ámbito del recurso de amparo electoral, a constatar si el requisito legal impuesto por el art. 169.3 LOREG para la presentación de candidaturas por partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras de las Cortes Generales resulta lesivo o no del derecho al acceso a los cargos públicos (STC 127/2007, de 22 de mayo, FJ 4).

5. La cuestión de la eventual inconstitucionalidad de esta exigencia de avales ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en la STC 163/2011, de 2 de noviembre.

En dicha Sentencia, se recuerdan las líneas esenciales de la doctrina constitucional sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen la leyes (art. 23.2 CE), en el que se incluye el derecho a presentar candidaturas y a presentarse como candidato en las diversas convocatorias electorales si se cumplen los requisitos legalmente establecidos al efecto. Así, se pone de manifiesto que es un derecho que confiere al legislador un amplio margen para configurar el sistema electoral, con las limitaciones que imponen, por un lado, que el ejercicio de ese derecho se apliquen a todos los ciudadanos por igual, sin obstáculos para que se concurra en idénticas condiciones legales ni diferencias injustificadas o irrazonables en la aplicación de las condiciones legales, y, por otro, que se respete el contenido sustantivo propio que impone el concepto constitucional de representación política (FJ 3). En virtud de ello, se incide en la Sentencia en que, con independencia de que la exigencia de avales no esté expresamente prevista en la Constitución, su eventual contradicción con el art. 23.2 CE sólo dependerá de que se hayan sobrepasado las limitaciones impuestas al legislador respecto de su carácter no discriminatorio o contrario al principio de representación política, no convirtiendo este requisito en arbitrario el hecho de que el legislador no haya explicado de manera suficiente las razones de su decisión legislativa, lo que sólo puede concluirse de su contraste con el texto constitucional (FJ 4).

Igualmente, también se destaca en el fundamento jurídico 5 de la mencionada Sentencia que este Tribunal ha reiterado que la libertad de presentación de candidaturas por los partidos no es absoluta, pudiendo ser limitada por el legislador en atención a valores y bienes constitucionales protegidos, por lo que lo relevante para determinar la constitucionalidad de la exigencia de avales controvertida, como requisito limitativo a la presentación de candidaturas, es si tiene o no un fundamento constitucional que la justifique. A esos efectos, se recuerda que la exigencia de avales ni es inédita en los ordenamientos de países de nuestro entorno, ni tampoco en nuestro propio ordenamiento, en que se establece para las elecciones al Parlamento Europeo la necesidad de que los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores presenten la firma de 15.000 electores o la firma de cincuenta cargos electos (art. 220.3 y 4 LOREG) y también en relación con las agrupaciones de electores, a las que se exige para las elección al Congreso de los Diputados y al Senado en el mismo art. 169.3 LOREG un porcentaje de firmas del 1 por 100, lo que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), en su Decisión de 9 de mayo de 1994, caso J.A. Serqueda c. España, no consideró contrario al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

A partir de todo lo expuesto, en la citada STC 163/2011, de 2 de noviembre, este Tribunal ha concluido que la necesidad de obtención de avales establecida en el art. 169.3 LOREG no vulnera el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), ya que “constituye una limitación objetiva no carente de fundamento constitucional, pues obedece a la consecución de un valor o bien constitucionalmente protegido, como es el de la racionalización y perfeccionamiento de la organización y desarrollo del proceso electoral, a través del cual se articula la representación política, cuyo adecuado funcionamiento puede verse efectivamente afectado por la excesiva proliferación de candidaturas carentes, por las razones que fueran, de respaldo o arraigo en el cuerpo electoral” (FJ 6). Del mismo modo, se señala que “el requisito establecido en el art. 169.3 LOREG, además de atender a la racionalización y perfeccionamiento del procedimiento electoral en lo que se refiere a los recursos públicos destinados a su celebración y a la complejidad de su organización, también podría favorecer la clarificación de la oferta electoral, mediante la exclusión de aquellas candidaturas que, en el momento de su presentación, no sean capaces de acreditar, con la firma de los electores, un mínimo respaldo o arraigo en la circunscripción en la que pretenden presentarse. Asimismo cabe pensar que el requisito en cuestión podría evitar la dispersión del voto entre opciones partidarias que son expresión de una misma orientación o corriente ideológica, al facilitar, mediante la referida exclusión de candidaturas que no alcancen ese mínimo arraigo en el cuerpo electoral, que las opciones partidarias con respaldo suficiente que sean expresión de orientaciones o corrientes ideológicas minoritarias puedan superar la barrera electoral que permite obtener representación parlamentaria (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5), lo que contribuye a preservar el valor constitucional del pluralismo político (art. 1.1 CE), del que los partidos políticos son expresión principalísima” (FJ 6).

Igualmente, este Tribunal ha expuesto en dicha Sentencia que la situación de desigualdad por limitar la exigencia de avales a los partidos que no hubieran obtenido en la anterior convocatoria electoral representación parlamentaria “no está desprovista desde la perspectiva del art. 23.2 CE de una justificación objetiva y razonable, ya que la obtención de representación parlamentaria en la última convocatoria electoral acredita que los partidos políticos que la han alcanzado gozan o, al menos, han gozado, de un respaldo o arraigo en el cuerpo electoral con ocasión de la celebración de un proceso electoral del que carecen los partidos políticos que, habiéndose presentado al mismo proceso electoral, no han tenido representación y que se desconoce que tengan o puedan tener aquellos partidos políticos que no han concurrido a la anterior convocatoria electoral. Entre unos partidos políticos y otros existe, por tanto, un elemento diferenciador (haber obtenido o no representación en cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales) que, en atención a las finalidades legítimas a las que sirve el requisito del art. 169.3 LOREG, constituye una justificación objetiva y razonable del distinto trato que el legislador dispensa a uno y a otros en relación con dicho requisito” (FJ 7).

Además, también en dicha Sentencia este Tribunal ha descartado que este requisito legal de obtención de avales del 0,1 por 100 pueda ser considerado desproporcionado puesto en relación tanto con la exigencia del 1 por 100 de avales a las agrupaciones electorales para presentar candidaturas en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado (art. 169.3 LOREG) y en las elecciones municipales (art. 187.3 LOREG) como con la exigencia de 15.000 firmas a los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores para la presentación de candidaturas en las elecciones al Parlamento Europeo (art. 214 LOREG). Del mismo modo se descarta que concurra desproporción alguna de esta exigencia de avales puesta en relación con el plazo concedido por las juntas electorales, de conformidad con lo dispuesto en la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre de la Junta Electoral Central, relativa al procedimiento de acreditación de firmas de apoyo de candidaturas, que se extiende desde la convocatoria electoral correspondiente hasta la finalización del plazo de presentación de candidaturas (apartado quinto) (FJ 7).

6. En cuanto a la queja relativa a la lesión del derecho a la libertad ideológica, debemos recordar que en el fundamento jurídico 8 de la mencionada STC 163/2011, y en relación con la eventual incidencia que tendría la exigencia de avales en el derecho a no ser obligados a declarar sobre la propia ideología (art. 16.2 CE), este Tribunal ha destacado que quien voluntariamente decide apoyar con su firma la presentación de una candidatura ni está siendo obligado a declarar sobre su ideología ni tampoco equivale a manifestar una inequívoca adhesión ideológica a la misma. Del mismo modo, también se descarta que los datos personales que han de facilitar a la Administración electoral para avalar una candidatura —nombre y apellidos, documento nacional de identidad y circunscripción electoral en la que se esté censado— afecten a la intimidad de los avalistas o a su derecho a no declarar sobre su ideología. A esos efectos, se pone de manifiesto que, conforme a reiterada doctrina constitucional, entre los aspectos básicos de la vida privada protegidos por la intimidad, a la ideología y creencias, no se encuentran los datos referentes a la participación en la vida política, por ser una actividad cuya propia naturaleza se desarrolla en la esfera pública, con excepción del derecho de sufragio activo, dado el carácter secreto del voto (por todas, STC 85/2003, de 8 de mayo, FJ 21).

7. Se aduce también en la demanda de amparo que la Junta Electoral Provincial de Pontevedra ha lesionado el derecho fundamental a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) de los candidatos integrantes de la candidatura representada por el partido recurrente, al no haber facilitado a esta formación política información precisa de las firmas que la oficina del censo electoral consideró inválidas por haber avalado también otras candidaturas.

Junto a ello se alega, además, que la referida junta electoral, al considerar insubsanable el defecto consistente en presentar la candidatura sin contar con el número mínimo de firmas válidas exigido por el art. 169.3 LOREG, ha vulnerado también por este motivo el referido derecho fundamental.

La primera de estas quejas debe ser rechazada. Como hemos sostenido en la STC 163/2011, no vulnera el art. 23.2 CE el hecho de que no se facilite a las formaciones políticas una información precisa por parte de las juntas electorales de las firmas que la oficina del censo electoral consideren inválidas por haber avalado también otras candidaturas. Así, se señala que el derecho de sufragio pasivo se ejerce en el marco de un procedimiento caracterizado por la celeridad, la perentoriedad y la preclusión de plazos, lo que hace incompatible obligar a la Administración electoral a acreditar los hechos que ponen de manifiesto la invalidez de las firmas apartadas, especialmente, teniendo en cuenta, por un lado, que la invalidez de los avales está acreditada por una certificación de la oficina del censo electoral, que reúne garantías suficientes para presumir válidas sus conclusiones, y, por otro, que con el fin de comprobar la existencia de los errores advertidos, y en su caso de subsanarlos, siempre queda expedita la posibilidad de acudir a la delegación de la oficina del censo electoral para hacer las comprobaciones pertinentes (FJ 9).

Por último, entrando en el análisis de la queja planteada sobre la subsanabilidad de la presentación de avales, debe señalarse que sobre esta cuestión se ha pronunciado este Tribunal en las SSTC 162/2011 y 163/2011, ambas de 2 de noviembre.

En dichas Sentencias se razona (fundamentos jurídicos 6 y 12, respectivamente) que, conforme a la reiterada doctrina de este Tribunal que allí se cita (por todas, SSTC 59/1987, de 19 de mayo, FJ 3; 24/1989, de 2 de febrero, FJ 6; y 96/2007, de 8 de mayo, FJ 6) sobre la subsanación de los defectos en los que se puede incurrir al presentar las candidaturas ante la Administración electoral, “[l]a insuficiencia de avales ha de considerarse un defecto subsanable, susceptible, por tanto, de ser corregido mediante el trámite de subsanación que, de acuerdo con lo previsto en el art. 47.2 LOREG, indefectiblemente tiene que otorgar la Administración electoral cuando advierta que el número de firmas presentado es inferior al legalmente requerido”. Y así se concluye en ambas Sentencias que la junta electoral provincial correspondiente, al aplicar el criterio (constitucionalmente inadecuado) establecido en la resolución de 20 de octubre de 2011 del Presidente de la Junta Electoral Central y entender por ello que la insuficiencia de avales no es un requisito subsanable, vulneró el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), lo que entonces condujo al otorgamiento del amparo por este motivo.

La aplicación de la anterior doctrina al presente caso nos lleva ahora igualmente a otorgar el amparo, pues, como ha quedado expuesto en los antecedentes, la Junta Electoral Provincial de Pontevedra decidió no proclamar la candidatura del partido político recurrente al considerar, de acuerdo con el criterio sentado en la citada resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, que la insuficiencia en el número de avales válidos presentados es un requisito insubsanable (y por ello no permitió la aportación de los avales adicionales que el partido intentó presentar dentro del plazo de subsanación de irregularidades previsto en el art. 47.2 LOREG), lo que determina la vulneración del derecho de los integrantes de la candidatura a la que representa el partido recurrente a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE).

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por el Partido Humanista y, en su virtud:

1º Reconocer el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

2º Declarar la nulidad del acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Pontevedra de 24 de octubre de 2011 de no proclamación de la candidatura del Partido Humanista en dicha circunscripción electoral, así como de la Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra, dictada en el recurso contencioso-electoral núm. 435-2011.

3º Retrotraer las actuaciones al momento anterior al acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Pontevedra de 24 de octubre de 2011 para que por dicha junta electoral se admita la subsanación mediante la aportación de avales y, previo el examen de los mismos, decida lo que corresponda sobre la proclamación de la candidatura del Partido Humanista.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a tres de noviembre de dos mil once

SENTENCIA 170/2011, de 3 de noviembre de 2011

Sala Primera

("BOE" núm. 283, de 24 de noviembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:170

Recurso de amparo electoral 5890-2011. Promovido por el Partido Humanista en relación con la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Toledo que confirmó la no proclamación de su candidatura en la circunscripción de Toledo para las elecciones generales de 2011.

Vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos: constitucionalidad del requisito, establecido por la Ley Orgánica del régimen electoral general, de que las candidaturas presentadas por partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria electoral se acompañen de un determinado número firmas de electores que las avalen (STC 163/2011); subsanabilidad de la insuficiencia de firmas de electores (SSTC 162/2011 y 163/2011).

1. La necesidad de obtención de avales establecida en el art. 169.3 LOREG no vulnera el derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos pues obedece a la racionalización y perfeccionamiento de la organización y desarrollo del proceso electoral, a través del cual se articula la representación política, cuyo adecuado funcionamiento puede verse afectado por la excesiva proliferación de candidaturas carentes de respaldo o arraigo en el cuerpo electoral (STC 163/2011) [FJ 5].

2. La situación de desigualdad que resulta del art. 169.3 LOREG entre partidos políticos con o sin representación parlamentaria, no está desprovista desde la perspectiva del art. 23.2 CE de una justificación objetiva y razonable, ya que la obtención de dicha representación en la última convocatoria electoral acredita que los partidos políticos que la han alcanzado gozan o, al menos, han gozado, de un respaldo o arraigo en el cuerpo electoral, acreditación de la que carecen el resto de partidos (STC 163/2011) [FJ 5].

3. Con independencia de que la exigencia de avales no esté expresamente prevista en la Constitución, su eventual contradicción con el art. 23.2 CE sólo dependerá de que se hayan sobrepasado las limitaciones impuestas al legislador respecto de su carácter no discriminatorio o contrario al principio de representación política (STC 163/2011) [FJ 5].

4. Doctrina constitucional sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (STC 163/2010) [FJ 5].

5. La cuestión planteada en el presente procedimiento referente a la subsanabilidad de la presentación de avales ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en la SSTC 162/2011 y 163/2011 [FJ 7].

6. La junta electoral provincial, al no tomar en consideración los avales aportados con posterioridad a la presentación de la candidatura por entender que, de acuerdo con la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, la insuficiencia de avales es un requisito insubsanable, vulneró el derecho de los ciudadanos integrantes de la candidatura a la que representa el partido recurrente a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (SSTC 162/2011, 163/2011) [FJ 7].

7. La insuficiencia de avales, ha de considerarse, de acuerdo con la doctrina constitucional, un defecto subsanable, susceptible de ser corregido mediante el trámite de subsanación que indefectiblemente tiene que otorgar la Administración electoral cuando advierta que el número de firmas presentado es inferior al legalmente requerido (SSTC 162/2011, 163/2011) [FJ 7].

8. No vulnera el art. 23.2 CE el hecho de que no se facilite a las formaciones políticas una información precisa por parte de las juntas electorales de las firmas que la oficina del censo electoral consideren inválidas por haber avalado también otras candidaturas, dado que el derecho de sufragio pasivo se ejerce en el marco de un procedimiento caracterizado por la celeridad, la perentoriedad y la preclusión de plazos y que siempre queda expedita la posibilidad de acudir a la delegación de la oficina del censo electoral para hacer las comprobaciones pertinentes [FJ 5].

9. Que el legislador no haya explicado de manera suficiente las razones de su decisión de modificar la configuración del sistema electoral no convierte este requisito en arbitrario, ya que tal resultado únicamente podría derivarse de su contraste con el texto constitucional (STC 163/2011) [FJ 5].

10. Entre los aspectos básicos de la vida protegidos por la intimidad, entre ellos los referidos a la ideología y creencias, no se encuentran los datos referentes a la participación de los ciudadanos en la vida política, actividad que se desarrolla en la esfera pública, con excepción del derecho de sufragio activo, dado el carácter secreto del voto (SSTC 85/2003, 163/2011) [FJ 6].

11. El recurso plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional, por provenir de una reciente modificación legislativa, y trae causa de una normativa de aplicación general y carácter vinculante para las Administraciones electorales provinciales, lo que justifica la especial trascendencia constitucional a la que se refiere el art. 49.1 in fine de la LOTC (STC 155/2009) [FJ 3].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo electoral núm. 5890-2011 promovido por el Partido Humanista, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Ángela Vegas Ballesteros y asistido por el Letrado don José Antonio López Gómez, contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Toledo, de 28 de octubre de 2011, que desestima el recurso contencioso-electoral núm. 512-2011, interpuesto por el representante de la candidatura presentada por el Partido Humanista en la provincia de Toledo contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Toledo de 24 de octubre 2011, por la que se acuerda la no proclamación de la candidatura del Partido Humanista en la circunscripción de Toledo. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Presidente don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 30 de octubre de 2011 la Procuradora de los Tribunales doña Ángela Vegas Ballesteros, en nombre y representación del Partido Humanista, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones citadas en el encabezamiento.

2. Los hechos que fundamentan la demanda de amparo son resumidamente los siguientes:

a) El Partido Humanista presentó su candidatura para concurrir a las elecciones generales del próximo 20 de noviembre de 2011 por la circunscripción de Toledo, aportando 623 firmas de electores en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 169.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (en adelante LOREG), en la redacción dada el mismo por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero.

b) Con fecha 21 de octubre de 2011 la Junta Electoral Provincial de Toledo comunicó al representante del partido recurrente que no eran válidas 224 de las firmas que había presentado y, en consecuencia, su decisión de excluirlo de la proclamación de candidaturas. Ese mismo día el partido recurrente solicitó de la junta electoral la indicación de la causa que motivó en cada caso el rechazo de los citados avales al objeto de formular alegaciones y, en su caso, subsanar los errores advertidos. Mediante resolución de 24 de octubre de 2011 la junta electoral provincial acordó no haber lugar a la anterior solicitud y, en consecuencia, no proclamar su candidatura por considerar que la insuficiencia de los necesarios avales válidos no es un defecto subsanable, según el criterio anunciado en la resolución de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011.

c) Contra esta resolución el partido político demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo electoral que fue tramitado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Toledo con el núm. 512-2011. Por Sentencia de 28 de octubre de 2011 el citado órgano judicial acordó desestimar el recurso interpuesto por considerar que el incumplimiento del requisito de presentación de avales exigido por el art. 169.3 LOREG es un defecto que insubsanable.

3. En su demanda de amparo el partido político recurrente denuncia, en primer lugar, que no ha dispuesto de la información precisa sobre las razones por las que un buen número de los avales que presentó inicialmente no fueron luego considerados válidos por la junta electoral provincial por considerarlos duplicados, con la consecuente indefensión. Por añadidura considera en todo caso que la decisión de no permitir la subsanación de la omisión de la presentación de los avales exigidos por el art. 169.3 LOREG por parte de la junta electoral provincial trae causa de la resolución de 20 de octubre de 2011 de la presidencia de la Junta Electoral Central, que es una decisión lesiva del art. 23.2 CE porque realiza una interpretación arbitraria y desfavorable para el ejercicio de este derecho fundamental, y contraria igualmente a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre subsanación de irregularidades en los procesos de proclamación de candidaturas.

El partido recurrente denuncia, en segundo lugar, que los ciudadanos que figuran integrados en su candidatura, que no obtuvo representación en la anterior convocatoria de elecciones generales, se ven discriminados y gravados injustificadamente en relación con las personas que figuran en partidos con representación parlamentaria por la solicitud de avales exigida por el art. 169.3 LOREG. Y denuncia finalmente que el citado requisito del art. 169.3 LOREG vulnera el derecho de los avalistas a no declarar sobre su propia ideología (art. 16.2 CE), pues para avalar una candidatura se han de facilitar públicamente datos personales (nombre y apellidos, documento nacional de identidad y circunscripción electoral en la que se esté censado) que revelan su adhesión a una ideología.

4. Por providencia de 31 de octubre de 2011 la Sala Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 49 LOREG y en el art. 2 del acuerdo del Pleno de 2 de enero de 2000, recabar del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Toledo las actuaciones correspondientes al procedimiento electoral 512-2011, que fueron remitidas al Tribunal, y dar vista al Ministerio Fiscal de la demanda presentada para que en el plazo de un día efectuara las alegaciones procedentes.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 1 de noviembre de 2011 el Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones interesando el otorgamiento del amparo solicitado. Tras resumir los antecedentes del presente asunto y reparar en la falta de justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso a que obliga el art. 49 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y que considera susceptible de determinar su inadmisión, el Fiscal examina por separado, y subsidiariamente para el caso de no acordarse por ese motivo la inadmisión del recurso, las vulneraciones constitucionales denunciadas en la demanda, comenzando por la posible vulneración del art. 23.2 CE a causa de la interpretación defendida por las resoluciones impugnadas acerca del carácter insubsanable del defecto advertido. A tal fin, luego de recordar lo principal de la doctrina constitucional sobre la subsanación de irregularidades advertidas en la presentación de candidaturas ante la Administración electoral y el contenido de la instrucción 7/2011, de 15 de octubre, de la Junta Electoral Central y, en especial, de la resolución de su presidencia del siguiente 20 de octubre de 2011, que niega la posibilidad de subsanar el defecto consistente en la falta de avales suficientes, el Fiscal concluye que la citada interpretación de la Administración electoral, luego confirmada por la Sentencia recurrida, no se ajusta a la doctrina constitucional y supone, por tanto, una vulneración del art. 23.2 CE.

El Fiscal considera, en cambio, que la exigencia del art. 169.3 LOREG es una limitación a la posibilidad de presentar candidaturas que es, sin embargo, perfectamente legítima dentro del margen de configuración legal del art. 23 CE que corresponde al legislador y proporcionada también a los fines que persigue, y que cifra en la necesidad de evitar una excesiva fragmentación de la representación política en aras de la eficacia de las instituciones democráticas, por lo que no resulta contraria al art. 23 CE. Como tampoco, por último, la comentada exigencia legal vulnera a juicio del Fiscal el art. 16.2 CE, toda vez que la libre manifestación de apoyo como avalista a una candidatura electoral, además de no comportar forzosamente una declaración sobre su propia ideología, supone en el caso de los avalistas que firman su propia candidatura, único supuesto relevante en el presente proceso constitucional de amparo, una publicidad consustancial al propio proceso electoral y a su condición de candidatos.

Por todo ello el Fiscal considera que procede dictar Sentencia en la que se otorgue el amparo solicitado por el Partido Humanista, reconociendo su derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), declarando la nulidad de las resoluciones impugnadas y, en consecuencia, acordando retrotraer las actuaciones al momento anterior a dictarse la resolución de la Junta Electoral Provincial de Toledo de 24 de octubre de 2011, para que esta, admitiendo la subsanación mediante la aportación de avales y previo el examen de los mismos, decida lo que corresponda sobre la proclamación de la candidatura del Partido Humanista.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan en el presente recurso de amparo electoral la resolución de la Junta Electoral Provincial de Toledo de 24 de octubre de 2011 por la que se acuerda la no proclamación de la candidatura del Partido Humanista en la circunscripción electoral de Toledo para las elecciones generales a celebrar el 20 de noviembre de 2011, por no acreditar el número de avales exigido conforme lo dispuesto en el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), así como la Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Toledo que confirma dicho acuerdo.

2. Como ha quedado expuesto con más detalle en los antecedentes, el partido recurrente alega la vulneración del derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), por no haber podido subsanar la insuficiencia de avales; asimismo, considera que se ha lesionado el art. 23.2 CE, en relación con el principio de no discriminación del art. 14 CE, argumentando que los ciudadanos que figuran integrados en su candidatura, que no obtuvo representación en la anterior convocatoria de elecciones generales, se ven discriminados y gravados injustificadamente en relación con las personas que figuran en partidos con representación parlamentaria por la solicitud de avales exigida por el art. 169.3 LOREG. Por último, aduce la lesión del derecho a no ser obligado a declarar sobre la propia ideología (art. 16.2 CE), en relación con el derecho a participar por medio de representantes en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

El Ministerio Fiscal interesa que se declare la inadmisión del presente recurso de amparo por falta de justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso [arts. 49.1 in fine y 50.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC] o, subsidiariamente, que se otorgue el amparo solicitado, por entender que la resolución impugnada de la Junta Electoral Provincial de Toledo, confirmada en vía judicial, ha vulnerado el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), al no permitir, en aplicación del criterio interpretativo de la instrucción 7/2011 sentado en el acuerdo de la presidencia de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, la subsanación de la insuficiencia en el número de avales válidos presentados con la candidatura.

3. Con carácter previo al examen de la queja formulada por el partido recurrente es necesario despejar el óbice de admisibilidad aducido por el Ministerio Fiscal, que afirma que la demanda carece de la necesaria justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso exigida por el art. 49.1 in fine LOTC.

La lectura del escrito de demanda pone de manifiesto que el partido recurrente argumenta que la vulneración aducida del art. 23.2 CE trae causa de una decisión de aplicación general y carácter vinculante para todas las juntas electorales provinciales, como es la resolución de la presidencia de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011 sobre la insubsanabilidad de la omisión de la presentación de avales, y que, además, esta alegación se pone en relación con la reciente modificación legislativa del art. 169.3 LOREG en virtud de la Ley Orgánica 2/2011, que introduce como novedad la exigencia de un porcentaje mínimo de avales para presentar candidaturas a los partidos que no obtuvieron representación parlamentaria en la anterior convocatoria de elecciones generales.

En ese sentido cabe entender que el partido recurrente conecta materialmente en su demanda la alegada lesión con diversos criterios que, conforme a lo ya expuesto en la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, dotarían de trascendencia al recurso, como son que el mismo plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional, por provenir de una reciente modificación legislativa, y que, además, la pretendida vulneración trae causa de una normativa de aplicación general y carácter vinculante para las administraciones electorales provinciales. En consecuencia, ha de entenderse satisfecha en el presente caso la carga de justificar la especial trascendencia constitucional a la que se refiere el art. 49.1 in fine LOTC.

4. Es conveniente invertir, por razones lógicas, el orden de enjuiciamiento de las quejas en las que el partido recurrente sustenta su pretensión de amparo, de modo que hemos de comenzar por examinar la denunciada lesión del derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad y con los requisitos que establezcan las leyes (art. 23.2 CE), en relación con el principio de igualdad (art. 14 CE), al no haber sido proclamada por la Junta Electoral Provincial de Toledo, cuya decisión fue confirmada en la vía jurisdiccional, la candidatura presentada por el partido político demandante de amparo por incumplir el requisito establecido en el art. 169.3 LOREG, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero. Precepto éste que para la presentación de candidaturas en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado exige a los partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones la firma de, al menos, el 0,1 por 100 de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretenden su elección.

A los efectos de proceder a una adecuada delimitación de este primer motivo de amparo hemos de recordar, en primer lugar, que la invocación genérica del principio de igualdad (art. 14 CE) ha de entenderse subsumida, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, en el derecho de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE), que es el derecho que, en su caso, pudiera haber resultado directamente transgredido (STC 193/1989, de 16 de noviembre, FJ 3, por todas).

De otra parte, ha de señalarse que aunque la demanda se dirige formalmente contra la resolución de la Junta Electoral Provincial de Toledo que acuerda no proclamar la candidatura del Partido Humanista y contra la Sentencia dictada en el recurso contencioso-electoral que ha confirmado dicha realidad, en realidad lo que se cuestiona en este motivo de amparo, desde la perspectiva del derecho reconocido en el art. 23.2 CE, es la constitucionalidad del requisito legal cuyo incumplimiento ha determinado la no proclamación de la candidatura presentada por el partido recurrente. Así pues, nuestro enjuiciamiento ha de contraerse en este punto, desde el limitado ámbito del recurso de amparo electoral, a constatar si el requisito legal impuesto por el art. 169.3 LOREG para la presentación de candidaturas por partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras de las Cortes Generales resulta lesivo o no del derecho al acceso a los cargos públicos (STC 127/2007, de 22 de mayo, FJ 4).

5. En cuanto a esta alegación mediante la que se intenta plantear la constitucionalidad del art. 169.3 LOREG, en lo relativo a la exigencia de avales para la presentación de candidaturas por partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación parlamentaria, debe señalarse que dicha cuestión ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en la STC 163/2011, de 2 de noviembre.

En dicha Sentencia se recuerdan las líneas esenciales de la doctrina constitucional sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen la leyes (art. 23.2 CE), en el que se incluye el derecho a presentar candidaturas y a presentarse como candidato en las diversas convocatorias electorales si se cumplen los requisitos legalmente establecidos al efecto. En particular se pone de manifiesto que es un derecho que confiere al legislador un amplio margen para configurar el sistema electoral, con las limitaciones que imponen, por un lado, que el ejercicio de ese derecho se apliquen a todos los ciudadanos por igual, sin obstáculos para que se concurra en idénticas condiciones legales ni diferencias injustificadas o irrazonables en la aplicación de las condiciones legales, y, por otro, que se respete el contenido sustantivo propio que impone el concepto constitucional de representación política (FJ 3). En virtud de ello, se incide en la Sentencia en que, con independencia de que la exigencia de avales no esté expresamente prevista en la Constitución, su eventual contradicción con el art. 23.2 CE sólo dependerá de que se hayan sobrepasado las limitaciones impuestas al legislador respecto de su carácter no discriminatorio o contrario al principio de representación política, no convirtiendo este requisito en arbitrario el hecho de que el legislador no haya explicado de manera suficiente las razones de su decisión legislativa, lo que sólo puede concluirse de su contraste con el texto constitucional (FJ 4).

Igualmente, también se destaca en el fundamento jurídico 5 de la mencionada Sentencia que este Tribunal ha reiterado que la libertad de presentación de candidaturas por los partidos no es absoluta, pudiendo ser limitada por el legislador en atención a valores y bienes constitucionales protegidos, por lo que lo relevante para determinar la constitucionalidad de la exigencia de avales controvertida, como requisito limitativo a la presentación de candidaturas, es si tiene o no un fundamento constitucional que la justifique. A esos efectos, se recuerda que la exigencia de avales ni es inédita en los ordenamientos de países de nuestro entorno, ni tampoco en nuestro propio ordenamiento, en que se establece para las elecciones al Parlamento Europeo la necesidad de que los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores presenten la firma de 15.000 electores o la firma de cincuenta cargos electos (art. 220.3 y 4 LOREG) y también en relación con las agrupaciones de electores, a las que se exige para las elección al Congreso de los Diputados y al Senado en el mismo art. 169.3 LOREG un porcentaje de firmas del 1 por 100, lo que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos , en su decisión de 9 de mayo de 1994, caso J.A. Serqueda c. España, no consideró contrario al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

A partir de todo lo expuesto, en la citada STC 163/2011, de 2 de noviembre, este Tribunal ha concluido que la necesidad de obtención de avales establecida en el art. 169.3 LOREG no vulnera el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), ya que “constituye una limitación objetiva no carente de fundamento constitucional, pues obedece a la consecución de un valor o bien constitucionalmente protegido, como es el de la racionalización y perfeccionamiento de la organización y desarrollo del proceso electoral, a través del cual se articula la representación política, cuyo adecuado funcionamiento puede verse efectivamente afectado por la excesiva proliferación de candidaturas carentes, por las razones que fueran, de respaldo o arraigo en el cuerpo electoral” (FJ 6). Del mismo modo, se señala que “el requisito establecido en el art. 169.3 LOREG, además de atender a la racionalización y perfeccionamiento del procedimiento electoral en lo que se refiere a los recursos públicos destinados a su celebración y a la complejidad de su organización, también podría favorecer la clarificación de la oferta electoral, mediante la exclusión de aquellas candidaturas que, en el momento de su presentación, no sean capaces de acreditar, con la firma de los electores, un mínimo respaldo o arraigo en la circunscripción en la que pretenden presentarse. Asimismo cabe pensar que el requisito en cuestión podría evitar la dispersión del voto entre opciones partidarias que son expresión de una misma orientación o corriente ideológica, al facilitar, mediante la referida exclusión de candidaturas que no alcancen ese mínimo arraigo en el cuerpo electoral, que las opciones partidarias con respaldo suficiente que sean expresión de orientaciones o corrientes ideológicas minoritarias puedan superar la barrera electoral que permite obtener representación parlamentaria (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5), lo que contribuye a preservar el valor constitucional del pluralismo político (art. 1.1 CE), del que los partidos políticos son expresión principalísima” (FJ 6).

Igualmente, este Tribunal ha expuesto en dicha Sentencia que la situación de desigualdad por limitar la exigencia de avales a los partidos que no hubieran obtenido en la anterior convocatoria electoral representación parlamentaria “no está desprovista desde la perspectiva del art. 23.2 CE de una justificación objetiva y razonable, ya que la obtención de representación parlamentaria en la última convocatoria electoral acredita que los partidos políticos que la han alcanzado gozan o, al menos, han gozado, de un respaldo o arraigo en el cuerpo electoral con ocasión de la celebración de un proceso electoral del que carecen los partidos políticos que, habiéndose presentado al mismo proceso electoral, no han tenido representación y que se desconoce que tengan o puedan tener aquellos partidos políticos que no han concurrido a la anterior convocatoria electoral. Entre unos partidos políticos y otros existe, por tanto, un elemento diferenciador (haber obtenido o no representación en cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales) que, en atención a las finalidades legítimas a las que sirve el requisito del art. 169.3 LOREG, constituye una justificación objetiva y razonable del distinto trato que el legislador dispensa a uno y a otros en relación con dicho requisito” (FJ 7).

Además, también en dicha Sentencia este Tribunal ha descartado que este requisito legal de obtención de avales del 0,1 por 100 pueda ser considerado desproporcionado puesto en relación tanto con la exigencia del 1 por 100 de avales a las agrupaciones electorales para presentar candidaturas en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado (art. 169.3 LOREG) y en las elecciones municipales (art. 187.3 LOREG) como con la exigencia de 15.000 firmas a los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores para la presentación de candidaturas en las elecciones al Parlamento Europeo (art. 214 LOREG). Del mismo modo se descarta que concurra desproporción alguna de esta exigencia de avales puesta en relación con el plazo concedido por las juntas electorales, de conformidad con lo dispuesto en la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre de la Junta Electoral Central, relativa al procedimiento de acreditación de firmas de apoyo de candidaturas, que se extiende desde la convocatoria electoral correspondiente hasta la finalización del plazo de presentación de candidaturas (apartado quinto) (FJ 7).

Por último, la mencionada Sentencia descarta que suponga lesión del art. 23.2 CE el hecho de que no se facilite a las formaciones políticas una información precisa por parte de las juntas electorales de las firmas que la oficina del censo electoral consideren inválidas por haber avalado también otras candidaturas. Así, se señala que el derecho de sufragio pasivo se ejerce en el marco de un procedimiento caracterizado por la celeridad, la perentoriedad y la preclusión de plazos, lo que hace incompatible obligar a la Administración electoral a acreditar los hechos que ponen de manifiesto la invalidez de las firmas apartadas, especialmente, teniendo en cuenta, por un lado, que la invalidez de los avales está acreditada por una certificación de la oficina del censo electoral, que reúne garantías suficientes para presumir válidas sus conclusiones, y, por otro, que con el fin de comprobar la existencia de los errores advertidos, y en su caso de subsanarlos, siempre queda expedita la posibilidad de acudir a la Delegación de la oficina del censo electoral para hacer las comprobaciones pertinentes (FJ 9).

6. En cuanto a la queja relativa a la lesión del derecho a la libertad ideológica, debemos recordar que en el fundamento jurídico 8 de la mencionada STC 163/2011, y en relación con la eventual incidencia que tendría la exigencia de avales en el derecho a no ser obligados a declarar sobre la propia ideología (art. 16.2 CE), este Tribunal ha destacado que quien voluntariamente decide apoyar con su firma la presentación de una candidatura ni está siendo obligado a declarar sobre su ideología ni tampoco equivale a manifestar una inequívoca adhesión ideológica a la misma. Del mismo modo, también se descarta que los datos personales que han de facilitar a la Administración electoral para avalar una candidatura —nombre y apellidos, documento nacional de identidad y circunscripción electoral en la que se esté censado— afecten a la intimidad de los avalistas o a su derecho a no declarar sobre su ideología. A esos efectos, se pone de manifiesto que, conforme a reiterada doctrina constitucional, entre los aspectos básicos de la vida privada protegidos por la intimidad, a la ideología y creencias, no se encuentran los datos referentes a la participación en la vida política, por ser una actividad cuya propia naturaleza se desarrolla en la esfera pública, con excepción del derecho de sufragio activo, dado el carácter secreto del voto (por todas, STC 85/2003, de 8 de mayo, FJ 21).

7. Por último, entrando en el análisis de la queja planteada sobre la subsanabilidad de la presentación de avales, debe señalarse que esta cuestión ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en las SSTC 162/2011 y 163/2011, ambas de 2 de noviembre.

En dichas Sentencias se razona (fundamentos jurídicos 6 y 12, respectivamente) que, conforme a la reiterada doctrina de este Tribunal que allí se cita (por todas, SSTC 59/1987, de 19 de mayo, FJ 3; 24/1989, de 2 de febrero, FJ 6; y 96/2007, de 8 de mayo, FJ 6) sobre la subsanación de los defectos en los que se puede incurrir al presentar las candidaturas ante la Administración electoral, “[l]a insuficiencia de avales ha de considerarse un defecto subsanable, susceptible, por tanto, de ser corregido mediante el trámite de subsanación que, de acuerdo con lo previsto en el art. 47.2 LOREG, indefectiblemente tiene que otorgar la Administración electoral cuando advierta que el número de firmas presentado es inferior al legalmente requerido”. Y así se concluye en ambas Sentencias que la junta electoral provincial correspondiente, al aplicar el criterio (constitucionalmente inadecuado) establecido en la resolución de 20 de octubre de 2011 del Presidente de la Junta Electoral Central y entender por ello que la insuficiencia de avales no es un requisito subsanable, vulneró el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), lo que conduce al otorgamiento del amparo por este motivo.

La aplicación de la anterior doctrina al presente caso conduce igualmente a otorgar el amparo, pues, como ha quedado expuesto en los antecedentes, la Junta Electoral Provincial de Toledo decidió no proclamar la candidatura del partido político recurrente al considerar, de acuerdo con el criterio sentado en la citada resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, que la insuficiencia en el número de avales válidos presentados es un requisito insubsanable (y por ello no permitió la aportación de los avales adicionales que el partido intentó presentar dentro del plazo de subsanación de irregularidades previsto en el art. 47.2 LOREG), lo que determina la vulneración del derecho de los integrantes de la candidatura a la que representa el partido recurrente a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE).

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por el Partido Humanista y, en su virtud:

1º Reconocer su derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

2º Declarar la nulidad del acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Toledo de 24 de octubre de 2011 de no proclamación de la candidatura del Partido Humanista en dicha circunscripción electoral, así como de la Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Toledo, dictada en el recurso contencioso-electoral núm. 512-2011.

3º Retrotraer las actuaciones al momento anterior al acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Toledo de 24 de octubre de 2011 para que por dicha junta electoral se admita la subsanación mediante la aportación de avales y, previo el examen de los mismos, decida lo que corresponda sobre la proclamación de la candidatura del Partido Humanista.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a tres de noviembre de dos mil once

SENTENCIA 171/2011, de 3 de noviembre de 2011

Sala Primera

("BOE" núm. 283, de 24 de noviembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:171

Recurso de amparo electoral 5891-2011. Promovido por el Partido Comunista de los pueblos de España en relación con la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ciudad Real que confirmó la no proclamación de su candidatura en la circunscripción de Ciudad Real para las elecciones generales de 2011.

Vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos: subsanabilidad de la insuficiencia de firmas de electores (SSTC 162/2011 y 163/2011).

1. La cuestión planteada en el presente procedimiento referente a la subsanabilidad de la presentación de avales ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en las SSTC 162/2011 y 163/2011 [FJ 2].

2. La junta electoral provincial, al no tomar en consideración los avales aportados con posterioridad a la presentación de la candidatura por entender que, de acuerdo con la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, la insuficiencia de avales es un requisito insubsanable, vulneró el derecho de los ciudadanos integrantes de la candidatura a la que representa el partido recurrente a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (SSTC 162/2011, 163/2011) [FFJJ 2, 3].

3. La insuficiencia de avales, ha de considerarse, de acuerdo con la doctrina constitucional, un defecto subsanable, susceptible de ser corregido mediante el trámite de subsanación que indefectiblemente tiene que otorgar la Administración electoral cuando advierta que el número de firmas presentado es inferior al legalmente requerido (SSTC 162/2011, 163/2011) [FJ 2].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo electoral núm. 5891-2011, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Manuel Lanchares Perlado, en nombre y representación del Partido Comunista de los pueblos de España (PCPE), asistido de la Letrada doña Elena García García, contra la Sentencia de 28 de octubre de 2011, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm.1 de Ciudad Real en el recurso contencioso electoral núm. 236-2011, interpuesto contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Ciudad Real, de fecha 24 de octubre de 2011, que acordó no proclamar las candidaturas al Congreso de los Diputados y al Senado del Partido Comunista de los Pueblos de España por la circunscripción de Ciudad Real. Ha comparecido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito que tiene entrada en el Registro General de este Tribunal el 30 de octubre de 2011, el Procurador de los Tribunales don Manuel Lanchares Perlado interpuso el recurso de amparo que quedó debidamente referenciado en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes de hecho:

a) El partido político recurrente en amparo presentó sus candidaturas para concurrir a las elecciones generales ante la Junta Electoral de Ciudad Real, acompañando cuatrocientos setenta y un avales. Una vez verificados por la delegación provincial de la oficina del censo electoral, únicamente fueron validados trescientos noventa y siete avales. Por ello, al comprobar que el número de firmas válidas aportadas no superaba las legalmente requeridas [en concreto, el total de cuatrocientas cinco, cifra que se corresponde con el 0,1 por 100 de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción —art. 169.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG) en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero—], la junta electoral provincial otorgó al representante de la candidatura un plazo de cuarenta y ocho horas para que subsanara los defectos en los que había incurrido.

b) Dentro del plazo otorgado se presentaron nuevos avales, en concreto, doce nuevas firmas de apoyo. La oficina del censo electoral comprobó las mismas y declaró que solo era válida una de ellas, ya que otra estaba duplicada y las diez restantes no se correspondían con personas inscritas en el censo de electores, por lo que la junta electoral, con fecha 24 de octubre de 2011, acordó no proclamar las candidaturas.

El día siguiente, 25 de octubre, se presentó otro escrito en el que la formación política aportaba diez avales nuevos, dictándose resolución de la misma fecha que decide rechazar su validez porque “no ha lugar a la aportación de nuevos avales en el trámite de subsanación”.

c) Los demandantes interpusieron recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de proclamación de candidaturas de 24 de octubre de 2011 de la Junta Electoral Provincial de Ciudad Real, antes citado. Por Sentencia de 28 de octubre de 2011, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ciudad Real desestima la impugnación. Destaca la resolución judicial que el art. 169.3 LOREG, preceptúa que los partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones necesitarán la firma, al menos, del 0,1 por 100 de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan la elección; que es pacífico que dicho 0,1 por 100 en la provincia de Ciudad Real supone cuatrocientos cinco avales y que, sin embargo, el PCPE únicamente presentó trescientos noventa y siete, por lo que fue requerido para que procediera a la subsanación, sin que ésta llegara a producirse. Con ese proceder, concluye el juzgador, la junta electoral provincial cumplió la legalidad vigente y la doctrina del Tribunal Constitucional, dado que, al observar que la candidatura no cumplía con el número mínimo de avales exigido, en lugar de rechazarla de plano, advirtió de la insuficiencia y otorgó el plazo de dos días previsto en la ley para la subsanación, pese a lo cual la formación política no dio satisfacción al requisito ya que únicamente presentó un aval válido cuando eran necesarios ocho, no estando previsto legalmente que la junta electoral vuelva a otorgar un nuevo plazo de subsanación, de forma repetida y sucesiva, hasta que se consiga la aportación del número de firmas necesarias.

3. La demanda sostiene que la Sentencia impugnada vulnera los artículos 23.2 y 24.1 CE. En relación con el primero de esos derechos fundamentales afirma que el Partido Comunista de los Pueblos de España siguió en todo momento lo indicado en la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, de la Junta Electoral Central, relativa al procedimiento de acreditación de firmas de apoyo a las candidaturas al Congreso de los Diputados, Senado y Parlamento Europeo, y que cumplió, en concreto, el número sexto de dicha instrucción, titulado “tramitación de las firmas recogidas”, punto 5, donde se establece que las juntas electorales competentes comunicarán a los representantes de las candidaturas afectadas, conforme establece el art. 47.2 LOREG, las irregularidades en los avales presentados o la insuficiencia de éstos, concediendo el plazo de subsanación de cuarenta y ocho horas previsto en el referido precepto. En consecuencia, prosigue el recurso, debía entenderse que el trámite de subsanación se proyectaba tanto sobre las irregularidades de los avales presentados como sobre los supuestos de insuficiencia de éstos. Por ello —ejemplifica la demanda—, podrían haberse presentado cuatrocientos avales válidos y los cinco restantes en el plazo de subsanación, o podrían haberse aportado cuatrocientos cinco exactos o subsanarse los que no cumplimentasen los requisitos.

Bajo esas circunstancias, se constata que el recurrente recibió el día 21 de octubre la notificación de la Junta Electoral Provincial de Ciudad Real que le requería a la subsanación de ocho firmas, cosa que hizo. Sin embargo, la subsanación fue rechazada por la Junta Electoral Provincial de Ciudad Real con base en un cambio de criterio de la Junta Electoral Central, desconocido por los interesados, carente de publicidad alguna y del que se desprende, en contra de la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, que la insuficiencia o ausencia de avales no es subsanable.

Ese cambio de criterio, al que se ha sumado la Junta Electoral Provincial de Ciudad Real, supone, a juicio del recurrente, un atentado contra el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), puesto que altera el régimen jurídico aplicable una vez finalizado el plazo de presentación de candidaturas y firmas y sienta un criterio interpretativo restrictivo en materia de derecho de sufragio pasivo (art. 23.2 CE), impidiendo el ejercicio efectivo de la subsanación y vulnerando la propia ley electoral y lo dispuesto en el art. 3.1 del Código civil.

En conclusión, se lesiona aquel derecho fundamental porque se ha negado la posibilidad de subsanación del número de avales en los términos permitidos por la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, y se ha negado, igualmente, la posibilidad de subsanar las irregularidades en los avales presentados en origen, al no especificar correctamente las causas ni facilitar al representante de la candidatura la información que sería necesaria para proceder a paliar los defectos apreciados. Se ha incurrido, en definitiva, en una interpretación restrictiva de lo regulado en el art. 169 LOREG, y en el número sexto punto 5 de la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, “negando ex novo la posibilidad de subsanación del número de firmas”.

Por todo ello, se vulnera el derecho al sufragio pasivo pero también el pluralismo político (art. 1.1 CE), y en consecuencia el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, obviando la jurisprudencia constitucional en la materia y lo dispuesto en casos similares (relativos al mismo partido político) por otras juntas electorales provinciales y órganos judiciales, que han admitido para la subsanación del defecto de firmas la aportación de avales nuevos en el plazo de subsanación concedido.

El recurso considera, asimismo, que se ha producido una vulneración del art. 24.1 CE. A su juicio, la Sentencia recurrida del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ciudad Real le causó indefensión, pues resolvió sobre una cuestión distinta a la planteada al estimar que la segunda subsanación intentada (en la que el PCPE aportó 10 avales nuevos), resuelta de modo desestimatorio por la junta electoral provincial el día 25 de octubre, había sido rechazada por presentación fuera de plazo, cuando lo cierto es que lo fue por tratarse de avales nuevos no incorporados en origen con la presentación de la candidatura.

Con base en lo expuesto, interesa la anulación de la resolución judicial impugnada y la consiguiente proclamación de las candidaturas del PCPE, en la circunscripción de Ciudad Real al Congreso de los Diputados y al Senado, en las elecciones generales convocadas para el día 20 de noviembre de 2011.

4. Por providencia de la Sala Primera de 31 de octubre de 2011, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 11.2 y 50.1 LOTC, se acordó admitir a trámite el presente recurso de amparo, recabar del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ciudad Real las actuaciones correspondientes que fueron remitidas a este Tribunal, y dar vista al Ministerio Fiscal para que en el plazo de un día formulase las alegaciones pertinentes.

5. El Ministerio Fiscal, mediante escrito registrado el 1 de noviembre de 2011, solicita la estimación del presente amparo. Considera que existe una franca contradicción entre lo estipulado por la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, de la Junta Electoral Central, y la resolución de la presidencia de la misma, de 20 de octubre de 2011, pues mientras la primera declara subsanable la insuficiencia de avales, la segunda lo niega y sólo autoriza la corrección de posibles errores o inexactitudes de los avales presentados. Se destaca que la instrucción 7-2011 gozó de publicidad, mediante su publicación en el “BOE” (17 de septiembre de 2011, núm. 224), que contribuyó a que las distintas formaciones políticas conocieran los requisitos exigidos para la presentación de las firmas de los electores inscritos en el censo electoral y las posibilidades de subsanación de posibles defectos en la aportación de las mismas, contemplándose expresamente el supuesto de la insuficiencia de las firmas y su alcance. Además, dicha instrucción se dictó con una antelación suficiente, que contribuyó a la “objetividad del proceso electoral” (art. 8.1 LOREG) y a dar certidumbre a las cuestiones que pudieran derivarse de la aplicación del mencionado precepto electoral. Por el contrario, la resolución de 20 de octubre de 2011 se dictó con posterioridad al vencimiento del plazo de presentación de candidaturas —esto es, el 17 de octubre de 2011— y no fue objeto de la necesaria publicidad previa, de forma que las formaciones políticas sólo pudieron conocerla en el momento en que se les comunicó el acuerdo por el que se establecía la imposibilidad de subsanación de la insuficiencia de avales.

En suma, se ha producido una sucesión temporal de actos de la Junta Electoral Central con criterios interpretativos distintos, transcurrido el plazo de presentación de firmas, y modificándose de esta forma el procedimiento a seguir para la subsanación de los supuestos de insuficiencia de avales, lo que convirtió en “ilusorias” las legítimas expectativas de subsanación derivadas de lo previsto en el número sexto, apartado 5, de la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, y en “ficticia” la presentación de los nuevos avales por el recurrente. Por todo lo cual, a la luz del criterio antiformalista y de la interpretación más favorable que proclama el Tribunal Constitucional, debe concluirse que la interpretación más favorable al derecho fundamental del art. 23.2 CE es la que permite subsanar las “insuficiencias de avales” mediante la aportación de nuevos avales, sin perjuicio de la propia corrección de los errores e inexactitudes advertidas en las presentadas.

Añade a todo lo anterior que la alegación de vulneración del art. 24.1 CE, que el recurrente imputa a la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ciudad Real, carece de autonomía y sustantividad propia y debe reconducirse a la que se formula al amparo del art. 23.2 CE.

En consonancia con lo razonado, el Fiscal interesa de este Tribunal que se reconozca al demandante de amparo su derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), que se declare la nulidad del acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Ciudad Real de 24 de octubre de 2011 y de la Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ciudad Real dictado en el recurso contencioso-electoral núm. 236-2011, y que se retrotraigan las actuaciones al momento anterior al acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Ciudad Real de no proclamación de la candidatura, para que por dicha junta electoral se permita la subsanación de la irregularidad apreciada.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo es determinar si las resoluciones impugnadas han vulnerado el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), por haberse considerado insubsanable la presentación de los avales exigidos por el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero. Como se señaló en los antecedentes de esta resolución, el partido recurrente aduce también la vulneración del art. 24.1 CE por parte de la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ciudad Real, alegación que sin embargo, como con acierto expone el Ministerio Fiscal, carece de autonomía y sustantividad propia y debe reconducirse a la que se formula al amparo del art. 23.2 CE. En última instancia, en efecto, el órgano judicial no reparó la lesión constitucional denunciada en el recurso contencioso electoral, manteniendo la validez del acuerdo de no proclamación de la candidaturas de la formación política recurrente, a lo que cabe añadir que la estimación del recurso de amparo con base en la cobertura que ofrece el art. 23.2 CE, que seguidamente se declara, desproveerá a aquella otra alegación de toda relevancia material.

2. La cuestión enunciada, relativa al derecho al sufragio pasivo, ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en las SSTC 162/2011 y 163/2011, ambas de 2 de noviembre.

En dichas Sentencias se razona (fundamentos jurídicos 6 y 12, respectivamente) que, conforme a la reiterada doctrina de este Tribunal que allí se cita (por todas, SSTC 59/1987, de 19 de mayo, FJ 3; 24/1989, de 2 de febrero, FJ 6; y 96/2007, de 8 de mayo, FJ 6) sobre la subsanación de los defectos en los que se puede incurrir al presentar las candidaturas ante la Administración electoral, “[l]a insuficiencia de avales ha de considerarse un defecto subsanable, susceptible, por tanto, de ser corregido mediante el trámite de subsanación que, de acuerdo con lo previsto en el art. 47.2 LOREG, indefectiblemente tiene que otorgar la Administración electoral cuando advierta que el número de firmas presentado es inferior al legalmente requerido”. Y así se concluye en ambas Sentencias que la junta electoral provincial correspondiente, al aplicar el criterio (constitucionalmente inadecuado) establecido en la resolución de 20 de octubre de 2011 del Presidente de la Junta Electoral Central y entender por ello que la insuficiencia de avales no es un requisito subsanable, vulneró el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), lo que conduce al otorgamiento del amparo por este motivo.

3. La aplicación de la anterior doctrina al presente caso conduce igualmente a otorgar el amparo, pues, como ha quedado expuesto en los antecedentes, la Junta Electoral Provincial de Ciudad Real decidió no proclamar la candidatura del partido político recurrente al considerar, de acuerdo con el criterio sentado en la citada resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, que la insuficiencia en el número de avales válidos presentados es un requisito insubsanable (y por ello no permitió la aportación de los avales adicionales que el partido intentó presentar dentro del plazo de subsanación de irregularidades previsto en el art. 47.2 LOREG), lo que determina la vulneración del derecho de los integrantes de la candidatura a la que representa el partido recurrente a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE).

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por el Partido Comunista de los Pueblos de España y, en consecuencia:

1º Reconocer su derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

2º Declarar la nulidad del acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Ciudad Real de 24 de octubre de 2011 de no proclamación de las candidaturas del Partido Comunista de los Pueblos de España en dicha circunscripción electoral, así como de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ciudad Real de 28 de octubre de 2011, dictado en el recurso contencioso-electoral núm. 236-2011.

3º Retrotraer las actuaciones al momento anterior al acuerdo de la Junta Electoral de Ciudad Real de 24 de octubre de 2011 para que por dicha junta electoral se admita la subsanación mediante la aportación de avales y previo el examen de los mismos, decida lo que corresponda sobre la proclamación de las candidaturas del Partido Comunista de los Pueblos de España.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a tres de noviembre de dos mil once

SENTENCIA 172/2011, de 3 de noviembre de 2011

Sala Primera

("BOE" núm. 283, de 24 de noviembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:172

Recurso de amparo electoral 5892-2011. Promovido por el Partido Comunista de los Pueblos de España en relación con la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 32 de Madrid que confirmó la no proclamación de su candidatura en la circunscripción de Madrid para las elecciones generales de 2011.

Vulneración del derecho a acceder a los cargos representativos: subsanabilidad de la insuficiencia de firmas de electores (SSTC 162/2011 y 163/2011).

1. La cuestión planteada en el presente procedimiento referente a la subsanabilidad de la presentación de avales ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en las SSTC 162/2011 y 163/2011 [FJ 2].

2. La junta electoral provincial, al no tomar en consideración los avales aportados con posterioridad a la presentación de la candidatura por entender que, de acuerdo con la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, la insuficiencia de avales es un requisito insubsanable, vulneró el derecho de los ciudadanos integrantes de la candidatura a la que representa el partido recurrente a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (SSTC 162/2011, 163/2011) [FFJJ 2, 3].

3. La insuficiencia de avales, ha de considerarse, de acuerdo con la doctrina constitucional, un defecto subsanable, susceptible de ser corregido mediante el trámite de subsanación que indefectiblemente tiene que otorgar la Administración electoral cuando advierta que el número de firmas presentado es inferior al legalmente requerido (SSTC 162/2011, 163/2011) [FJ 2].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo electoral núm. 5892-2011, promovido por el Partido Comunista de los Pueblos de España, representado por el Procurador de los Tribunales don Manuel Lanchares Perlado y bajo la dirección del Letrado don Raúl Martínez Turrero, contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 32 de Madrid de 29 de octubre de 2011, dictado en el procedimiento contencioso-electoral núm. 2-2011, por la que se desestima el recurso interpuesto contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Madrid de 24 de octubre de 2011 sobre no proclamación de candidatura. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 30 de octubre de 2011, el Procurador de los Tribunales don Manuel Lanchares Perlado, en nombre y representación del Partido Comunista de los Pueblos de España, y bajo la dirección del Letrado don Raúl Martínez Turrero, interpuso demanda de amparo electoral contra las resoluciones mencionadas en el encabezamiento.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) El partido recurrente, que no había obtenido ninguna representación parlamentaria en las anteriores elecciones generales celebradas en 2008, presentó su candidatura para las elecciones generales convocadas por Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, en la circunscripción de Madrid, adjuntando la firma de 4892 electores inscritos en el censo electoral de dicha circunscripción, lo que representaba, al menos, el 0,1 por 100 de dicho censo (4654 firmas), tal como exige el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero. La Junta Electoral Provincial de Madrid notificó al partido recurrente el 19 de octubre de 2011 un certificado del delegado provincial de la oficina del censo electoral de Madrid en el que se comunica que, mediante un muestreo aleatorio, se estiman válidas 4201 firmas, por lo que en esa misma fecha se requirió al partido recurrente para que subsanara la insuficiencia de avales. La junta electoral provincial en escrito de 20 de octubre de 2011 comunicó al partido recurrente que quedaba sin efecto el requerimiento de subsanación, una vez comunicado por la Junta Electoral Central la resolución de ese mismo día 20 de octubre de 2011 de que la omisión de avales no es subsanable. El partido recurrente presentó un total de 533 firmas más el 21 de octubre de 2011. Por acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Madrid de 24 de octubre de 2011 se decidió la no proclamación de la candidatura, argumentando que no pueden admitirse firmas aportadas después de la presentación de la candidatura.

b) El partido demandante interpuso recurso contencioso-electoral ex art. 49 LOREG ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 32 de Madrid, que fue tramitado con el núm. 2-2011, argumentando que la decisión de la junta electoral provincial, siguiendo el acuerdo de la Junta Electoral Central en ese mismo sentido, sobre la insubsanabilidad de la exigencia de los avales resulta contraria al art. 23.2 CE y a la propia instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, de la Junta Electoral Central.

c) El recurso fue desestimado por Sentencia de 29 de octubre de 2011, argumentando que el momento procesal oportuno para la presentación de los avales del art. 169.3 LOREG es la fecha de presentación de las candidaturas, no a posteriori, siendo extemporánea la pretensión de prestación posterior de avales que es un trámite insubsanable.

3. El partido recurrente aduce en su demanda de amparo que la decisión de la Junta Electoral Provincial de Madrid de no proclamación de su candidatura por la insubsanabilidad de la exigencia de avales del art. 169.3 LOREG supone una vulneración de los derechos a la participación política, a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y al sufragio pasivo (art. 23.2 CE), así como de la doctrina constitucional en la materia. A esos efectos, se señala que este acuerdo de no proclamación trae causa de una resolución de la presidencia de la Junta Electoral Central, que resultaba vinculante para la junta electoral provincial, pero que fue adoptada el día 20 de octubre de 2011 y, por tanto, una vez finalizado ya el periodo de presentación de las candidaturas, sin haber dado cumplimiento a los requisitos de publicidad establecidos en el art. 18.6 LOREG. Igualmente, se pone de manifiesto que la decisión sobre la insubsanabilidad de esta exigencia de avales es una interpretación restrictiva del conjunto normativo aplicable que no encuentra amparo en el art. 169.3 LOREG ni en la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, de la Junta Electoral Central, relativa al procedimiento de acreditación de firmas de apoyo a las candidaturas. Por último, también se señala que la negativa a la subsanación se hace partiendo de unas certificaciones de las oficinas del censo electoral basadas en un muestreo en que no se especifican en qué firmas y por qué razones quedan excluidas y sin haber comprobado materialmente el conjunto de las firmas presentadas. En virtud de lo expuesto, el partido recurrente considera que el recurso tiene relevancia a efectos constitucionales ya que plantea una cuestión novedosa referida a una reciente modificación legislativa que va a permitir fijar los criterios necesarios para próximas elecciones en relación con la posibilidad de subsanación de la presentación de los avales a los que se refiere el art. 169.3 LOREG.

4. La Sala Primera de este Tribunal, por providencia de 31 de octubre de 2011, acordó admitir a trámite la demanda de amparo, requerir al órgano judicial la remisión de las actuaciones correspondientes y el emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el procedimiento, a excepción de la recurrente, para que pudiesen comparecer en el plazo de dos días en el presente proceso de amparo y conceder un plazo de un día al Ministerio Fiscal para efectuar las alegaciones procedentes.

5. El Ministerio Fiscal, en escrito registrado el 1 de noviembre de 2011, interesó que se otorgara el amparo solicitado por vulneración del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), con anulación de las resoluciones impugnadas y retroacción de las actuaciones. A esos efectos, el Ministerio Fiscal argumenta que la decisión de no proclamación de su candidatura, por considerar que la omisión o insuficiencia en la presentación de los avales exigidos por el art. 169.3 LOREG no es susceptible de subsanación, no se ajusta a la doctrina constitucional ni a la exigencia de interpretación más favorable a la eficacia del ejercicio del derecho del art. 23.2 CE, destacando que el partido recurrente presentó en el plazo de subsanación los avales necesarios.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo es determinar si las resoluciones impugnadas han vulnerado el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), por haberse considerado insubsanable la presentación de los avales exigidos por el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero.

2. Esta cuestión ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en las SSTC 162/2011 y 163/2011, ambas de 2 de noviembre.

En dichas Sentencias se razona (fundamentos jurídicos 6 y 12, respectivamente) que, conforme a la reiterada doctrina de este Tribunal que allí se cita (por todas, SSTC 59/1987, de 19 de mayo, FJ 3; 24/1989, de 2 de febrero, FJ 6; y 96/2007, de 8 de mayo, FJ 6) sobre la subsanación de los defectos en los que se puede incurrir al presentar las candidaturas ante la Administración electoral, “[l]a insuficiencia de avales ha de considerarse un defecto subsanable, susceptible, por tanto, de ser corregido mediante el trámite de subsanación que, de acuerdo con lo previsto en el art. 47.2 LOREG, indefectiblemente tiene que otorgar la Administración electoral cuando advierta que el número de firmas presentado es inferior al legalmente requerido”. Y así se concluye en ambas Sentencias que la junta electoral provincial correspondiente, al aplicar el criterio (constitucionalmente inadecuado) establecido en la resolución de 20 de octubre de 2011 del Presidente de la Junta Electoral Central y entender por ello que la insuficiencia de avales no es un requisito subsanable, vulneró el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), lo que condujo al otorgamiento del amparo por este motivo.

3. La aplicación de la anterior doctrina al presente caso nos lleva igualmente a otorgar el amparo, pues, como ha quedado expuesto en los antecedentes, la Junta Electoral Provincial de Madrid decidió no proclamar la candidatura del partido político recurrente al considerar, de acuerdo con el criterio sentado en la citada resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, que la insuficiencia en el número de avales válidos presentados es un requisito insubsanable (y por ello no permitió la aportación de los avales adicionales que el partido intentó presentar dentro del plazo de subsanación de irregularidades previsto en el art. 47.2 LOREG), lo que determina la vulneración del derecho de los integrantes de la candidatura a la que representa el partido recurrente a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE).

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por el Partido Comunista de los Pueblos de España y, en consecuencia:

1º Reconocer el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

2º Declarar la nulidad del acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Madrid de 24 de octubre de 2011 de no proclamación de la candidatura del Partido Comunista de los Pueblos de España en dicha circunscripción electoral, así como de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 32 de Madrid de 29 de octubre de 2011, dictado en el recurso contencioso-electoral núm. 2-2011.

3º Retrotraer las actuaciones al momento anterior al acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Madrid de 24 de octubre de 2011 para que por dicha junta electoral se admita la subsanación mediante la aportación de avales y previo el examen de los mismos, decida lo que corresponda sobre la proclamación de la candidatura del Partido Comunista de los Pueblos de España.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a tres de noviembre de dos mil once

SENTENCIA 173/2011, de 7 de noviembre de 2011

Sala Segunda

("BOE" núm. 294, de 7 de diciembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:173

Recurso de amparo 5928-2009. Promovido por don Carlos Trabajo Rueda frente a las Sentencias de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y de la Audiencia Provincial de Sevilla que le condenaron por un delito de corrupción de menores.

Supuesta vulneración de los derechos a un proceso con todas las garantías, a la presunción de inocencia y a la intimidad: acceso constitucionalmente justificado a los archivos informáticos sin contar con el consentimiento de su titular. Voto particular.

1. Si no hay duda de que los datos personales relativos a una persona individualmente considerados están dentro del ámbito de la intimidad constitucionalmente protegido, menos aún pueda haberla de que el cúmulo de la información que se almacena por su titular en un ordenador personal —datos sobre su vida privada y profesional— no sólo forma parte de este mismo ámbito, sino que además a través de su observación por los demás pueden descubrirse aspectos de la esfera más íntima del ser humano [FJ 3].

2. Cualquier injerencia en el contenido de un ordenador personal, ya sea por vía de acceso remoto a través de medios técnicos o por vía manual, deberá venir legitimada en principio por el consentimiento de su titular o por la concurrencia de presupuestos habilitantes [FJ 4].

3. La conducta desarrollada por el técnico encargado de arreglar el ordenador no vulneró el derecho a la intimidad del recurrente, por haber sufrido este una supuesta intromisión indebida en su esfera íntima, ya que el proceder de dicho técnico, que ha llevado al descubrimiento del material ilícito, estaba amparado por la autorización expresa del demandante de amparo al no extralimitarse del mandato recibido [FJ 5].

4. La actuación policial respetó el principio de proporcionalidad, pues examinar el portátil es una medida idónea para la investigación del delito, imprescindible en el caso concreto y ejecutada de tal modo que el sacrificio del derecho fundamental a la intimidad del recurrente no resultó desmedido en relación con la gravedad de los hechos y las evidencias existentes, estando justificada por la presencia de otros intereses constitucionalmente relevantes, por lo que no puede apreciarse vulneración alguna de dicho derecho [FJ 7].

5. Doctrina sobre el derecho a la intimidad personal, en cuanto derivación de la dignidad de la persona (SSTC 207/1996, 70/2009) [FJ 2].

6. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha considerado que están incluidos en el ámbito de protección del art. 8 CEDH tanto los correos electrónicos como la información derivada del seguimiento del uso personal de Internet, por lo que cualquier injerencia en el contenido de un ordenador personal debería venir legitimada en principio por el consentimiento de su titular, o por la concurrencia de presupuestos habilitantes (STEDH de 3 de abril de 2007, *caso Copland contra el Reino Unido*) [FJ 4].

7. La condena del demandante de amparo se sustenta en pruebas de cargo válidamente practicadas, al haberse acomodado a las exigencias constitucionales, explicitadas mediante un razonamiento que no puede calificarse de irrazonable, puesto que los datos tenidos en cuenta resultan suficientemente concluyentes, sin que a este Tribunal le competa realizar ningún otro juicio ni entrar a examinar otras inferencias propuestas por quien solicita el amparo [FJ 8].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5928-2009, promovido por don Carlos Trabajo Rueda, representado por el Procurador de los Tribunales don Joaquín Pérez de Rada González de Castejón y asistido por el Abogado don Diego Silva Merchante, contra la Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Sevilla de 7 de mayo de 2008, dictada en procedimiento abreviado núm. 254-2007, que condenó al recurrente como autor de un delito de corrupción de menores a la pena de cuatro años de prisión e inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena, y contra la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, de 18 de febrero de 2009, dictada en recurso de casación núm. 1396-2008, que confirmó la condena impuesta. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha de 24 de junio de 2009, el Procurador de los Tribunales don Joaquín Pérez de Rada González de Castejón, en nombre de don Carlos Trabajo Rueda, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones reseñadas en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo, relevantes para la resolución del caso son, en síntesis, los siguientes:

a) La Sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla ya referenciada condenó al recurrente como autor de un delito de corrupción de menores del art. 189.1 b) del Código penal a la pena de cuatro años de prisión e inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena. Los hechos probados relatan lo siguiente:

“Entre los meses de noviembre y diciembre de 2007, el acusado Carlos Trabajo Rueda (mayor de edad y sin antecedentes penales) ha tenido en su ordenador personal portátil numerosos ficheros de fotografías y videos mostrando a menores de edad —muchos de los cuales no alcanzan los trece años— solos o acompañados de otros menores, desnudos en actitudes y prácticas explícitamente sexuales.”

Así, en la carpeta “Mis documentos/mis imágenes” el acusado conservaba 17 videos y más de 3.000 fotografías de contenido pedófilo, y en la carpeta “eMule/Incoming” almacenaba más de 140 vídeos y más de 150 fotografías de pornografía infantil.

Los ficheros que representaban tales imágenes fueron obtenidos por el acusado, mediante el sistema de intercambio de archivos en Internet conocido como peer to peer, utilizando el mencionado programa eMule, por el que se comparten imágenes mediante su descarga y distribución simultánea. Por este sistema, el acusado —que tenía configurado el programa eMule para poner a disposición de cualquier otro usuario de la red todos los archivos contenidos en el disco duro de su ordenador— distribuyó material pornográfico de menores (muchos de ellos, menores de trece años) en una cantidad equivalente a unos 96 gigabytes.

Frente a la alegada lesión del derecho a la intimidad, planteada por el recurrente como cuestión previa, la Audiencia Provincial responde lo siguiente:

“Las presentes actuaciones dimanan de la denuncia formulada por el testigo […] Según la misma (fs. 15-16) —coincidente con su declaración en el plenario—, el acusado se personó en su establecimiento (APP Informática) entregándole su ordenador portátil con el encargo de cambiar la grabadora, que no funcionaba. Una vez efectuada la reparación y para comprobar el correcto funcionamiento de las piezas sustituidas, el testigo —como al parecer es práctica habitual— escogió al azar diversos archivos de gran tamaño (fotografías, videos o música) para grabarlos y reproducirlos en el ordenador, visualizándose entonces las imágenes pornográficas que contenía. El testigo puso entonces tal circunstancia en conocimiento de la Policía Nacional, que procedió a la intervención del portátil y al examen de su contenido, sin solicitar autorización judicial al efecto.

Pues bien, el Tribunal no considera que la actuación de […] y de la Policía Nacional vulnerara el derecho a la intimidad del inculpado atendiendo a dos razones:

1. El testigo especificó en juicio que, al recibir el encargo, preguntó a don Carlos Trabajo Rueda si el ordenador tenía contraseña, a lo que el cliente le respondió que no, sin establecerle limitación alguna en el uso del ordenador y acceso a los ficheros que almacenaba.

En consecuencia, pese a conocer que el técnico accedería al disco duro del ordenador (pues para ello le solicitó la contraseña), el acusado consintió en ello sin objetar nada ni realizar ninguna otra prevención o reserva que permita concluir que pretendía mantener al margen del conocimiento ajeno determinada información, datos o archivos.

2. En ello abunda precisamente el hecho de que, como señaló el perito funcionario policial núm. 101.182 corroborando así la conclusión del informe pericial documentado (f. 120), el acusado tenía configurado el programa eMule de manera que todos los archivos del disco estuvieran a disposición de cualquier otro usuario de la aplicación.

En definitiva, difícilmente puede invocarse el derecho a la intimidad cuando los propios actos del acusado indican paladinamente que no tenía intención ni voluntad alguna de preservar para su esfera íntima, exclusiva y personal ninguno de los ficheros que conservaba en su ordenador, pues a ellos tenía acceso cualquier persona que se conectara en Internet a la misma red de intercambio.”

b) La Sentencia del Tribunal Supremo desestimó el recurso de casación interpuesto. Respecto del motivo que denunciaba la vulneración del derecho a la intimidad, responde la Sala Segunda en los siguientes términos:

“Mas lo ocurrido es que sí existió la autorización de Carlos. En efecto, declara, hasta en el juicio oral, el dueño del establecimiento, acompañando una hoja de trabajo que dice ‘cambiar grabadora DVD-no lee muchos DVD’, que Carlos le llevó el ordenador portátil para que se lo reparara, porque funcionaba mal la grabadora, y no le puso límite alguno para entrar en el ordenador; uno de los técnicos procedió al cambio de la grabadora y se trató de probar, como es habitual, el correcto funcionamiento de las piezas, para lo que el técnico fue a la carpeta de ‘mis documentos/mis imágenes’ y, de repente, se pudo ver en miniatura lo que parecían fotografías de pornografía infantil..., no fue necesario el empleo de contraseña alguna y Carlos le había dicho que no la había; y llevó el ordenador a la Policía... Es decir, no hubo injerencia inconsentida para disponer de un elemento de prueba, sino la voluntaria puesta por el afectado, de ese elemento, a disposición de un número abierto de receptores.

Pero es más, el informe policial establece que el ordenador tenía instalado el programa eMule de intercambio de ficheros tipo peer to peer; con el cual programa se accede a los contenidos que tienen compartidos todos los equipos conectados a Internet que estén utilizando eMule y, a su vez, se comparten las carpetas que se determinen del equipo propio; en la carpeta de descarga por defecto llamada “Incoming” se almacenan los ficheros descargados; se pueden determinar las carpetas a compartir con los demás usuarios, pero hay algo común a todos, la carpeta de descarga siempre es compartida; en el contenido de la carpeta de descarga y compartida “Incoming” se encontraban los archivos con las imágenes a que afecta este proceso.

Con todo ello ha de concluirse la existencia de dos factores interconectados: a) Carlos no había dispuesto un ámbito de privacidad respecto al contenido pornográfico infantil del ordenador; b) no fue necesaria, en el presente caso, gestión alguna para desvelar la identidad de Carlos, como usuario del ordenador y de su contenido.

No existía, en el supuesto que nos ocupa, protección incluible en el art. 18.1 o en el art. 18.3 CE; ni hubo injerencia contraria a los derechos reconocidos en esos preceptos.”

3. La demanda de amparo se fundamenta en la vulneración del derecho a la intimidad (art. 18.1 CE) y de los derechos a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE). Considera el recurrente vulnerado su derecho a la intimidad porque tanto el dueño de la tienda donde llevó a reparar el ordenador como los policías nacionales que accedieron al ordenador actuaron sin previa autorización judicial. Alega que la policía al recibir la denuncia debía haber solicitado autorización del Juez. Por otra parte, tampoco existían motivos de urgencia que legitimaran una actuación policial inmediata. De igual modo que, tanto para acceder al contenido de la correspondencia —salvo las que incorporan una declaración de contenido—, como para acceder a los registros de llamadas de un teléfono móvil es necesaria autorización judicial que debe exigirse para acceder al contenido de un ordenador personal. Además, discrepa asimismo de la argumentación de los órganos judiciales pues no cabe afirmar un consentimiento siquiera tácito a la divulgación de la información contenida en el ordenador. Por más que hubiera manifestado que carecía de contraseña, el ordenador fue entregado en la tienda únicamente para la reparación de la grabadora y no para el acceso a los documentos. Y tampoco puede justificarse tal consentimiento en el hecho de que compartía los archivos a través del programa eMule, pues ese dato sólo se obtiene a posteriori una vez que ya se ha accedido al contenido del equipo.

En segundo lugar entiende vulnerado el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), por haberse utilizado prueba ilícita para fundar la condena dada la lesión del derecho a la intimidad; además, la totalidad de las pruebas en que se basa la condena se derivan directa o indirectamente del hallazgo de los archivos obtenido con vulneración del art. 18.1 CE, por lo que resulta lesionado también el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE). Especifica al respecto que tampoco puede servir a tal fin la declaración del propio recurrente, puesto que en el acto del juicio oral se acogió a su derecho a no declarar y la acusación no solicitó la lectura de sus declaraciones prestadas ante el Juez de instrucción.

4. La Sala Segunda de este Tribunal, por providencia de 22 de julio de 2010, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atentas comunicaciones a los órganos judiciales competentes para la remisión de certificación o fotocopia adverada de las actuaciones y emplazamiento a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, a excepción del demandante de amparo, para que, si lo desearen, pudiesen comparecer en el plazo de diez días en el presente proceso de amparo.

Igualmente se acordó formar la correspondiente pieza separada de suspensión, en la que, tras los trámites oportunos, se dictó por la Sala Segunda de este Tribunal el ATC 129/2010, de 4 de octubre, acordando acceder la suspensión de la pena privativa de libertad de cuatro años de prisión y la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena.

5. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Segunda de 18 de octubre de 2010 se acordó dar vista de las actuaciones recibidas al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimase pertinentes, de conformidad con el art. 52.1 LOTC.

6. El Ministerio Fiscal, en escrito registrado el 24 de noviembre de 2010, interesó el otorgamiento del amparo por vulneración del derecho a la intimidad (art. 18.1 CE) y del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE).

Después de exponer la doctrina constitucional sobre el derecho a la intimidad, manifiesta que el ordenador es un elemento idóneo para albergar datos personales contenidos en los archivos informáticos y, con ello, para ejercer el derecho a la intimidad, por lo que para su acceso resulta preciso el consentimiento del titular o, en su caso, la existencia de razones de necesidad y urgencia y un juicio positivo de proporcionalidad. Respecto al acceso del encargado de la tienda a la carpeta “mis documentos”, discrepa el Ministerio público de los argumentos esgrimidos por las resoluciones judiciales recurridas, pues considera que ni hubo un consentimiento expreso por parte del demandante de amparo, ni cabe afirmar la realización de actos concluyentes e inequívocos de los que quepa inferir un consentimiento tácito. Por ello, el acceso a los archivos del ordenador por parte del encargado de la tienda vulneró el derecho a la intimidad.

En relación a la actuación de la policía judicial, asevera el Ministerio Fiscal, tras citar lo que afirmamos en la STC 70/2002, de 25 de abril, que una vez entregado el ordenador junto con la formulación de la denuncia, la policía habría podido solicitar el consentimiento del recurrente, quien se hallaba ya identificado, o bien haber recabado autorización judicial. En ausencia de tales requisitos habilitantes, el acceso al contenido del ordenador únicamente podría considerarse legítimo cuando existiesen razones de necesidad de una intervención policial inmediata para la prevención y averiguación del delito, el descubrimiento del delincuente y la obtención de pruebas incriminatorias, y sólo cuando la intervención se realizara desde el respeto al principio de proporcionalidad; circunstancias de urgencia y necesidad que no concurren en el caso concreto. Por otra parte, no cabe justificar la actuación policial con el argumento de que el denunciante ya había accedido a los mismos, ni tampoco en que el recurrente tuviera configurado un programa de intercambio de archivos con acceso a terceros. En relación con esta última circunstancia, asevera el Ministerio público que ese hecho no permite abrigar una suerte de autorización genérica para el acceso por cualesquiera personas al contenido de su ordenador, debiendo tenerse en cuenta, asimismo, que el conocimiento de la existencia del programa informático de intercambio de archivos se obtiene sólo una vez se ha accedido al ordenador.

A continuación, se plantea el Ministerio Fiscal si la vulneración del derecho a la intimidad (art. 18.1 CE) conllevaría, además, la lesión del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), por haberse valorado prueba obtenida con vulneración de derechos fundamentales. Las pruebas practicadas en el juicio oral y valoradas por los órganos judiciales han sido, además del hallazgo de los archivos pedófilos, el testimonio del testigo dueño de la tienda de informática y el del policía instructor del atestado, quien además depuso como perito del informe pericial que se aportó como prueba documental pericial. El hallazgo de los archivos proviene directamente de la medida lesiva del derecho fundamental, pero para determinar si las restantes pruebas derivadas adquieren también ese carácter, es preciso analizar si son jurídicamente independientes (STC 81/1998, de 2 de abril). Por lo que respecta a la testifical del policía, considera el Fiscal que es materialmente inescindible de la prueba originaria, por no ser sino mera reproducción vía testimonio del acto de injerencia en el derecho fundamental; a igual conclusión llega respecto de la prueba pericial, hallándose también en conexión de antijuridicidad con el hallazgo ilícito de los archivos pedófilos. Distinta suerte ha de correr, no obstante, la prueba testifical del encargado del establecimiento, atendiendo a la menor entidad de la lesión del derecho a la intimidad —al no ser intencional— del que tal prueba proviene.

Pudiendo considerarse lícita la citada declaración testifical del encargado de la tienda, y habiéndose valorado conjuntamente con otras que sí deben ser consideradas ilícitas y deben, por ello, ser expulsadas del ordenamiento, concluye el Ministerio Fiscal que desde las competencias atribuidas al Tribunal Constitucional no puede éste efectuar un pronunciamiento sobre la entidad probatoria de dicha prueba a los efectos de su relevancia para la presunción de inocencia, por lo que lo procedente sería declarar la vulneración del derecho a la intimidad (art. 18.1 CE) y el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE); anular las resoluciones recurridas y retrotraer el procedimiento al momento anterior a dictarse la Sentencia de la Audiencia Provincial, para que sean los órganos judiciales quienes valoren la suficiencia de la prueba carente del vicio de ilicitud.

El recurrente, mediante escrito de 22 de noviembre de 2010, reiteró los argumentos expuestos en su demanda de amparo, solicitando la anulación de las Sentencias recurridas.

7. Por providencia de fecha 3 de noviembre de 2011, se señaló para deliberación y fallo de la Sentencia el día 7 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se dirige la presente demanda de amparo contra la Sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla de 7 de mayo de 2008 que condenó al recurrente como autor de un delito de corrupción de menores en su modalidad de distribución de pornografía infantil [art. 189.1 b) del Código penal], y contra la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2009 que confirmó la condena impuesta. Se plantea en la misma la vulneración del derecho a la intimidad (art. 18.1 CE), del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) y del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), por haberse fundado la condena en prueba de cargo obtenida con vulneración del primer derecho fundamental invocado, al haber accedido tanto el denunciante de los hechos, como después la policía, a determinados archivos del ordenador del demandante de amparo sin su consentimiento y sin autorización judicial, y no existiendo, por lo demás, razones de urgencia. El Ministerio Fiscal solicita igualmente el otorgamiento del amparo por las razones que se han expuesto en los antecedentes de esta resolución.

2. Para dar respuesta a la cuestión nuclear que se plantea en la demanda es preciso, en primer lugar, exponer la doctrina que este Tribunal ha desarrollado en relación con el derecho fundamental a la intimidad (art. 18.1 CE).

Según hemos venido manifestando, el derecho a la intimidad personal, en cuanto derivación de la dignidad de la persona (art. 10.1 CE), implica la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás, necesario, según las pautas de nuestra cultura, para mantener una calidad mínima de la vida humana (SSTC 207/1996, de 16 de diciembre, FJ 3; 186/2000, de 10 de julio, FJ 5; 196/2004, de 15 de noviembre, FJ 2; 206/2007, de 24 de septiembre, FJ 4; y 159/2009, de 29 de junio, FJ 3). De forma que “lo que el art. 18.1 garantiza es un derecho al secreto, a ser desconocido, a que los demás no sepan qué somos o lo que hacemos, vedando que terceros, sean particulares o poderes públicos, decidan cuales sean los lindes de nuestra vida privada, pudiendo cada persona reservarse un espacio resguardado de la curiosidad ajena, sea cual sea lo contenido en ese espacio” (SSTC 127/2003, de 30 de junio, FJ 7 y 89/2006, de 27 de marzo, FJ 5). Del precepto constitucional citado se deduce que el derecho a la intimidad confiere a la persona el poder jurídico de imponer a terceros el deber de abstenerse de toda intromisión en la esfera íntima y la prohibición de hacer uso de lo así conocido (SSTC 196/2004, de 15 de noviembre, FJ 2; 206/2007, de 24 de septiembre, FJ 5; y 70/2009, de 23 de marzo, FJ 2).

No obstante lo anterior, hemos afirmado que el consentimiento eficaz del sujeto particular permitirá la inmisión en su derecho a la intimidad, pues corresponde a cada persona acotar el ámbito de intimidad personal y familiar que reserva al conocimiento ajeno (SSTC 83/2002, de 22 de abril, FJ 5 y 196/2006, de 3 de julio, FJ 5), aunque este consentimiento puede ser revocado en cualquier momento (STC 159/2009, de 29 de junio, FJ 3). Ahora bien, se vulnerará el derecho a la intimidad personal cuando la penetración en el ámbito propio y reservado del sujeto “aun autorizada, subvierta los términos y el alcance para el que se otorgó el consentimiento, quebrando la conexión entre la información personal que se recaba y el objetivo tolerado para el que fue recogida” (SSTC 196/2004, de 15 de noviembre, FJ 2; 206/2007, de 24 de septiembre, FJ 5; y 70/2009, de 23 de marzo, FJ 2). En lo relativo a la forma de prestación del consentimiento, hemos manifestado que éste no precisa ser expreso, admitiéndose también un consentimiento tácito. Así, en la STC 196/2004, de 15 de noviembre, en que se analizaba si un reconocimiento médico realizado a un trabajador había afectado a su intimidad personal, reconocimos no sólo la eficacia del consentimiento prestado verbalmente, sino además la del derivado de la realización de actos concluyentes que expresen dicha voluntad (FJ 9). También llegamos a esta conclusión en las SSTC 22/1984, de 17 de febrero, y 209/2007, de 24 de septiembre, en supuestos referentes al derecho a la inviolabilidad del domicilio del art. 18.2 CE, manifestando en la primera que este consentimiento no necesita ser “expreso” (FJ 3) y en la segunda que, salvo casos excepcionales, la mera falta de oposición a la intromisión domiciliar no podrá entenderse como un consentimiento tácito (FJ 5).

Por otra parte, tampoco podrá considerarse ilegítima aquella injerencia o intromisión en el derecho a la intimidad que encuentra su fundamento en la necesidad de preservar el ámbito de protección de otros derechos fundamentales u otros bienes jurídicos constitucionalmente protegidos (STC 159/2009, de 29 de junio, FJ 3). A esto se refiere nuestra doctrina cuando alude al carácter no ilimitado o absoluto de los derechos fundamentales, de forma que el derecho a la intimidad personal, como cualquier otro derecho, puede verse sometido a restricciones (SSTC 98/2000, de 10 de abril, FJ 5; 156/2001, de 2 de julio, FJ 4; y 70/2009, de 23 de marzo, FJ 3). Así, aunque el art. 18.1 CE no prevé expresamente la posibilidad de un sacrificio legítimo del derecho a la intimidad —a diferencia de lo que ocurre en otros supuestos, como respecto de los derechos reconocidos en los arts. 18.2 y 3 CE—, su ámbito de protección puede ceder en aquellos casos en los que se constata la existencia de un interés constitucionalmente prevalente al interés de la persona en mantener la privacidad de determinada información. Precisando esta doctrina, recordábamos en la STC 70/2002, de 3 de abril, FJ 10 (resumiendo lo dicho en la STC 207/1996, de 16 de diciembre, FJ 4) que los requisitos que proporcionan una justificación constitucional objetiva y razonable a la injerencia en el derecho a la intimidad son los siguientes: la existencia de un fin constitucionalmente legítimo; que la medida limitativa del derecho esté prevista en la ley (principio de legalidad); que como regla general se acuerde mediante una resolución judicial motivada (si bien reconociendo que debido a la falta de reserva constitucional a favor del Juez, la ley puede autorizar a la policía judicial para la práctica de inspecciones, reconocimientos e incluso de intervenciones corporales leves, siempre y cuando se respeten los principios de proporcionalidad y razonabilidad) y, finalmente, la estricta observancia del principio de proporcionalidad, concretado, a su vez, en las tres siguientes condiciones: “si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)” (STC 89/2006, de 27 de marzo, FJ 3).

Por lo que se refiere a la concurrencia de un fin constitucionalmente legítimo que puede permitir la injerencia en el derecho a la intimidad, este Tribunal ha venido sosteniendo que reviste esta naturaleza “el interés público propio de la investigación de un delito, y, más en concreto, la determinación de hechos relevantes para el proceso penal” (SSTC 25/2005, de 14 de febrero, FJ 6 y 206/2007, de 24 de septiembre, FJ 6). En efecto, “la persecución y castigo del delito constituye un bien digno de protección constitucional, a través del cual se defienden otros como la paz social y la seguridad ciudadana, bienes igualmente reconocidos en los arts. 10.1 y 104.1 CE” [SSTC 127/2000, de 16 de mayo, FJ 3 a) y 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 9]. También hemos precisado que “reviste relevancia e interés público la información sobre los resultados positivos o negativos que alcanzan en sus investigaciones las fuerzas y cuerpos de seguridad, especialmente si los delitos cometidos entrañan una cierta gravedad o han causado un impacto considerable en la opinión pública, extendiéndose aquella relevancia o interés a cuantos datos o hechos novedosos puedan ir descubriéndose por las más diversas vías, en el curso de las investigaciones dirigidas al esclarecimiento de su autoría, causas y circunstancias del hecho delictivo” (STC 14/2003, de 28 de enero, FJ 11).

De lo anterior, se deduce que el legislador ha de habilitar las potestades o instrumentos jurídicos que sean adecuados para que, dentro del respeto debido a los principios y valores constitucionales, las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado cumplan con esta función de averiguación del delito. Como reseñamos en la STC 70/2002, de 3 de abril, FJ 10, “[p]or lo que respecta a la habilitación legal en virtud de la cual la policía judicial puede practicar la injerencia en el derecho a la intimidad del detenido, en el momento de la detención, las normas aplicables son, en primer lugar el art. 282 LECrim, que establece como obligaciones de la policía judicial la de ‘averiguar los delitos públicos que se cometieron en su territorio o demarcación; practicar, según sus atribuciones, las diligencias necesarias para comprobarlos y descubrir a los delincuentes, y recoger todos los efectos, instrumentos o pruebas del delito de cuya desaparición hubiere peligro poniéndolos a disposición de la Autoridad Judicial’. En la misma línea, el art. 11.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, establece como funciones de éstos, entre otras, f) ‘prevenir la comisión de actos delictivos’; g) ‘investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes’. Por último, el art. 14 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, establece que las autoridades competentes podrán disponer las actuaciones policiales estrictamente necesarias para asegurar la consecución de las finalidades previstas en el art. 1 de esta Ley, finalidades entre las que se encuentra la prevención de la comisión de delitos”. Según la citada Sentencia (mismo fundamento jurídico) existe, por tanto, “una habilitación legal específica que faculta a la policía para recoger los efectos, instrumentos y pruebas del delito y ponerlos a disposición judicial y para practicar las diligencias necesarias para la averiguación del delito y el descubrimiento del delincuente. Entre esas diligencias (que la Ley no enumera casuísticamente, pero que limita adjetivándolas y orientándolas a un fin) podrá encontrarse la de examinar o acceder al contenido de esos instrumentos o efectos, y en concreto, de documentos o papeles que se le ocupen al detenido, realizando un primer análisis de los mismos, siempre que —como exige el propio texto legal— ello sea necesario (estrictamente necesario, conforme al art. 14 de la Ley Orgánica 1/1992), estricta necesidad que habrá de valorarse atendidas las circunstancias del caso y que ha de entenderse como la exigencia legal de una estricta observancia de los requisitos dimanantes del principio de proporcionalidad. Así interpretada la norma, puede afirmarse que la habilitación legal existente cumple en principio con las exigencias de certeza y seguridad jurídica dimanantes del principio de legalidad, sin perjuicio de una mayor concreción en eventuales reformas legislativas.”

En relación a la necesidad de autorización judicial, el criterio general, conforme a nuestra jurisprudencia, es que sólo pueden llevarse a cabo injerencias en el ámbito de este derecho fundamental mediante la preceptiva resolución judicial motivada que se adecue al principio de proporcionalidad (SSTC 207/1996, de 16 de diciembre, FJ 4; 25/2005, de 14 de febrero, FJ 6; y 233/2005, de 26 de septiembre, FJ 4). Esta regla no se aplica, también según nuestra doctrina, en los supuestos en que concurran motivos justificados para la intervención policial inmediata, que ha de respetar también el principio de proporcionalidad. De manera significativa hemos resaltado en la STC 70/2002, de 3 de abril, que “la regla general es que el ámbito de lo íntimo sigue preservado en el momento de la detención y que sólo pueden llevarse a cabo injerencias en el mismo mediante la preceptiva autorización judicial motivada conforme a criterios de proporcionalidad. De no existir ésta, los efectos intervenidos que puedan pertenecer al ámbito de lo íntimo han de ponerse a disposición judicial, para que sea el juez quien los examine. Esa regla general se excepciona en los supuestos en que existan razones de necesidad de intervención policial inmediata, para la prevención y averiguación del delito, el descubrimiento de los delincuentes y la obtención de pruebas incriminatorias. En esos casos estará justificada la intervención policial sin autorización judicial, siempre que la misma se realice también desde el respeto al principio de proporcionalidad” [FJ 10 b) 3]. Bien entendido que “la valoración de la urgencia y necesidad de la intervención policial ha de realizarse ex ante y es susceptible de control judicial ex post, al igual que el respeto al principio de proporcionalidad. La constatación ex post de la falta del presupuesto habilitante o del respeto al principio de proporcionalidad implicaría la vulneración del derecho fundamental y tendría efectos procesales en cuanto a la ilicitud de la prueba en su caso obtenida, por haberlo sido con vulneración de derechos fundamentales” [FJ 10 b) 5]. En esta línea en la STC 206/2007, de 24 de septiembre, FJ 8, afirmábamos que “la regla general es que sólo mediante una resolución judicial motivada se pueden adoptar tales medidas y que, de adoptarse sin consentimiento del afectado y sin autorización judicial, han de acreditarse razones de urgencia y necesidad que hagan imprescindible la intervención inmediata y respetarse estrictamente los principios de proporcionalidad y razonabilidad”. En esta Sentencia razonábamos que no había existido una autorización judicial previa para la injerencia acaecida en el derecho a la intimidad (en este caso un análisis de sangre interesado por la Guardia Civil), entendiéndose como relevante el hecho de que tampoco por los órganos judiciales se había efectuado posteriormente una “ponderación de los intereses en conflicto teniendo en cuenta el derecho fundamental en juego que les condujera a considerar justificada —a la vista de las circunstancias del caso— la actuación policial sin previa autorización judicial” (mismo fundamento jurídico).

3. Una vez expuesta la doctrina relevante para efectuar el enjuiciamiento que nos ocupa, el siguiente paso de nuestro análisis debe dirigirse a determinar si un ordenador personal puede ser un medio idóneo para el ejercicio de la intimidad personal, resultando entonces necesario para acceder a su contenido el consentimiento de su titular o que se den los presupuestos que legalmente habilitan la intromisión, de acuerdo con los parámetros constitucionales antes desarrollados.

A tal fin conviene empezar recordando que este Tribunal ha reseñado, ya en su STC 110/1984, de 26 de noviembre, que “la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia, que son algunas de esas libertades tradicionales, tienen como finalidad principal el respeto a un ámbito de vida privada personal y familiar, que debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás, salvo autorización del interesado. Lo ocurrido es que el avance de la tecnología actual y el desarrollo de los medios de comunicación de masas ha obligado a extender esa protección más allá del aseguramiento del domicilio como espacio físico en que normalmente se desenvuelve la intimidad y del respeto a la correspondencia, que es o puede ser medio de conocimiento de aspectos de la vida privada. De aquí el reconocimiento global de un derecho a la intimidad o a la vida privada que abarque las intromisiones que por cualquier medio puedan realizarse en ese ámbito reservado de vida” (FJ 3). En el mismo sentido, en la STC 119/2001, de 24 de mayo, afirmábamos que “estos derechos han adquirido también una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a la plena efectividad de estos derechos fundamentales. En efecto, habida cuenta de que nuestro texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos …, se hace imprescindible asegurar su protección no sólo frente a las injerencias ya mencionadas, sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada. A esta nueva realidad ha sido sensible la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como se refleja en las Sentencias de 21 de febrero de 1990, caso Powell y Rayner contra Reino Unido; de 9 de diciembre de 1994, caso López Ostra contra Reino de España, y de 19 de febrero de 1998, caso Guerra y otros contra Italia” (FJ 5).

En armonía con lo anterior, este Tribunal ha venido describiendo casuísticamente una serie de supuestos, en que, con independencia de las libertades tradicionales antes mencionadas, ha podido sobrevenir una injerencia no admisible en el ámbito de la vida privada e íntima de la persona. Así, hemos afirmado que “el derecho a la intimidad comprende la información relativa a la salud física y psíquica de las personas, quedando afectado en aquellos casos en los que sin consentimiento del paciente se accede a datos relativos a su salud o a informes relativos a la misma” (SSTC 70/2009, de 23 de marzo, FJ 2 y 159/2009, de 29 de junio, FJ 3). También hemos dicho que “no hay duda de que, en principio, los datos relativos a la situación económica de una persona entran dentro de la intimidad constitucionalmente protegida” (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 7), que “en las declaraciones del IRPF se ponen de manifiesto datos que pertenecen a la intimidad constitucionalmente tutelada de los sujetos pasivos” (STC 47/2001, de 15 de febrero, FJ 8), y que “la información concerniente al gasto en que incurre un obligado tributario, no sólo forma parte de dicho ámbito, sino que a través de su investigación o indagación puede penetrarse en la zona más estricta de la vida privada o, lo que es lo mismo, en los aspectos más básicos de la autodeterminación personal del individuo” (STC 233/2005, de 26 de septiembre, FJ 4). Por otra parte, en la STC 70/2002, de 3 de abril, en que un guardia civil había intervenido a un detenido una agenda personal y un documento que se encontraba en su interior, sostuvimos que “con independencia de la relevancia que ello pudiera tener a los fines de la investigación penal y, por tanto, de su posible justificación, debemos afirmar que la apertura de una agenda, su examen y la lectura de los papeles que se encontraban en su interior supone una intromisión en la esfera privada de la persona a la que tales efectos pertenecen, esto es, en el ámbito protegido por el derecho a la intimidad, tal como nuestra jurisprudencia lo define” (FJ 10). Finalmente, cabe recordar que en la STC 14/2003, de 28 de enero, FJ 6, afirmamos que la reseña fotográfica de un detenido, obtenida durante su permanencia en dependencias policiales, “ha de configurarse como un dato de carácter personal”, respecto del cual los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado “están obligados en principio al deber de secreto profesional”.

Si no hay duda de que los datos personales relativos a una persona individualmente considerados, a que se ha hecho referencia anteriormente, están dentro del ámbito de la intimidad constitucionalmente protegido, menos aún pueda haberla de que el cúmulo de la información que se almacena por su titular en un ordenador personal, entre otros datos sobre su vida privada y profesional (en forma de documentos, carpetas, fotografías, vídeos, etc.) —por lo que sus funciones podrían equipararse a los de una agenda electrónica—, no sólo forma parte de este mismo ámbito, sino que además a través de su observación por los demás pueden descubrirse aspectos de la esfera más íntima del ser humano. Es evidente que cuando su titular navega por Internet, participa en foros de conversación o redes sociales, descarga archivos o documentos, realiza operaciones de comercio electrónico, forma parte de grupos de noticias, entre otras posibilidades, está revelando datos acerca de su personalidad, que pueden afectar al núcleo más profundo de su intimidad por referirse a ideologías, creencias religiosas, aficiones personales, información sobre la salud, orientaciones sexuales, etc. Quizás, estos datos que se reflejan en un ordenador personal puedan tacharse de irrelevantes o livianos si se consideran aisladamente, pero si se analizan en su conjunto, una vez convenientemente entremezclados, no cabe duda que configuran todos ellos un perfil altamente descriptivo de la personalidad de su titular, que es preciso proteger frente a la intromisión de terceros o de los poderes públicos, por cuanto atañen, en definitiva, a la misma peculiaridad o individualidad de la persona. A esto debe añadirse que el ordenador es un instrumento útil para la emisión o recepción de correos electrónicos, pudiendo quedar afectado en tal caso, no sólo el derecho al secreto de las comunicaciones del art. 18.3 CE (por cuanto es indudable que la utilización de este procedimiento supone un acto de comunicación), sino también el derecho a la intimidad personal (art. 18.1 CE), en la medida en que estos correos o email, escritos o ya leídos por su destinatario, quedan almacenados en la memoria del terminal informático utilizado. Por ello deviene necesario establecer una serie de garantías frente a los riesgos que existen para los derechos y libertades públicas, en particular la intimidad personal, a causa del uso indebido de la informática así como de las nuevas tecnologías de la información.

4. En este mismo sentido diversas disposiciones tomadas a nivel europeo se han ocupado de esta materia. Así procede citar en primer lugar el Convenio núm. 108 del Consejo de Europa sobre protección de los datos informatizados de carácter personal (1981), vinculante para España, y las recomendaciones del Comité de Ministros que lo desarrollan, en particular, la recomendación sobre datos personales utilizados en el sector policial (1987) y la recomendación sobre privacidad en Internet (1999). El preámbulo de esta última recomendación —R(99) 5, de 23 de febrero de 1999— pone de relieve que “el desarrollo de las tecnologías y la generalización de la recogida y del tratamiento de datos personales en las ‘autopistas de la información’ suponen riesgos para la intimidad de las personas naturales” y que “las comunicaciones con ayuda de las nuevas tecnologías de la información están también sujetas al respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, en concreto al respeto a la intimidad y del secreto de las comunicaciones, tal y como se garantizan en el artículo 8 de la Convención Europea de los Derechos Humanos”. Además, recuerda esta recomendación que “el uso de Internet supone una responsabilidad en cada acción e implica riesgos para la intimidad” (introducción), por cuanto cada visita a un sitio de Internet deja una serie de “rastros electrónicos” que pueden utilizarse para establecer “un perfil de su persona y sus intereses” (apartado II, 2), subrayando también que la dirección de correo electrónico constituye “un dato de carácter personal que otras personas pueden querer utilizar para diferentes fines” (apartado II, 6).

En este mismo orden de cosas debe citarse la acción normativa desarrollada por la Unión Europea, entre la que destaca a los efectos del presente asunto, además de la consagración del derecho a la protección de los datos personales realizada por el art. 8 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de julio de 2002 relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas, cuyo considerando núm. 6 resalta que “Internet está revolucionando las estructuras tradicionales del mercado al aportar una infraestructura común mundial para la prestación de una amplia gama de servicios de comunicaciones electrónicas. Los servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público a través de Internet introducen nuevas posibilidades para los usuarios, pero también nuevos riesgos para sus datos personales y su intimidad”. Además, recuerda en su considerando núm. 24 que “los equipos terminales de los usuarios de redes de comunicaciones electrónicas, así como toda información almacenada en dichos equipos, forman parte de la esfera privada de los usuarios que debe ser protegida de conformidad con el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales”, advirtiendo que “los denominados programas espías (Spyware), web bugs, identificadores ocultos y otros dispositivos similares pueden introducirse en el terminal del usuario sin su conocimiento para acceder a información, archivar información oculta o rastrear las actividades del usuario, lo que puede suponer una grave intromisión en la intimidad de dichos usuarios”.

También cabe citar las resoluciones del Parlamento Europeo de 17 de septiembre de 1996 y de 17 de diciembre de 1998, ambas sobre el respeto de los derechos humanos en la Unión Europea, la primera en cuanto dispone en su apartado 53 que “el respeto de la vida privada y familiar, de la reputación, del domicilio y de las comunicaciones privadas, tanto de las personas físicas como jurídicas, así como la protección de datos de carácter personal son derechos fundamentales básicos respecto de los cuales los Estados miembros deben ejercer una especial protección, habida cuenta de la incidencia negativa que sobre los mismos tienen las nuevas tecnologías y que sólo la armonización de las legislaciones nacionales en la materia, confiriendo una alta protección, es susceptible de responder a este desafío”, y la segunda, al subrayar en su apartado 23 que “el derecho al respeto de la vida privada y familiar, del domicilio y de la correspondencia, así como a la protección de los datos de carácter personal, representan derechos fundamentales que los Estados tienen la obligación de proteger y que, por consiguiente, toda medida de vigilancia óptica, acústica o informática deberá adoptarse dentro de su más estricto respeto y acompañada en todos los casos de garantías judiciales”.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reafirmado también la importancia del derecho a la protección de los datos personales como un elemento a tomar en consideración no sólo en el momento de transponer una directiva sino también cuando las autoridades estatales y los órganos judiciales nacionales procedan a su aplicación [entre otras, Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 29 de enero de 2008, asunto C-275/06, Productores de Música de España (Promusicae) c. Telefónica de España, S.A.U., apartados 61-70]. Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha venido asumiendo una interpretación extensiva del concepto “vida privada” del art. 8 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Así, su Sentencia de 16 de febrero de 2000, dictada en el caso Amann contra Suiza, considera que “el término ‘vida privada’ no se debe interpretar de forma restrictiva”, de forma que éste “engloba el derecho del individuo de crear y desarrollar relaciones con sus semejantes”, sin que “ninguna razón de principio permita excluir las actividades profesionales o comerciales” (§ 65). De manera específica, la STEDH de 3 de abril de 2007, caso Copland contra el Reino Unido, considera en su § 41 que están incluidos en el ámbito de protección del art. 8 del Convenio europeo, por cuanto pueden contener datos sensibles que afecten a la intimidad, tanto “los correos electrónicos enviados desde el lugar del trabajo” como “la información derivada del seguimiento del uso personal de Internet”. En este caso, precisa el Tribunal, a la demandante no se le advirtió de que podría ser objeto de un seguimiento, por lo que podía razonablemente esperar que se reconociera el carácter privado “en lo que respecta al correo electrónico y la navegación por Internet” (§ 42). Por su parte, la STEDH de 22 de mayo de 2008, caso Iliya Stefanov contra Bulgaria, consideró que el registro de la oficina de un Abogado, incluyendo los datos electrónicos, equivale a una injerencia en su “vida privada”, lesiva por ello del art. 8 del Convenio (§ 34). No obstante reconocer el Tribunal que concurría en este caso un objetivo legítimo (investigación penal por delito de extorsión) y que existía una previa autorización judicial, siendo así que “los registros del PC y las incautaciones deben, por regla general, llevarse a cabo en virtud de una orden judicial” (§ 39), razona que la expresada orden se había elaborado en términos excesivamente amplios, ejecutándose además de manera desproporcionada por la policía, por lo que se había afectado al secreto profesional, por cuanto “retiró todo el equipo del solicitante, incluyendo sus accesorios, así como todos los disquetes que se encontraban en su oficina”, resultando que durante el tiempo que permaneció este material en su poder “ningún tipo de garantías existen para asegurar que durante el periodo intermedio el contenido completo del disco duro y los discos no fueron inspeccionados o copiados” (§ 42). De lo expuesto, parece desprenderse que cualquier injerencia en el contenido de un ordenador personal —ya sea por vía de acceso remoto a través de medios técnicos, ya, como en el presente caso, por vía manual— deberá venir legitimada en principio por el consentimiento de su titular, o bien por la concurrencia de los presupuestos habilitantes antes citados.

Tal conclusión, por otra parte, parece desprenderse, si bien de manera indirecta, del contenido de la Sentencia de este Tribunal Constitucional 34/2009, de 9 de febrero, en la que apreciamos que no se había infringido por el órgano judicial el principio de legalidad penal al haber condenado al demandante por un delito de descubrimiento y revelación de secretos, cuyo bien jurídico protegido es la intimidad, resultando como hechos probados que éste había accedido al ordenador de una compañera de trabajo y había procedido a la lectura de sus mensajes de correo electrónico. En particular, reseñábamos que “[d]esde la estricta perspectiva de control que corresponde a este Tribunal en modo alguno cabe tildar a la vista del tipo penal previsto del art. 197.1 y 2 CP de aplicación analógica o in malam partem, carente de razonabilidad por apartarse de su tenor literal o por utilización de pautas extravagantes o criterios no aceptados por la comunidad jurídica la llevada a cabo por la Audiencia Provincial, al considerar documentos personales e íntimos la libreta de direcciones y de teléfonos de la denunciante, accediendo por este medio a la dirección de su correo electrónico y subsumir en aquel tipo penal el acceso a dichos documentos sin el consentimiento de su titular, obteniendo de esta forma datos de carácter personal de aquella y de sus compañeros, que es la conducta por la que ha sido condenado el recurrente de amparo” (FJ 6). A la misma conclusión hemos llegado respecto del acceso a los datos almacenados en un teléfono móvil en la STC 230/2007, de 5 de noviembre, si bien declarando vulnerado en tal caso el art. 18.3 CE al haberse accedido por la Guardia Civil al registro de llamadas memorizado en el terminal intervenido al recurrente, confeccionando un listado de llamadas recibidas, enviadas y perdidas, sin su consentimiento ni autorización judicial (FJ 2).

5. Expuesto lo anterior, resulta conveniente analizar por separado las dos conductas que el demandante de amparo considera lesivas del derecho a la intimidad, comenzando por la del encargado del establecimiento de informática, consistente en acceder a la carpeta llamada “mis documentos/mis imágenes” de su ordenador personal, en la que encontró diversos archivos fotográficos de contenido pedófilo que motivaron la presentación de la denuncia.

Según se desprende de los antecedentes, el recurrente acudió al establecimiento de informática que regentaba el denunciante y le hizo entrega de su ordenador portátil con el encargo de cambiar la grabadora que no funcionaba. Consta también acreditado que al recibir el encargo el titular del establecimiento preguntó al recurrente si el ordenador tenía contraseña de acceso, respondiendo éste negativamente y sin manifestar limitación alguna en el uso del ordenador y acceso a los ficheros que almacenaba. Una vez efectuada la reparación y para comprobar el correcto funcionamiento de las piezas sustituidas el encargado escogió al azar diversos archivos para proceder a su grabación y posterior reproducción en el ordenador, lo que, al parecer, suele ser práctica habitual en estos casos, visualizando entonces las imágenes pornográficas de los menores que contenía. El testigo puso entonces tal circunstancia en conocimiento de la Policía Nacional que procedió a la intervención del portátil.

Como hemos afirmado anteriormente, corresponde a cada persona acotar el ámbito de intimidad personal y familiar que reserva al conocimiento ajeno, por lo que el consentimiento del titular del derecho fundamental legitimará la inmisión en el ámbito de la intimidad e impedirá, por tanto, considerarlo vulnerado. En lo relativo a la forma de este consentimiento hemos puesto de relieve que puede manifestarse de forma expresa, prestándose entonces verbalmente, o bien tácita. En este caso la conducta analizada no es por sí misma reveladora de una declaración de voluntad, sino que de dicha conducta se infiere que debió concurrir tal voluntad. Por ello, se conceptúan estas declaraciones como tácitas, porque resultan, no de expresiones, sino de hechos (actos concluyentes), siendo preciso, para conocer su verdadero significado, acudir a conjeturas o presunciones.

En el presente caso, más allá del tradicional marco conceptual de la forma de la prestación del consentimiento a que se ha hecho referencia, es preciso analizar las características de la declaración de voluntad en realidad emitida por el propietario del ordenador personal. Éste, es verdad, como dice el Fiscal, no autorizó de forma expresa al encargado de la tienda de informática a acceder al contenido de sus archivos o ficheros donde se encontraban las fotografías y videos de contenido pedófilo, ni tampoco tácitamente porque nos encontramos ante una manifestación de voluntad efectuada por su parte, por lo que no es necesario acudir a conjeturas o presunciones sobre los hechos para su interpretación. Dicho lo anterior, lo que sí se aprecia claramente en el recurrente es la concurrencia de una declaración expresiva de su voluntad de hacer entrega a dicho encargado de su portátil, poniéndolo a su disposición, para que éste procediera a su reparación (en concreto, para cambiar la grabadora que no funcionaba). Para ello le informa, incluso, como hemos visto, de que no precisa de contraseña alguna de acceso. Las razones que hayan podido llevar al recurrente a adoptar esta actitud, ya sean debidas a negligencia, descuido o desconocimiento del carácter ilícito de los referidos archivos (en este sentido, se observa en las actuaciones que una de las alegaciones de su línea defensiva fue invocar precisamente un supuesto error de prohibición) escapan, evidentemente, al análisis que debe realizarse en este Tribunal Constitucional. Así las cosas, durante el desempeño de la función encomendada, el responsable del establecimiento informático descubrió casualmente el material pedófilo, en particular cuando, una vez reparado el ordenador, procedía a comprobar su correcto funcionamiento. A tal fin, escogió al azar diversos archivos para llevar a cabo su grabación y posterior reproducción, lo que le permitiría conocer el correcto funcionamiento de las piezas sustituidas, práctica que, según se acreditó durante el juicio, constituye el protocolo habitual en estos casos. De lo expuesto, se deduce que dicho responsable no se extralimitó del mandato recibido estando amparado su proceder, que ha llevado al descubrimiento del material ilícito, por la propia autorización expresa del ahora demandante. Avala esta conclusión la circunstancia de que este encargado limitara su actuación a la carpeta “mis documentos” del usuario, mínimo necesario para realizar la referida prueba de grabación, sin pretender adentrarse en otras carpetas respecto de las que, por hallarse más ocultas o por expresarlo así el título asignado a las mismas, pudiera presumirse un mayor revestimiento de protección y reserva. Seguidamente, una vez producido el hallazgo, aquél se limitó a cumplir con la obligación que le viene legalmente impuesta a todo ciudadano consistente en denunciar ante las autoridades competentes la posible perpetración de un delito público del que ha tenido conocimiento (arts. 259 y ss. de la Ley de enjuiciamiento criminal).

En consecuencia, podemos descartar que la conducta desarrollada por el denunciante vulnerara el derecho a la intimidad del recurrente (art. 18.1 CE), por haber sufrido este una supuesta intromisión indebida en su esfera íntima.

6. Procede seguidamente analizar la legitimación de la actuación policial, una vez que el propietario de la tienda de informática presentó la denuncia e hizo entrega del ordenador, al haber procedido a revisar su contenido sin autorización judicial.

Según consta en las actuaciones, dicho responsable, en efecto, compareció en fecha 18 de diciembre de 2007 en el grupo de delitos tecnológicos y contra la propiedad industrial de la Brigada provincial de policía judicial de Sevilla, donde informó a los agentes del material pedófilo que había descubierto casualmente al acceder a la carpeta “mis documentos/mis imágenes”, haciendo entrega en dicho acto del portátil. También facilitó los datos identificativos del cliente e, incluso, le reconoció fotográficamente en una composición que le fue exhibida a tal fin. Por la policía se procedió entonces a encender el ordenador entregado, accediendo ésta, no sólo a la carpeta “mis documentos”, sino también a la carpeta denominada “Incoming”, perteneciente al programa de intercambio de archivos eMule. Poco después de la diligencia de acceso al ordenador, al día siguiente, se procede a la detención del denunciado, quien es oído en manifestación en las dependencias policiales. Concluido el atestado, en el que obra una diligencia de remisión del ordenador al grupo de pericias informáticas de dicha Brigada provincial para que se realizara un análisis más exhaustivo de su contenido, el detenido es puesto a disposición judicial el 20 de diciembre del mismo año. En la misma fecha el Juez de instrucción en funciones de guardia dictó Auto incoando diligencias previas, realizando como primera actuación procesal la de oír en declaración al agente policial que había intervenido como instructor del referido atestado, quien dio las explicaciones necesarias.

Con estos antecedentes, lo primero que cabe afirmar es que la autorización que el recurrente prestó para el acceso a su ordenador al propietario del establecimiento de informática, en la forma expuesta, no puede extenderse al posterior acceso a los archivos por parte de la policía. Tal como hemos afirmado anteriormente, el derecho a la intimidad personal se vulnera también cuando, aun autorizada su intromisión en un primer momento, se subvierten después los términos y el alcance para el que se otorgó. Como hemos visto, en el presente caso el alcance de la autorización dada se circunscribía a la manipulación por parte de dicho profesional del portátil para que procediera a la reparación del equipo informático, lo que no puede erigirse en legitimación para una intervención posterior realizada por personas distintas y motivada por otros fines. Lo contrario significaría asignar a un acto concreto de autorización una eficacia genérica erga omnes y temporalmente indeterminada, argumento que, sin duda, se revela contrario a los márgenes de disponibilidad de los derechos fundamentales, basados en la voluntad de su titular y cuyo alcance sólo a él corresponde delimitar. Esta conclusión aparece, además, avalada por la circunstancia de que los funcionarios policiales no se limitaron, una vez incautado el ordenador, a acceder, tal como había efectuado el denunciante, a la carpeta “mis documentos” del usuario, sino que ampliaron su análisis supervisando en particular la carpeta “eMule/Incoming”, como hemos dicho.

Conviene reseñar en este momento que fue el hallazgo de este último programa, que estaba configurado de forma que los archivos pedófilos depositados en el ordenador pudieran ser descargados por otras personas a través de Internet, lo que ha fundado la condena del recurrente por la modalidad específica de distribución de material pornográfico infantil del art. 189.1 b) del Código penal. En este sentido, tampoco el hecho de que el recurrente permitiera, a través del programa eMule este acceso de otros usuarios a sus archivos, puede erigirse en una suerte de autorización genérica frente a posteriores y distintas injerencias en el ámbito reservado de su intimidad, a pesar de que ha sido éste el argumento utilizado aquí tanto por la Audiencia Provincial de Sevilla como por la Sala Segunda del Tribunal Supremo. En efecto, además de que el acceso a los expresados archivos sólo es factible para los usuarios que tengan instalada su misma aplicación, es lo cierto que la policía tan solo tiene conocimiento de la utilización del referido programa cuando accede al ordenador, siendo así que, conforme hemos expuesto, las circunstancias que permiten afirmar la existencia del presupuesto habilitante para penetrar en la esfera de la intimidad del titular del derecho deben evaluarse y apreciarse ex ante, sin que dicho acceso pueda justificarse ex post a partir de hechos sólo descubiertos después y como consecuencia del mismo.

7. Descartada la existencia de una autorización por parte del recurrente que facultase a la policía para supervisar su ordenador personal, nos corresponde analizar si, en todo caso, su actuación ha podido estar motivada por la concurrencia de otros bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, de forma que se aprecie una justificación objetiva y razonable para la injerencia en su derecho a la intimidad personal.

Puede afirmarse, sin necesidad de una mayor argumentación, que la conducta adoptada por la policía perseguía un fin legítimo, por cuanto se enmarcaba dentro de las investigaciones que ésta realizaba dirigidas al esclarecimiento de un delito de pornografía infantil. Al propio tiempo existe la habilitación legal necesaria para la realización, por parte de los agentes intervinientes, de este tipo de pesquisas, pues, como hemos visto, se encuentran entre sus funciones las de practicar las diligencias necesarias para comprobar los delitos, descubrir sus autores y recoger los efectos, instrumentos o pruebas, pudiendo efectuar “un primer análisis” de los efectos intervenidos (en este sentido, se observa en el propio atestado policial cómo su instructor califica el informe realizado sobre el contenido del ordenador como “un análisis preliminar”, sin perjuicio de la pericial que luego se solicita al grupo especializado de pericias informáticas). Finalmente, si bien la intervención policial desplegada no contó con la previa autorización judicial, circunstancia ésta que ha llevado a considerar, tanto al recurrente como al Fiscal, que se había producido en este caso una vulneración del derecho a la intimidad personal, podemos afirmar que nos encontramos ante uno de los supuestos excepcionados de la regla general, que permite nuestra jurisprudencia, pues existen y pueden constatarse razones para entender que la actuación de la policía era necesaria, resultando, además, la medida de investigación adoptada razonable en términos de proporcionalidad.

Dicho lo anterior, y con independencia de la necesidad de que el legislador regule esta materia con más precisión, avala esta última conclusión la circunstancia de que los funcionarios intervinientes actuaron ante la notitia criminis proporcionada por el propietario de una tienda de informática, quien se personó en las dependencias policiales informando acerca del material pedófilo que había encontrado en un ordenador personal. Con esta actuación, los expresados agentes pretendían, con la conveniente celeridad que requerían las circunstancias, comprobar la veracidad de lo ya descubierto por este ciudadano, así como constatar si existían elementos suficientes para la detención de la persona denunciada. Hemos de valorar, además, que la investigación se circunscribía de manera específica a un delito de distribución de pornografía infantil, lo que resulta relevante, no sólo por la modalidad delictiva y la dificultad de su persecución penal al utilizarse para su comisión las nuevas tecnologías e Internet, sino fundamentalmente en atención a la gravedad que estos hechos implican, derivada ésta de la pena que llevan aparejados por referirse a víctimas especialmente vulnerables.

En esta dirección, la Decisión del Consejo de la Unión Europea de 29 de mayo de 2000, relativa a la lucha contra la pornografía infantil en Internet, luego de advertir en su introducción que “la producción, tratamiento, posesión y difusión de material pornográfico infantil pueden representar una modalidad importante de la delincuencia internacional organizada, cuya envergadura dentro de la Unión Europea suscita cada vez mayor preocupación”, insta a los Estados miembros en su artículo 1 a que adopten las medidas necesarias para “garantizar una actuación rápida de las autoridades policiales” en cuanto reciban información sobre estos casos y para “animar a los usuarios de Internet a que comuniquen a las autoridades policiales, directa o indirectamente, sus sospechas sobre la difusión de material pornográfico en Internet, cuando encuentren material de este tipo”. Por su parte, la Decisión Marco del mismo Consejo de 22 de diciembre de 2003, sobre la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil, tras resaltar también en su parte introductoria que la pornografía infantil constituye “una violación de los derechos humanos y del derecho fundamental del niño a una educación y un desarrollo armonioso”, describe en su artículo 5 las especiales penas privativas de libertad y las circunstancias agravantes que los Estados miembros han de aplicar en este tipo de infracciones.

Por otra parte, adquiere especial relevancia en este caso la función que se encomienda a la policía judicial de asegurar las pruebas incriminatorias, debiendo destacarse que en estas infracciones, a diferencia de lo que generalmente ocurre con ocasión de otro tipo de intervenciones (p. ej. telefónicas o postales), el delito se comete en la red, por lo que el ordenador, no sólo es el medio a través del cual se conoce la infracción, sino fundamentalmente la pieza de convicción esencial y el objeto de prueba. En este supuesto, hay que tener en cuenta que la persona denunciada no estaba detenida cuando se practica la intervención, por lo que tampoco aparece como irrazonable intentar evitar la eventualidad de que mediante una conexión a distancia desde otra ubicación se procediese al borrado de los ficheros ilícitos de ese ordenador o que pudiera tener en la “nube” de Internet. En todo caso, también aparece como un interés digno de reseñar la conveniencia de que por parte de los funcionarios policiales se comprobara con la conveniente premura la posibilidad de que existiesen otros partícipes, máxime en este caso en que se utilizó una aplicación informática que permite el intercambio de archivos, o que, incluso, detrás del material pedófilo descubierto, pudieran esconderse unos abusos a menores que habrían de acreditarse.

A estas apreciaciones, habría de añadirse que la actuación policial respetó el principio de proporcionalidad, pues se trata de una medida idónea para la investigación del delito (del terminal informático se podían extraer —como así fue— pruebas incriminatorias y nuevos datos para la investigación), imprescindible en el caso concreto (no existían otras menos gravosas) y fue ejecutada de tal modo que el sacrificio del derecho fundamental a la intimidad no resultó desmedido en relación con la gravedad de los hechos y las evidencias existentes. En este punto, merece subrayarse que el órgano judicial no estuvo durante un espacio prolongado de tiempo al margen de la iniciativa adoptada por la policía, pues ésta inmediatamente (a los dos días) dio cuenta al Juez de instrucción, pudiendo entonces éste hacer la conveniente ponderación sobre si dicha diligencia estaba o no justificada, después de oír, como hemos visto, al instructor del atestado instruido.

De todo lo cual cabe concluir que, siendo la actuación policial constitucionalmente legítima, el sacrificio del derecho fundamental afectado estaba justificado por la presencia de otros intereses constitucionalmente relevantes, no pudiendo apreciarse vulneración alguna del derecho a la intimidad personal del recurrente.

8. Finalmente, se alega en la demanda la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), al haberse utilizado en el proceso por el órgano judicial para la condena la diligencia de apertura y examen por la policía del ordenador personal, reputada prueba ilícita según lo expuesto por el recurrente, resultando que el resto de los elementos probatorios ponderados derivarían de esta actuación. Es decir, según se infiere de la demanda, las demás pruebas practicadas en el juicio oral proceden del hallazgo de los archivos ilícitos, no existiendo ninguna de ellas que tenga un carácter autónomo, por lo que deberían de considerarse, a su vez, ilícitas según lo dispuesto en el art. 11.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial al tratarse de pruebas obtenidas indirectamente con vulneración del derecho fundamental a la intimidad personal (art. 18.1 CE). De este modo, la exclusión probatoria abarcaría, no sólo al referido descubrimiento, sino también a las declaraciones del denunciante y de los propios funcionarios policiales intervinientes, pues estos elementos probatorios nunca se habrían producido sin aquella intervención. Además, no puede servir como elemento incriminatorio el contenido del testimonio prestado por el acusado en el juicio oral, pues en este acto se acogió a su derecho a no declarar y el Ministerio público no interesó la lectura de sus declaraciones prestadas en fase de instrucción.

No obstante lo anterior, descartada la nulidad de la expresada diligencia al no apreciarse lesión alguna del derecho reconocido en el art. 18.1 CE, tal como hemos desarrollado ampliamente, no cabe apreciar tampoco la nulidad subsiguiente de las restantes pruebas practicadas, por lo que también resulta procedente rechazar el presente motivo de amparo. En todo caso, concurre en este supuesto prueba de cargo suficiente y practicada con todas las garantías para enervar el derecho a la presunción de inocencia del acusado, habiendo consistido ésta, no sólo en el dato objetivo del hallazgo de los archivos de contenido pedófilo, susceptibles de ser distribuidos a terceros, sino también en los testimonios del propietario del establecimiento de informática que presentó la denuncia y del funcionario policial instructor del atestado, así como en el contenido del informe pericial elaborado por el grupo de pericias informáticas de la policía judicial, debidamente incorporado a las actuaciones e introducido en el plenario para su discusión por las partes.

En definitiva, ha de concluirse que la condena del demandante como autor de un delito de distribución de material pornográfico infantil del art. 189.1 b) del Código Penal se sustenta en pruebas de cargo válidamente practicadas, al haberse acomodado a las exigencias constitucionales, mediante un razonamiento debidamente explicitado en las resoluciones judiciales, como hemos comprobado, que no puede calificarse de irrazonable, puesto que los datos tenidos en cuenta resultan suficientemente concluyentes, sin que a este Tribunal le competa realizar ningún otro juicio ni entrar a examinar otras inferencias propuestas por quien solicita el amparo (SSTC 206/2007, de 24 de septiembre, FJ 4; 219/2009, de 21 de diciembre, FJ 9; y 134/2010, de 2 de diciembre, FJ 9, entre otras).

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la demanda de amparo presentada por don Carlos Trabajo Rueda.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a siete de noviembre de dos mil once

Voto particular que formula la Magistrada doña Elisa Pérez Vera a la Sentencia recaída en el recurso de amparo 5928-2009.

Haciendo uso de la facultad prevista en el artículo 90.2 LOTC, y pese al respeto personal que me merece el criterio mayoritario reflejado en la Sentencia, me siento en la obligación de mostrar mi disentimiento en este Voto particular, que refleja fielmente la posición que mantuve en la deliberación de la Sala y que expresa mi discrepancia con el fallo y con una parte de los argumentos que lo sustentan.

La cuestión jurídica debatida en el recurso de amparo que ha resuelto la Sentencia de la que discrepo es la de determinar el ámbito de protección que, en términos constitucionales, proyecta el derecho a la intimidad sobre el contenido almacenado en un ordenador personal. En efecto, de la respuesta que reciba esta cuestión dependerá la licitud de las pruebas obtenidas en el registro policial, realizado sin autorización judicial, en el ordenador personal del actor.

La Sentencia parte de una correcta exposición de la doctrina constitucional sobre el derecho a la intimidad y de la consideración del ordenador personal como espacio idóneo para la proyección de tal derecho. Ambos aspectos los comparto plenamente, como también comparto las reflexiones sobre la preocupación, interna e internacional, que suscita el delito por el que era investigado y por el que fue finalmente condenado el recurrente. Todavía en el ámbito de las coincidencias también comparto el diferente tratamiento dado a las dos conductas a las que se reprocha la vulneración del derecho a la intimidad, es decir, la del técnico informático cuyos servicios requirió el actor para solucionar los problemas de funcionamiento de su ordenador, de una parte, y, la de la policía ante la que se denunció la existencia de archivos pedófilos en el mismo, por otra.

En cuanto a la primera comparto la opinión de la mayoría, expresada en el fundamento jurídico 5, de que la conducta del técnico informático responde al deber general de colaboración de los ciudadanos en la persecución del delito cuyo conocimiento alcanzó en virtud de un hallazgo casual. La Sentencia apoyada por la mayoría no considera, de modo expreso, que tal hallazgo fuera posible por la existencia de un consentimiento tácito del propietario del ordenador personal para acceder a algún archivo que permitiera constatar que la avería detectada se había resuelto. Por mi parte, entiendo que la Sentencia debería haber precisado que el hallazgo se produce merced a una intervención del técnico informático amparada por el consentimiento tácito del recurrente: en todo caso así lo vendría a reconocer implícitamente el texto aprobado por la mayoría cuando al analizar la actuación policial (FJ 6) descarta que pudiera ampararse en la autorización del recurrente que valida la actuación del particular.

Ahora bien, el punto en que mis discrepancias con la Sentencia se hacen insalvables es en el relativo a la valoración de la actuación policial. Ante todo, creo que nuestra decisión tendría que haber tomado como punto de partida la deficiente “calidad de la ley” en cuanto a la protección de la intimidad contenida en medios informáticos. Una insuficiencia en la previsión legal, a la que se refiere también la decisión aprobada por la mayoría en el fundamento jurídico 7, aunque sin extraer de ella ninguna consecuencia. Por mi parte entiendo que precisamente esa circunstancia debería haber llevado a este Tribunal a extremar su celo como garante de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, precisando los supuestos y las condiciones en que puede producirse una intervención policial en el ordenador personal de un ciudadano, como hemos hecho en otras ocasiones (como se hizo, por ejemplo, en las SSTC 49/1999, de 5 de abril, y 184/2003, de 23 de octubre, en materia de intervención de las comunicaciones telefónicas).

La Sentencia en este punto se construye sobre la base de que al supuesto considerado le es de aplicación la doctrina general sobre la intimidad que se erige, así, en canon de enjuiciamiento. Pues bien, aceptando tal enfoque, e insistiendo en el carácter complementario que le corresponde a la doctrina de este Tribunal ante las carencias de la regulación legal, mi apartamiento de la aplicación que la Sentencia hace de la doctrina al caso concreto comprende tanto la fundamentación jurídica como el fallo al que conduce.

Según la citada doctrina, en ausencia de autorización del titular del derecho a la intimidad, la intervención policial ha de venir avalada por las notas de su urgencia y necesidad, con respeto al principio de proporcionalidad, extremos todos ellos susceptibles de ulterior control judicial [STC 70/2002, de 3 de abril, FJ 10 b) 5]. Ciertamente el art. 18 apartado 1 CE, a diferencia de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 sobre el domicilio y las comunicaciones, no exige expresamente la autorización judicial en relación con la protección del derecho a la intimidad, aunque es sabido que la doctrina del Tribunal, tal y como se recoge en la propia Sentencia, ha consagrado con carácter general la exigencia de dicha autorización. Sin embargo, la ausencia de previsión constitucional tiene consecuencias e implica que el legislador tenga una mayor libertad (sujeto siempre al control de constitucionalidad de este Tribunal Constitucional), para decidir los supuestos en que tal autorización pueda no resultar necesaria; pero, en ausencia de normativa legal, la doctrina constitucional conserva todo su vigor.

En la Sentencia se descarta correctamente la existencia de autorización por parte del recurrente, para considerar a continuación que “existe la habilitación legal necesaria para la realización, por parte de los agentes intervinientes, de este tipo de pesquisas, pues, como hemos visto, se encuentran entre sus funciones las de practicar las diligencias para comprobar los delitos, descubrir sus autores y recoger los efectos, instrumentos o pruebas, pudiendo efectuar ‘un primer análisis’ de los efectos intervenidos (en este sentido, se observa en el propio atestado policial cómo su instructor califica el informe realizado sobre el contenido del ordenador como ‘un análisis preliminar’, sin perjuicio de la pericial que luego se solicita al grupo especializado de pericias informáticas).” (FJ 7).

Ahora bien, lo que no dice la Sentencia pero resulta obvio es que tal habilitación legal lleva implícita la exigencia de que en su realización no se conculque ningún derecho fundamental, que es precisamente el tema debatido en este recurso. Por otra parte, el que el informe sobre el contenido del ordenador se califique como “análisis preliminar” en nada obsta al hecho, reconocido por la propia Sentencia, de que para su elaboración la policía accedió, no sólo a la carpeta “mis documentos” en la que había entrado el técnico encargado de su reparación, sino a otra denominada “Incoming”, perteneciente al programa de intercambio de archivos eMule. Ello supone una intromisión en el contenido del ordenador que va más allá de la primera toma de contacto que tal vez pudiera considerarse necesaria para establecer la verosimilitud del delito denunciado. Es más, según refiere la Sentencia, la policía pone el ordenador a disposición del grupo especializado de pericias informáticas de la policía judicial antes de que el atestado sea puesto en conocimiento del Juez de instrucción.

Todo ello se produjo, como es evidente, sin previa autorización judicial. Sin embargo, la Sentencia considera que ninguna vulneración de un derecho fundamental produje tal actuación; y es que, según la Sentencia, “nos encontramos ante uno de los supuestos excepcionados de la regla general, que permite nuestra jurisprudencia, pues existen y pueden constatarse razones para entender que la actuación de la policía era necesaria, resultando, además, la medida de investigación adoptada razonable en términos de proporcionalidad” (mismo fundamento jurídico).

No puedo compartir esta afirmación ni el razonamiento que la sustenta. En efecto, para deducir la necesidad de la actuación policial se afirma que en el tipo de infracciones investigadas “a diferencia de lo que generalmente ocurre con ocasión de otro tipo de intervenciones (p. ej. telefónicas o postales), el delito se comete en la red, por lo que el ordenador, no sólo es el medio a través del cual se conoce la infracción, sino fundamentalmente la pieza de convicción esencial y el objeto de prueba”. Siendo esencialmente cierta la anterior afirmación no alcanzo a entender por qué, estando el ordenador físicamente en poder de la policía, las diligencias de investigación no podían esperar a que su realización contara con autorización judicial. Se añade a continuación en la Sentencia un dato que podría resultar relevante: cuando se practica la intervención la persona denunciada no estaba detenida “por lo que tampoco aparece como irrazonable intentar evitar la eventualidad de que mediante una conexión a distancia desde otra ubicación se procediese al borrado de los ficheros ilícitos de ese ordenador o que pudiera tener en la ‘nube’ de Internet” (mismo fundamento jurídico). Pues bien, entiendo que no correspondía al Tribunal Constitucional aportar una justificación de la actuación policial de índole técnica y no utilizada por las decisiones recurridas. Pero es que, además, el acceso a archivos de Internet (como los que incriminaban al recurrente) sólo puede realizarse si el terminal en cuestión está conectado a la red, por lo que en nada se hubiera puesto en riesgo la labor investigadora de la policía si, estando dicho terminal en su poder, se mantiene apagado hasta lograr la preceptiva autorización judicial. Por lo demás desde el día siguiente de la denuncia y de la entrega del ordenador el denunciado permaneció detenido en dependencias policiales, hasta que un día más tarde fue puesto a disposición judicial. De este modo durante veinticuatro de las cuarenta y ocho horas que tardó en dar cuenta al Juez de instrucción, la policía tuvo en dependencias policiales tanto el ordenador como al denunciado, cuyo comportamiento por tanto no podía poner en peligro ninguno de los elementos de prueba contenidos en aquél.

Con lo cual me resulta evidente que no existía la urgente necesidad que se aprecia en la Sentencia para obviar la autorización judicial. Estoy de acuerdo en que la entrada en el ordenador era una medida idónea e imprescindible para establecer todos los elementos del delito investigado. Pero no concurriendo la urgente necesidad de realizar esa intervención de manera inmediata, la misma debió llevarse a cabo con la autorización previa y el control de su ejecución por parte de la autoridad judicial, ya que durante el tiempo necesario para su obtención no existía riesgo de destrucción de las pruebas incriminatorias, ni se ponía en peligro la investigación policial. No habiéndose hecho así, tal actuación vulneró, en mi opinión, el derecho a la intimidad del actor, contaminando inexorablemente las pruebas obtenidas en la misma, sin que pueda considerarse sanada dicha vulneración por el conocimiento a posteriori por el Juez de instrucción de la iniciativa policial, como parece apuntar la Sentencia, ni por el hecho de que a posteriori pudiera valorarse en sí misma como necesaria.

Finalmente, habiendo llegado al convencimiento de que se ha vulnerado el derecho a la intimidad del recurrente he de concluir que se ha afectado igualmente al derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), al haberse fundado la condena en prueba obtenida con vulneración de un derecho fundamental. Dado que la declaración de ilicitud de la prueba sólo alcanzaría, en mi opinión, a la injerencia en la intimidad efectuada por la policía, pero no a la realizada por el encargado del establecimiento, y que la determinación de qué medios de prueba se hallan en conexión de antijuridicidad con el hallazgo realizado por la policía no resulta evidente, por lo que el fallo de la Sentencia debería haber sido de estimación parcial del amparo solicitado, con retroacción de actuaciones al momento inmediatamente anterior al pronunciamiento condenatorio de la Audiencia Provincial para que procediera a dictar una nueva resolución acorde con los derechos vulnerados.

Madrid, a catorce de noviembre de dos mil once.

SENTENCIA 174/2011, de 7 de noviembre de 2011

Sala Segunda

("BOE" núm. 294, de 7 de diciembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:174

Recurso de amparo 10202-2009. Promovido por don Lucas Jerónimo García Almodóvar en relación con las Sentencias de la Audiencia Provincial de Madrid y de un Juzgado de lo Penal de Móstoles que le condenaron por un delito continuado de abusos sexuales.

Vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías: condena impuesta sin que se permitiese al acusado interrogar a la menor de edad que aparece como víctima de los hechos.

1. Se ha vulnerado el derecho a un proceso con todas las garantías al no haber dispuesto el acusado en el proceso penal previo de las mínimas oportunidades exigibles para contradecir el testimonio de la menor que dio lugar a su condena, no pudiendo en ningún momento, pese ha haberlo solicitado reiteradamente, dirigir pregunta alguna a la menor ni utilizar ninguno de los mecanismos de interrogatorio en el juicio oral que, evitando la confrontación visual, e incluso la presencia personal de la menor en el juicio, hubieran podido reequilibrar estos déficits de defensa [FJ 5].

2. Cuando la víctima de un delito contra la libertad sexual es menor de edad, resulta legítimo adoptar medidas de protección en su favor, incluso rechazar su presencia en juicio para ser personalmente interrogada, mas tales cautelas han de ser compatibles con la posibilidad que el acusado pueda ejercer adecuadamente su derecho de defensa, a cuyo fin los órganos judiciales están obligados a tomar otras precauciones que reequilibren los déficits de defensa que derivan de la imposibilidad de interrogar personalmente al testigo de cargo en el juicio oral (SSTEDH casos *P.S. c. Alemania* de 20 de diciembre de 2001, *A.S. c. Finlandia* de 28 de septiembre de 2010) [FFJJ 3, 4].

3. Doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la incompatibilidad de la restricción de los derechos de defensa con las garantías del art. 6 CEDH cuando una condena se funda exclusivamente o de forma determinante en declaraciones hechas por una persona a la que el acusado no ha podido interrogar o hacer interrogar ni en la fase de instrucción ni durante el plenario (SSTEDH casos *Kostovski* de 20 de noviembre de 1989, *Carta* de 20 de abril de 2006) [FJ 3].

4. Es posible dar protección a los intereses de la víctima menor de edad acordando su exploración ante expertos, en presencia del Ministerio Fiscal, y la grabación de la misma para una posterior utilización evitando la confrontación visual con el inculpado, sin desatender el derecho de defensa, dando a ésta la posibilidad de presenciar dicha exploración y dirigir directa o indirectamente, a través del experto, las preguntas o aclaraciones que entienda precisas, bien en el momento de realizarse la exploración, bien en un momento posterior [FJ 4].

5. La forma natural de refutar las manifestaciones incriminatorias es el interrogatorio personal del testigo practicado en el acto del juicio oral en presencia del acusado, para poder tener, ante el Juez, una discusión racional basada en el principio de contradicción, si bien dicha regla general admite excepciones que permiten integrar en la valoración probatoria el resultado de las diligencias sumariales de investigación si las mismas se someten a determinadas exigencias de contradicción (SSTC 80/1986, 345/2006) [FJ 3].

6. No puede atenderse la pretensión de amparo basada en la vulneración del derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes a la defensa, por falta de agotamiento de la vía judicial, ya que el demandante no reiteró, ante la Audiencia Provincial, la solicitud de las pruebas admitidas y no practicadas en la instancia [FJ 2].

7. Doctrina sobre la exigencia de agotamiento de la vía judicial previa (SSTC 61/1983, 214/2002) [FJ 2].

8. Procede la retroacción de las actuaciones a fin de que se repita el juicio oral con pleno respeto de las garantías procesales, sin perjuicio de la adopción de las medidas legales de protección que se consideren necesarias en beneficio de la menor de edad que aparece como víctima de los hechos [FJ 5].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 10202-2009, promovido por don Lucas Jerónimo García Almodóvar, representado por el Procurador de los Tribunales don Álvaro Arana Moro y asistido por el Letrado don Daniel Cano Revilla, a quien sustituyó posteriormente el Letrado don Jorge Parrondo Pérez, contra la Sentencia núm. 346/2009, de 30 de junio, dictada por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Madrid (rollo de apelación núm. 437-2008), parcialmente estimatoria del recurso de apelación presentado contra la Sentencia núm. 249/2008, del Juzgado de lo Penal núm. 1 de Móstoles (procedimiento abreviado núm. 533-2007), que condenó al recurrente como autor de un delito continuado de abusos sexuales. Ha intervenido el Ministerio Fiscal, así como don E.R.H y doña A.C.C. (personados en nombre de la víctima menor de edad), que han sido representados por el Procurador de los Tribunales don Federico Ruipérez Palomino y asistidos de la Letrada doña Belén Fernández Calvo. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito recibido en el Registro General de este Tribunal el 4 de diciembre de 2009, don Álvaro Arana Moro, Procurador de los Tribunales, actuando en nombre y representación procesal de don Lucas Jerónimo García Almodóvar, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales que se citan en el encabezamiento.

2. Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso que son relevantes para su resolución son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El demandante fue condenado por el Juzgado de lo Penal núm. 1 de Móstoles como autor de un delito continuado de abusos sexuales a una pena de prisión de dos años y un día. Recurrida la Sentencia en apelación por el Ministerio Fiscal y la acusación particular, la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Madrid, estimó el recurso de apelación deducido por el Ministerio Fiscal y la acusación particular y condenó al demandante a una pena privativa de libertad de dos años y seis meses, accesorias, costas y al pago de 2.000 euros como indemnización a la víctima por daño moral.

b) El relato de hechos probados de la Sentencia condenatoria describe cómo el acusado, en el año 2006, aprovechando la presencia en su domicilio de la víctima, de nueve años de edad, que era amiga de su propia hija, se sentó junto a ella en el sofá del salón de la casa con el pretexto de ver la televisión, circunstancia que aprovechó, al menos en cuatro ocasiones, para meterle la mano por debajo de la ropa y tocarle sus genitales, al tiempo que, cogiendo la mano de la niña, le pedía que ella le tocara los suyos.

c) Según exponen las Sentencias impugnadas, la afirmación de hechos que dio lugar a la condena se basa en las siguientes pruebas:

- La exposición de los hechos efectuada en sede policial por la víctima menor de edad ante un agente de la Guardia Civil —Doctor en Psicología—, instantes después de presentar su madre la denuncia; dichas manifestaciones fueron grabadas en soporte audiovisual, posteriormente reproducido en el acto del juicio oral.

- La exploración de la menor, efectuada por la Juez de instrucción sin asistencia del Ministerio Fiscal ni del Letrado del demandante.

A las manifestaciones de la menor se ha otorgado credibilidad atendiendo a las siguientes pruebas:

- La declaración en el juicio oral de su madre, que narró lo que su hija le había contado sobre los hechos denunciados.

- La declaración en juicio oral de la médico-forense que examinó a la menor en fase de instrucción, ante la cual reiteró su relato incriminatorio.

- La declaración en el juicio oral de la pediatra que atendía a la víctima desde dos años antes de la denuncia, la cual narró como desde la fecha de los hechos denunciados detectó en la menor síntomas de retraimiento, dolor abdominal y vómitos no asociados a ninguna dolencia específica.

- La declaración en el juicio oral del agente de la Guardia Civil que, sin la presencia del Juez instructor, del Ministerio Fiscal o de la defensa del denunciado, recibió manifestación a la menor tras la denuncia, en la que relató cómo se desarrolló la exploración y las impresiones que, a partir de la misma, obtuvo sobre la credibilidad de la denuncia.

3. En su demanda, el recurrente invoca como vulnerados los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a un proceso con todas las garantías, así como sus derechos de defensa, a la presunción de inocencia y al uso de los medios de prueba pertinentes (arts. 24.1 y 2 CE).

a) Denuncia el recurrente haber sufrido indefensión constitucionalmente relevante en el proceso penal previo, pues se habría visto imposibilitado de ejercer su defensa con plenitud a través de la práctica de los medios de prueba que propuso. Concretamente, se queja de no haber podido interrogar en ningún momento del proceso a la menor que denunció haber sido víctima del abuso sexual que se le imputa. Tal situación se produjo pese a que afirma haber solicitado reiteradamente poder interrogar a la menor en el juicio oral, ofreciendo que la exploración se realizara por cualquiera de los medios previstos en la ley procesal. Explica que la prueba propuesta fue admitida pero, finalmente, no fue practicada sino sustituida, pese a su protesta, por el visionado en el juicio oral de la grabación audiovisual de la exploración a la que la menor fue sometida en sede policial. Entiende que fue tal decisión judicial, no justificada, la que habría vulnerado los derechos fundamentales alegados.

b) Apoyándose en un razonamiento similar, alega el demandante que la condena que le ha sido impuesta vulnera su derecho de defensa y a un proceso con todas las garantías pues, según expresa de nuevo, no ha podido interrogar a la víctima menor de edad cuyo testimonio ha justificado su condena. Y, desde otro punto de vista añade que, además, las pruebas tomadas en consideración para condenarle no son pruebas de cargo, por lo que las Sentencias cuestionadas habrían vulnerado su presunción de inocencia.

Desde la perspectiva conjunta de las vulneraciones expresadas, afirma que sólo las pruebas practicadas en el juicio oral pueden ser consideradas pruebas de cargo sin que, en este caso, se diera ninguna de las circunstancias excepcionales que, ex art. 730 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim), permiten valorar las diligencias sumariales como pruebas preconstituidas. Señala que ni formal ni materialmente se dieron en su caso los requisitos que permiten dar validez probatoria a una diligencia sumarial, pues la exploración de la menor cuya grabación fue proyectada en el juicio oral no se practicó ante la autoridad judicial sino ante un agente de policía judicial, sin que en su desarrollo pudieran intervenir, de forma alguna, ni el Ministerio Fiscal ni su Letrado defensor.

A lo expuesto añade que tampoco obra en la causa informe psicológico o pericial alguno que recomendara no llevar a cabo el interrogatorio de la menor en el acto del juicio oral por existir riesgo para su estabilidad emocional, circunstancia que podría haber justificado la decisión de evitar la confrontación visual de la testigo y el acusado (art. 707, inciso 2, LECrim) o, finalmente, de sustituir su interrogatorio por el visionado del video, si en éste se recogiera una exploración practicada con todas las garantías. Se queja también el recurrente de que la exploración en sede policial de la menor no fue sometida a evaluación externa alguna sobre su credibilidad subjetiva, lo que impediría considerarla prueba de cargo.

c) Por último, reiterando sus argumentos, esta vez bajo la invocada lesión del derecho a un proceso con todas las garantías puesto en relación con el derecho al uso de los medios de prueba pertinentes para la defensa, se denuncia en la demanda que, pese a haberlo solicitado en tiempo y forma durante el proceso penal previo, no pudo nunca interrogar a la menor cuyo testimonio ante la policía constituye la única prueba que le incrimina, tal y como se expone en las Sentencias por las que ha sido condenado. Tras narrar la secuencia temporal de diligencias policiales y de investigación practicadas, así como la proposición de prueba y el desarrollo del juicio oral, afirma la vulneración de los derechos alegados por entender que el interrogatorio de la menor era el único medio de prueba del que podía valerse para su defensa, sin que se diesen en este caso las circunstancias y requisitos que permitían sustituirlo por la reproducción de una diligencia sumarial, pues el visionado del video no respetó los principios de inmediación judicial y contradicción de partes que permitirían reconocer validez a la diligencia probatoria.

Por todo lo expuesto, solicita en la demanda que le sea otorgado amparo y, en consecuencia, sean declaradas las lesiones de derechos fundamentales aducidas y la nulidad de las Sentencias condenatorias impugnadas, a fin de que se ordene la celebración de un nuevo juicio ante el Juzgado de lo Penal o el dictado de una nueva Sentencia acorde con tales pronunciamientos.

4. En la propia demanda se solicitó la suspensión de la ejecución de las resoluciones recurridas de conformidad con lo dispuesto en el art. 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Concluida la tramitación de la pieza separada correspondiente, por ATC 50/2010, de 20 de abril, la Sala acordó suspender la ejecución de la pena privativa de libertad impuesta, así como de su accesoria. La decisión no fue impugnada por el Ministerio Fiscal.

Por providencia de la misma fecha, la Sala Segunda había acordado la admisión a trámite de la demanda así como, a tenor de lo establecido en el art. 51 LOTC, requerir a la Audiencia Provincial de Madrid (Sección Segunda) para que remitiera testimonio de las actuaciones correspondientes al rollo de sala núm. 437-2008. En el mismo sentido se ofició al Juzgado de lo Penal núm. 1 de Móstoles (procedimiento abreviado núm. 533-2007), interesando al tiempo que se emplazara a quienes fueron parte en el procedimiento, a excepción del demandante de amparo, para que pudiesen comparecer en el recurso de amparo en el plazo de diez días.

5. Mediante escrito de fecha 5 de julio de 2010, bajo la representación del Procurador de los Tribunales don Federico Ruipérez Palomino y con la asistencia de la Letrada doña Belén Fernández Calvo, se personaron en este proceso constitucional don E.R.H y doña A.C.C., padres de la víctima menor de edad.

Por diligencia de ordenación de 7 de julio de 2010, la Secretaria de Justicia acordó tenerles por personados y darles vista de las actuaciones recibidas por plazo común de veinte días, así como al recurrente y al Ministerio Fiscal, durante el cual pudieron presentar las alegaciones que estimaron pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

6. El 14 de septiembre siguiente, el demandante, tras haber tenido conocimiento de la publicación en la página web del Tribunal Constitucional del Auto de 20 de abril de 2010 por el que se acordó la suspensión de la ejecución de la pena impuesta, solicitó la supresión de su nombre de la base de datos, la página web y cualquier otra publicación de este Tribunal, en protección de su honor e intimidad. La petición fue rechazada por providencia de la Sala de fecha 22 de septiembre de 2010.

7. La representación procesal del recurrente en amparo no evacuó el trámite de alegaciones conferido. Y mediante escrito registrado el 10 de enero de 2011 comunicó a la Sala el cambio de su dirección letrada que, a partir de dicha fecha, pasó a ejercer el Letrado don Jorge Parrondo Pérez, el cual ratificó el contenido de la demanda insistiendo en la existencia de las vulneraciones de derechos que en ella se denuncian.

El Procurador de los Tribunales señor Ruipérez Palomino, presentó las alegaciones de sus representados (los progenitores de la menor de edad víctima de los hechos denunciados) mediante escrito registrado el 10 de septiembre de 2010. En el mismo solicita la inadmisión a trámite de la pretensión de amparo que denuncia la vulneración del derecho de defensa y al uso de los medios de prueba pertinentes para la defensa con razón de no haberse practicado la prueba de interrogatorio de la menor que, propuesta en forma, había sido admitida en la fase intermedia. Afirma que cuando, en el juicio oral, la Juez de lo penal oyó al demandante sobre la petición del Ministerio Fiscal de que fuera visionado el video en el que se recogía la exploración policial de la menor, su Letrado no se opuso ni alegó que la sustitución de su interrogatorio por tal visionado vulneraría su derecho de defensa. Como tampoco lo hizo cuando la Juez acordó proceder al visionado de la grabación, por lo que no invocó tempestivamente la queja que ahora fundamenta su pretensión de amparo [art. 44.1 c) LOTC].

En relación con el fondo de las alegaciones planteadas en la demanda, solicita su desestimación al entender que carecen de contenido constitucional. Señala que la decisión de no practicar en el juicio oral la exploración de la menor, pese a que así lo había solicitado la defensa y admitido inicialmente la juzgadora de instancia, fue razonada y no produjo una indefensión material al recurrente. En su decisión, la Juez valoró debidamente el interés de la menor intentando evitar la victimización procesal que provocaría la reiteración de declaraciones sobre los hechos. En su opinión, resolvió adecuadamente el conflicto existente entre las garantías procesales del acusado y la indemnidad psíquica de la menor. A lo expuesto añade que el recurrente tuvo a su disposición la grabación policial desde el inicio de las actuaciones, por lo que pudo articular las pruebas que consideró oportunas para contradecir su incriminación. Afirma que la decisión de evitar la presencia en juicio de la menor, atendiendo su edad y la naturaleza del delito enjuiciado cuenta con apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y en los Tratados internacionales sobre protección y derechos de los menores suscritos por España, por lo que la inasistencia de la menor en estos casos debe entenderse como un caso de imposibilidad legal que abre la vía a otras formas de reproducir la prueba en el plenario.

Por último, rechaza en sus alegaciones que la condena haya vulnerado la presunción de inocencia del demandante dado que se asienta en verdaderos actos de prueba, practicados con todas las garantías y valorados de forma expresa y razonada en las Sentencias condenatorias. Tras enumerar las pruebas practicadas en el juicio oral, concluye que de las mismas cabe deducir la declaración de culpabilidad que ha sido impugnada. Por todo ello, acaba su escrito solicitando la inadmisión y subsidiaria desestimación de las pretensiones de amparo formuladas en la demanda.

8. El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el día 15 de septiembre de 2010. En él solicita la inadmisión de la demanda de amparo por incurrir en falta de invocación previa en la vía judicial [art. 44.1 c) LOTC] y, subsidiariamente, la desestimación de las pretensiones planteadas, al apreciar que no se produjeron las vulneraciones de derechos fundamentales que se denuncian.

Respecto a la queja que denuncia la presunta vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías en relación con la imposibilidad de interrogar a la menor en el acto del juicio, señala que la pretensión debe ser inadmitida por no haber agotado los recursos utilizables en la vía judicial previa. Afirma que el acusado no se opuso a la visualización del DVD, ni hizo manifestación alguna cuando la juzgadora de instancia decidió no practicar la exploración personal de la menor en el acto del juicio, ni tampoco en su recurso de apelación reiteró su petición de que la prueba se practicara en segunda instancia, pese a que pidió la nulidad de la Sentencia condenatoria de instancia por no haberse practicado tal interrogatorio personal.

Tras describir el resto de pretensiones formuladas en la demanda de amparo y su argumentación, considera que no se ha vulnerado la presunción de inocencia del demandante de amparo dado que su condena se apoyó en pruebas de cargo, sin que pueda cuestionarse en este proceso la credibilidad de la exploración policial de la menor reproducida en el acto del juicio mediante el visionado del soporte audiovisual donde fue grabada, pues la misma ha sido razonadamente valorada por la juzgadora de instancia a tenor de su contenido, el modo y circunstancias en que la menor relató los hechos denunciados y el resto de pruebas que, sobre tal manifestación, se practicaron en el juicio oral (declaración de su madre, de la pediatra que la atendía y de la médico forense que la exploró en fase sumarial).

Por último, entiende que la decisión de no permitir el interrogatorio de la menor en el acto del juicio oral fue debidamente fundada y no limitó indebidamente el derecho del actor a contradecir al testigo que le incrimina, dado que fue una decisión razonable a la vista de la técnica de exploración empleada, el tiempo transcurrido desde que ocurrieron los hechos y la edad de la menor. A ello se suman dos factores: de una parte, el demandante pudo conocer la grabación desde el inicio del proceso, por lo que pudo articular, frente a ella, los medios de prueba que tuvo por convenientes; y de otra, las manifestaciones de la menor no son la única prueba que se tuvo en cuenta para justificar la condena. Rechaza que la menor incurriera en contradicciones a lo largo del proceso judicial previo y resta importancia al hecho de que ningún informe pericial desaconsejara el interrogatorio de la menor, pues tal circunstancia se deduce del empeoramiento de su salud tras el incidente y la manifestación materna de que la menor no quería acudir al domicilio del demandante. Por lo expuesto, concluye, en coincidencia con los órganos judiciales, que la denegación de la exploración de la menor en el juicio oral era razonable por innecesaria, sin que el demandante haya justificado cuál era su trascendencia para alterar el sentido del fallo.

9. Por providencia de fecha 3 de noviembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 7 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se dirige la solicitud de amparo contra la Sentencia condenatoria dictada por el Juzgado de lo Penal núm. 1 de Móstoles y la pronunciada posteriormente por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Madrid, que tras estimar parcialmente el recurso de apelación presentado, agravó la pena impuesta y condenó al demandante, como autor de un delito continuado de abusos sexuales, a la pena de dos años y seis meses de prisión, accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo, así como al pago de las costas y de 2.000 euros, en concepto de indemnización a la víctima, por daño moral.

Conviene advertir que la circunstancia de que, en sentido constitucional (art. 12 CE), fuera menor de edad la víctima de los hechos enjuiciados en el proceso penal previo en el que se dictaron las resoluciones aquí recurridas, explica que, de conformidad con el art. 8 de las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de menores, conocidas como Reglas de Beijing, e incluidas en la resolución de la Asamblea General 40/33, de 29 de noviembre de 1985, no se incluyan en esta resolución el nombre y los apellidos completos de la víctima menor de edad ni los de sus padres, al objeto de respetar su intimidad (SSTC 114/2006, de 5 de abril, FJ 7 y 41/2009, de 9 de febrero, FJ 1).

El relato de hechos probados de la Sentencia condenatoria afirma que el demandante, en el año 2006, aprovechando la presencia en su domicilio de una menor de 9 años de edad, amiga de su propia hija, se sentó junto a ella en el sofá del salón de la casa con el pretexto de ver la televisión, circunstancia que aprovechó, al menos en cuatro ocasiones, para meterle la mano por debajo de la ropa y tocarle sus genitales, al tiempo que, cogiendo la mano de la niña, le pedía que ella le tocara los suyos.

Con una argumentación en gran medida coincidente, se denuncia en la demanda de amparo la vulneración de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), a un proceso con todas las garantías, al uso de los medios de prueba pertinentes para la defensa y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), tal y como más extensamente se ha expuesto en los antecedentes de esta resolución. El núcleo de la queja puede resumirse en un solo razonamiento: habiendo sido acusado el demandante de cometer abusos sexuales sobre una menor de edad, no ha tenido ninguna oportunidad, ni en fase policial, ni en fase sumarial, ni durante el juicio oral, de interrogar de alguna forma a la menor cuyas manifestaciones son la única prueba de cargo que ha justificado su condena.

El Ministerio Fiscal se opone a la estimación del amparo. Entiende que el demandante no agotó la vía judicial previa, dado que no solicitó en su recurso de apelación que se practicara en segunda instancia el interrogatorio de la menor. En cuanto al fondo de las quejas considera que las mismas no tienen contenido pues el recurrente fue condenado en un juicio justo con base en pruebas de cargo. La representación de quien ejerció la acusación particular en el proceso penal previo coincide con el Ministerio Fiscal, tanto en la existencia de una causa de inadmisión por falta de agotamiento de la vía judicial previa, como en la inexistencia de las vulneraciones alegadas.

2. Por haberlo sido así planteado tanto por el Ministerio Fiscal como por la acusación particular personada en este proceso constitucional, hemos de pronunciarnos, en primer lugar, sobre el mencionado óbice procesal de admisibilidad alegado respecto de la invocada lesión del derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes a la defensa. Por las razones que seguidamente se expresan debe apreciarse la concurrencia de dicha causa de inadmisión, consistente en la falta de agotamiento de la vía judicial [art. 44.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)].

Como hemos dicho en reiteradas ocasiones, la exigencia de agotamiento de la vía judicial previa tiene por objeto preservar el carácter subsidiario del recurso de amparo, “evitando que el acceso a esta jurisdicción constitucional se produzca per saltum, esto es, sin dar oportunidad a los órganos judiciales de pronunciarse y, en definitiva, remediar la lesión que luego se invoca como fundamento del recurso de amparo (STC 8/1993, FJ 2), pues son ellos quienes tienen encomendada en nuestro sistema constitucional la tutela general de los derechos y libertades (STC 61/1983, FJ 2)” [SSTC 85/1999, de 10 de mayo, FJ 5; y 71/2000, de 13 de marzo, FJ 3]. Por consiguiente, el agotamiento de la vía judicial ordinaria se malogra cuando no se hace uso de los recursos que son razonablemente exigibles a la parte, y también cuando, aun haciendo valer los recursos exigibles, el modo de su utilización priva a los órganos judiciales de la efectiva posibilidad de reparar la vulneración del derecho fundamental; en efecto, en uno y otro caso se infringe el principio de subsidiariedad (SSTC 85/1999, de 10 de mayo, FJ 5; 110/2001, de 7 de marzo, FJ 1; y 214/2002, de 11 de noviembre, FJ 3). En definitiva, la exigencia de agotar la vía judicial previa no es en modo alguno una formalidad cuya eficacia real pueda ser debilitada por una interpretación decididamente antiformalista del precepto que la contiene, sino que se trata de un elemento esencial en el sistema de articulación de la jurisdicción constitucional con la jurisdicción ordinaria, cuyo exacto cumplimiento resulta indispensable para preservar el ámbito que al Poder Judicial reserva la Constitución (art. 117.3 CE) y para no desnaturalizar tampoco la función jurisdiccional propia de este Tribunal como su intérprete supremo (art. 1 LOTC; SSTC 211/1999, de 29 de noviembre, FJ 2; 128/2002, de 3 de junio, FJ 2; y 214/2002, de 11 de noviembre, FJ 3).

En el asunto que nos ocupa el recurrente hizo uso formalmente de todos los recursos que le eran exigibles, mediante la interposición del de apelación contra la Sentencia condenatoria del Juzgado de lo Penal, en el que, al analizar otras quejas, denunció no haber podido interrogar a la menor en el acto del juicio oral. Sin embargo, aun admitiendo que, tácitamente, en sus motivos de apelación planteó la supuesta vulneración que ahora analizamos, el recurrente, tal y como señalan los acusadores, no reiteró ante la Audiencia Provincial la solicitud de práctica de las pruebas admitidas y no practicadas en la instancia, como podía haberlo hecho de conformidad con lo prescrito por el art. 790.3 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim), de modo que únicamente propuso otra prueba testifical distinta y solicitó, finalmente, que de ser atendidos sus alegatos, se anulara el juicio.

La falta de reiteración de la solicitud de la prueba admitida y no practicada adquiere relevancia, a los efectos del agotamiento de la vía judicial [art. 44.1. a) LOTC], porque, tratándose de la posible infracción de una garantía procesal que causó indefensión a la parte, la Audiencia Provincial podría haberla corregido si se le hubiese dado la oportunidad de pronunciarse sobre una solicitud de práctica de dicha prueba, lo que no se hizo. De este modo se privó a la Audiencia de la oportunidad de reparar tal supuesta infracción del art. 24.2 CE, frustrándose así la finalidad perseguida legalmente con la exigencia de agotamiento de la vía judicial previa. Tal frustración no se evitaba por el hecho de que se hubiera solicitado la nulidad del juicio pues con ello propiciaba la parte una indebida dilación del proceso (art. 24.2 CE), visto que el art. 790.3 LECrim posibilitaba, según queda indicado, la reiteración de la solicitud de prueba para la segunda instancia (STC 85/1999, de 10 de mayo, FJ 3). Así pues, no puede atenderse esta pretensión de amparo basada en la alegada y supuesta vulneración del derecho fundamental a la utilización de los medios de prueba pertinentes a la defensa.

3. Resuelto el óbice procesal planteado, pasamos a hora a analizar, desde las perspectivas que han sido alegadas, la solicitud de nulidad del juicio con orden de retroacción para su repetición que el demandante fundamenta en la supuesta lesión de sus derechos a no padecer indefensión, a un proceso con todas las garantías y su derecho de defensa (art. 24 CE); lesiones que se habrían producido por no haber dispuesto el acusado en el proceso penal previo —ni en sede policial, ni en fase sumarial ni en el acto del juicio oral—, de una sola posibilidad de interrogar a la menor cuyas manifestaciones ante la policía han dado lugar a su condena por abusos sexuales.

La cuestión planteada tiene que ver con las eventuales limitaciones y modulaciones de las garantías procesales que, en beneficio de los menores que denuncian haber sido víctimas de abusos sexuales, pueden adoptarse cuando sea necesario para evitar que su interrogatorio público con plena contradicción en el acto del juicio oral —en cuanto testigos de cargo especialmente vulnerables—, afecte negativamente a su desarrollo personal y su indemnidad moral y psíquica, que según experiencias contrastadas, presentan especiales tasas de vulnerabilidad en estas situaciones (STEDH de 2 de julio de 2002, caso S.N. contra Suecia).

No se trata de una cuestión nueva en la jurisprudencia del Tribunal Supremo ni en la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la cual analizaremos y tomaremos en consideración a continuación. Pero sí lo es en la jurisprudencia de este Tribunal que, solo de forma tangencial, se ha referido a la misma en la STC 41/2003, de 27 de febrero, FJ 3, que abrió camino al testimonio de referencia sustitutivo de la exploración personal de la víctima cuando, por su muy corta edad, pueda entenderse que carece de discernimiento. De ahí su especial trascendencia constitucional (STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2).

En efecto, en nuestra tradición jurídica la forma natural de refutar las manifestaciones incriminatorias que se vierten contra un acusado es el interrogatorio personal del testigo practicado en el acto del juicio oral. Así lo recoge el art. 6.3 d) del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante CEDH) cuando dispone que es derecho mínimo de todo acusado el de “interrogar o hacer interrogar a los testigos que declaren contra él y a obtener la citación y el interrogatorio de los testigos que declaren en su favor en las mismas condiciones que los testigos que lo hagan en su contra”. Este derecho es un aspecto específico de la idea de juicio justo. Las pruebas deben normalmente ser presentadas en una audiencia pública en presencia del acusado para poder tener, ante el Juez, una discusión racional ordenada basada en el principio de contradicción (por todas, SSTC 195/2002, de 28 de octubre, FJ 2; 206/2003, de 1 de diciembre, FJ 2 y 345/2006, de 11 de diciembre, FJ 3). No obstante, desde la STC 80/1986, de 17 de junio, FJ 1, nuestra doctrina ha admitido, también expresamente, que dicha regla general admite excepciones a través de las cuales es conforme a la Constitución, en limitadas ocasiones, integrar en la valoración probatoria el resultado de las diligencias sumariales de investigación si las mismas se someten a determinadas exigencias de contradicción.

Dichas modulaciones y excepciones atienden a la presencia en juego de otros principios e intereses constitucionalmente relevantes que pueden concurrir con los del acusado. En tales casos excepcionales es posible modular la forma de prestar declaración e incluso dar valor probatorio al contenido incriminatorio de manifestaciones prestadas fuera del juicio oral siempre que se garantice suficientemente el derecho de defensa del acusado (SSTC 303/1993, de 25 de octubre, FJ 3; 153/1997, de 29 de septiembre, FJ 5; 12/2002, de 28 de enero, FJ 4; 195/2002, de 28 de octubre, FJ 2; 187/2003, de 27 de octubre, FJ 3; y 1/2006, de 16 de enero, FFJJ 3 y 4). En este sentido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado que la incorporación al proceso de declaraciones que han tenido lugar en la fase de investigación del delito no lesiona por sí misma los derechos reconocidos en los párrafos 1 y 3 d). del art. 6 del CEDH, siempre que exista una causa legítima que impida la declaración en el juicio oral y que se hayan respetado los derechos de defensa del acusado; esto es, siempre que se dé al acusado una ocasión adecuada y suficiente de contestar el testimonio de cargo e interrogar a su autor bien cuando se presta, bien con posterioridad (SSTEDH de 20 de noviembre de 1989, caso Kostovski, § 41; 15 de junio de 1992, caso Lüdi, § 47; 23 de abril de 1997, caso Van Mechelen y otros, § 51; 10 de noviembre de 2005, caso Bocos-Cuesta, § 68, y de 20 de abril de 2006, caso Carta, § 49). Por ello, de forma reiterada, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado en los pronunciamientos citados que “los derechos de defensa se restringen de forma incompatible con las garantías del art. 6 CEDH cuando una condena se funda exclusivamente o de forma determinante en declaraciones hechas por una persona a la que el acusado no ha podido interrogar o hacer interrogar ni en la fase de instrucción ni durante el plenario”.

En el caso del testimonio de los menores de edad que han sido víctimas de un delito contra la libertad sexual, la causa legítima que justifica la pretensión de impedir, limitar o modular su presencia en el juicio oral para someterse al interrogatorio personal de la acusación y la defensa, tiene que ver tanto con la naturaleza del delito investigado (que puede reclamar una mayor garantía de su intimidad) como con la necesidad de preservar su estabilidad emocional y normal desarrollo personal. En cualquiera de los numerosos pronunciamientos en los que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha abordado la conformidad al Convenio de las medidas de protección de la víctima adoptadas durante el desarrollo de los procesos penales, ha reconocido que frecuentemente los procesos por delitos contra la libertad sexual son vividos por las víctimas como “una auténtica ordalía”; no se trata sólo de la obligación jurídica de rememorar y narrar ante terceros las circunstancias de la agresión, sino también de la indebida reiteración con la que, a tal fin, es exigida su comparecencia en las diversas fases del procedimiento. Tales circunstancias se acentúan cuando la víctima es menor de edad (SSTEDH de 20 de diciembre de 2001, caso P.S. contra Alemania; 2 de julio de 2002, caso S.N. contra Suecia; 10 de noviembre de 2005, caso Bocos-Cuesta contra Holanda; 24 de abril de 2007, caso W. contra Finlandia; 10 de mayo de 2007, caso A.H. contra Finlandia; 27 de enero de 2009, caso A.L. contra Finlandia; 7 de julio de 2009, caso D. contra Finlandia; o, finalmente, la más reciente de 28 de septiembre de 2010, caso A.S. contra Finlandia).

En definitiva, en estos supuestos, cuando la víctima es menor de edad, resulta legítimo adoptar medidas de protección en su favor, incluso rechazar su presencia en juicio para ser personalmente interrogada; mas tales cautelas han de ser compatibles con la posibilidad que ha de otorgarse al acusado de ejercer adecuadamente su derecho de defensa, a cuyo fin los órganos judiciales están obligados, simultáneamente, a tomar otras precauciones que contrapesen o reequilibren los déficits de defensa que derivan de la imposibilidad de interrogar personalmente al testigo de cargo en el juicio oral.

4. Atendiendo a los compromisos internacionales contraídos (Convención de las Naciones Unidas de 20 noviembre 1989, sobre los derechos del niño y Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal), nuestro ordenamiento procesal y la jurisprudencia que lo interpreta no son ajenas a estas necesidades. Así, a través de los arts. 433, 448, 455, 707, 731 bis, 777.2 y 797.2 LECrim, es posible, ya desde la fase de instrucción, dar protección a los intereses de la víctima sin desatender el derecho de defensa, acordando que la exploración de los menores se realice ante expertos, en presencia del Ministerio Fiscal, acordando su grabación para una posterior utilización y asegurando en todo caso la posibilidad de contradicción de las partes; como es legítimo que la exploración se realice, en todo caso, evitando la confrontación visual con el inculpado, a cuyo fin se utilizará cualquier medio técnico que lo haga posible, previéndose expresamente la utilización de la videoconferencia como procedimiento de realización del interrogatorio.

Como quiera que en los delitos de abuso sexual, usualmente, la declaración del menor es la única prueba directa sobre los hechos, pues las restantes suelen limitarse a relatar lo que el menor ha narrado o a evaluar las condiciones en las que narró los hechos o su credibilidad (SSTEDH caso P.S. contra Alemania, § 30; caso W. contra Finlandia, § 47; caso D. contra Finlandia, § 44), el centro de atención recae naturalmente sobre las garantías que han de rodear la exploración del menor, y la forma en la que la misma puede introducirse en el debate del juicio oral. En la delimitación precisa de cuáles hayan de ser esas precauciones mínimas que han de establecerse en favor de la defensa para, al mismo tiempo, dar protección a la víctima y garantizar un juicio con todas las garantías, resulta esclarecedor y relevante el canon fijado en la reciente STEDH de 28 de septiembre de 2010, caso A.S. contra Finlandia, § 56, en la que se señala que “quien sea sospechoso de haber cometido el delito debe ser informado de que se va a oír al menor, y debe tener una oportunidad de observar dicha exploración, bien en el momento en que se produce o después, a través de su grabación audiovisual; asimismo debe tener la posibilidad de dirigir preguntas al menor, de forma directa o indirecta, bien durante el desarrollo de la primera exploración o en una ocasión posterior”. Son éstas las garantías mínimas que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, han de observarse.

En definitiva, la síntesis de los pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que han sido citados indica que la protección del interés del menor de edad que afirma haber sido objeto de un delito justifica y legitima que, en su favor, se adopten medidas de protección que pueden limitar o modular la forma ordinaria de practicar su interrogatorio. El mismo puede llevarse a efecto a través de un experto (ajeno o no a los órganos del Estado encargados de la investigación) que deberá encauzar su exploración conforme a las pautas que se le hayan indicado; puede llevarse a cabo evitando la confrontación visual con el acusado (mediante dispositivos físicos de separación o la utilización de videoconferencia o cualquier otro medio técnico de comunicación a distancia); si la presencia en juicio del menor quiere ser evitada, la exploración previa habrá de ser grabada, a fin de que el Tribunal del juicio pueda observar su desarrollo, y en todo caso, habrá de darse a la defensa la posibilidad de presenciar dicha exploración y dirigir directa o indirectamente, a través del experto, las preguntas o aclaraciones que entienda precisas para su defensa, bien en el momento de realizarse la exploración, bien en un momento posterior. De esta manera, es posible evitar reiteraciones y confrontaciones innecesarias y, al mismo tiempo, es posible someter las manifestaciones del menor que incriminan al acusado a una contradicción suficiente, que equilibra su posición en el proceso.

5. La aplicación de las anteriores consideraciones al supuesto analizado conducen directamente a la estimación del amparo, al no haber dispuesto el acusado en el proceso penal previo de las mínimas oportunidades exigibles para contradecir el testimonio de la menor que ha dado lugar a su condena.

El análisis de las actuaciones pone de relieve que el mismo día en que la Guardia Civil recibió declaración de la madre de la menor (23 de mayo de 2006), tras prestar su consentimiento al efecto, la niña fue explorada sin su presencia por un Teniente de la Guardia Civil, Doctor en Psicología, perteneciente a la unidad técnica de policía judicial de Madrid, acompañado de otra agente policial. La entrevista, claramente incriminatoria, fue grabada en soporte audiovisual. A la misma tampoco asistió el Ministerio Fiscal ni, como es obvio, representante alguno del denunciado. Pocos días después, el 13 de junio siguiente, la Juez de instrucción exploró de nuevo a la menor. Para esta segunda exploración, a la que sí asistió la madre de la menor, tampoco fueron convocados el Ministerio Fiscal ni el denunciado, pese a que ya había sido identificado policialmente y citado por el Juzgado para ser oído en declaración diez días después. En la misma sesión, tras la exploración judicial, la menor fue entrevistada en sede judicial por la médico forense en presencia de sus padres. Durante la entrevista la menor reiteró su relato.

La investigación se dio por concluida un mes después, el 13 de julio de 2006, sin llegar a recibir nueva declaración a la menor. La decisión de conclusión fue recurrida en reforma y apelación por el demandante de amparo, que solicitó la práctica de diligencias complementarias de investigación, entre ellas, la exploración judicial de la menor en presencia de un psicólogo infantil. Los recursos fueron desestimados.

El Ministerio Fiscal, la acusación particular y el acusado propusieron como prueba el interrogatorio de la menor en el juicio oral. La acusación particular pidió que, en atención al interés de la menor, su declaración en el juicio oral fuera sustituida por la reproducción de la grabación de la entrevista policial o, en su caso, se practicara mediante videoconferencia. La defensa se opuso en su escrito de defensa a la sustitución del interrogatorio por la grabación audiovisual. Aun cuando la Juez de lo penal admitió, para su práctica en el juicio oral, la prueba de interrogatorio de la menor que había sido propuesta en los escritos de calificación provisional, en el acto del juicio oral celebrado en junio de 2008 accedió a la solicitud del Fiscal de sustituir el interrogatorio de la menor por la reproducción de la grabación de la exploración policial, la cual fue considerada suficiente por la juzgadora para formar convicción junto con el resto de pruebas que, sobre las manifestaciones incriminatorias, se practicaron en el juicio oral: el acusado negó los hechos; la madre narró el relato que su hija le hizo; la médico-forense narró su exploración y formuló un juicio de credibilidad sobre su relato; la pediatra que atendía a la niña desde antes de ser denunciados los hechos explicó los síntomas apreciados en el comportamiento de la menor a partir de la denuncia y el agente de la Guardia Civil que protagonizó la exploración, dio cuenta de su desarrollo emitiendo, también, un juicio sobre la credibilidad que las imputaciones le merecían; por último declaró otra psicóloga que ratificó el informe que había realizado sobre la personalidad del acusado.

Por tanto, el acusado, que había solicitado reiteradamente el interrogatorio de la menor ofreciendo que éste se practicara adoptando las medidas procesales de protección de la misma previstas en la ley, no pudo en ningún momento, ni directa ni indirectamente, dirigirle pregunta alguna durante el proceso penal previo, sino sólo formular alegaciones sobre el desarrollo y contenido de su exploración policial. Pese a la limitada intervención que tuvo en fase de investigación, pues no se le convocó a la exploración policial ni a la judicial, no se utilizó ninguno de los mecanismos de interrogatorio en el juicio oral previstos en la ley que, evitando la confrontación visual, e incluso la presencia personal de la menor en el juicio, hubieran podido reequilibrar los déficits de defensa que se han descrito. Lo expuesto lleva a concluir con evidencia que en el proceso penal previo en el que fue juzgado y condenado el demandante no se respetaron sus derechos mínimos de defensa, es decir, no disfrutó de un proceso con todas las garantías, por lo que, conforme a su solicitud, debe estimarse el amparo pretendido a fin de que por un Tribunal imparcial se repita el juicio oral con pleno respeto de sus garantías procesales, sin perjuicio de la adopción de las medidas legales de protección que se consideren necesarias en beneficio de la menor de edad que aparece como víctima de los hechos, de conformidad con lo expuesto en los fundamentos jurídicos 3 y 4 de esta resolución.

La estimación de la queja, y sus consecuencias, justifica que no analicemos la pretensión de amparo que, denunciando la vulneración del derecho a la presunción de inocencia, cuestiona la credibilidad intrínseca de las manifestaciones policiales de la menor, pues el fondo de tal cuestión, deberá ser analizado antes por la jurisdicción ordinaria, tras la celebración de un juicio justo.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Lucas Jerónimo García Almodóvar y en consecuencia:

1º Declarar que se ha vulnerado el derecho del demandante a un proceso público con todas las garantías (art. 24.2 CE).

2º Restablecerlo en su derecho y, a tal fin, anular la Sentencia núm. 346/2009, de 30 de junio, dictada por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Madrid (rollo de apelación núm. 437-2008) y la Sentencia núm. 249/2008, del Juzgado de lo Penal núm. 1 de Móstoles (procedimiento abreviado núm. 533-2007), con retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la convocatoria de juicio oral, a fin de que, de conformidad con lo expuesto en los fundamentos jurídicos 3 y 4 de esta resolución, por un Tribunal imparcial, conforme a las previsiones legales, se celebre el mismo con pleno respeto de sus garantías procesales y la adopción de las medidas de protección que se entiendan necesarias en favor de la menor de edad que aparece como víctima de los hechos enjuiciados.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a siete de noviembre de dos mil once

SENTENCIA 175/2011, de 8 de noviembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 294, de 7 de diciembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:175

Cuestión de inconstitucionalidad 1323-1999. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en relación con la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales.

Competencias sobre bases del régimen estatutario de la función pública y seguridad pública: nulidad del precepto legal autonómico que establece una dispensa de titulación para la promoción interna de los policías locales.

1. En la medida en que la disposición impugnada establece una dispensa de un requisito de titulación en materia de promoción interna de funcionarios públicos, en este caso de la Administración local, que únicamente corresponde regular al Estado, ha vulnerado con ello el orden constitucional de distribución de competencias [FJ 8].

2. La dispensa de un grado del requisito de titulación, siempre que hayan superado o superen los cursos que a tal efecto imparta la Escuela Regional de Policía Local de Cantabria, está en contradicción con las normas básicas de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, incidiendo, por consiguiente, en un ámbito competencial reservado al Estado por el art. 149.1.18 CE [FJ 8].

3. Los miembros de la policía local son necesariamente funcionarios públicos de la Administración municipal que carecen de estatuto jurídico específico y formal, y en este ámbito funcionarial la regulación de las materias de “promoción interna” y “titulación”, ostentan carácter básico y se encuadra sin dificultad en el régimen estatutario de los funcionarios públicos del art. 149.1.18 CE [FFJJ 4, 5].

4. La disposición impugnada, dando igual trato a quienes tienen distintos merecimientos en el ámbito de Cantabria, rompe el régimen general aplicable a toda España al desconocer tanto la consideración de los títulos académicos como criterio taxonómico para clasificar los Cuerpos, Escalas, clases y categorías de funcionarios como la exigencia de que la promoción interna del personal se haga respetando esos títulos (STC 388/1993) [FJ 5].

5. Erigiéndose el estatuto funcionarial en garantía adicional del ejercicio de las funciones policiales tuitivas, la sujeción de todos los funcionarios a las mismas condiciones de acceso y promoción constituye una garantía adicional, residenciada en el título competencial del art. 149.1.18 CE [FJ 6].

6. Los agentes municipales desarrollan una actividad predominantemente de policía administrativa, que se diferencian netamente de las predominantemente “de seguridad” de otros cuerpos policiales (estatales o autonómicos) por lo que no opera lo decidido en el ATC 375/2004 de 5 octubre sobre dispensa de titulación en la promoción de policías autonómicas [FJ 7].

7. Doctrina sobre encuadramiento competencial en casos de concurrencia de títulos competenciales [FJ 3].

8. En las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que la norma cuestionada, tras esa derogación o modificación, no sólo resulte aplicable en el proceso a quo sino también que de su validez dependa la decisión a adoptar en el mismo (STC 139/2005) [FJ 2].

9. En las cuestiones de inconstitucionalidad el control de los preceptos que pudieren haber incurrido en un exceso competencial no ha de efectuarse con arreglo a las normas del bloque constitucional vigentes en el momento de dictarse la Sentencia, sino de acuerdo con las normas vigentes en el momento en que fue planteada la cuestión en el proceso *a quo* (STC 4/2011) [FJ 2].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1323-1999, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en relación con la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Letrado de los servicios jurídicos del Gobierno de Cantabria y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 26 de marzo de 1999, el Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria remitió el Auto de 7 de enero de 1999, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales.

2. La cuestión trae causa de los recursos contencioso-administrativos núm. 217-1997 y 225-1997 (acumulados) promovidos, respectivamente, por la federación sindical de la Administración pública de Comisiones Obreras en Cantabria y por la federación de servicios públicos de la Unión General de Trabajadores de Cantabria contra las bases para proveer, mediante concurso-oposición (promoción interna), plazas de intendente, vacantes en la plantilla de funcionarios, correspondientes a la escala de Administración especial, subescala de servicios especiales, clase policía local, grupo B, del Ayuntamiento de Santander, publicadas en el “Boletín Oficial de Cantabria” de 4 de diciembre de 1996.

En la demanda del recurso contencioso-administrativo núm. 225-1997 se impugnaba, entre otros extremos, el apartado c) de la base segunda, donde tras incluirse entre los “requisitos de los aspirantes” el de “estar en posesión del título de Diplomado Universitario o equivalente” se añade que “la falta de titulación exigida no supondrá ninguna variación para los policías locales nombrados antes de la entrada en vigor de la Ley de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales, pudiendo participar en un plazo de tres años desde la citada entrada en vigor en los concursos-oposición de promoción interna con dispensa de un grado del requisito de titulación, siempre que hayan superado o superen los cursos que a tal efecto imparta la Escuela Regional de Policía Local de Cantabria”. El apartado transcrito, que reproduce la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales, en cuanto dispensa en un grado para la promoción interna del requisito de titulación exigido para el ingreso en el cuerpo o escala vulnera, en opinión de la parte actora, el art. 149.1.18 CE, al resultar contraria a las disposiciones básicas dictadas por el Estado en materia de función pública, en concreto, al art. 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública.

Concluso el procedimiento, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, por providencia de 19 de octubre de 1998, acordó oír a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de diez días, para que formularan alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la citada disposición transitoria, “cuyo texto reproduce la Base 2ª, apartado c), párrafo 2 de las de la convocatoria impugnada”, por su posible contradicción con “el art. 25 de la Ley 30/1984, de Medidas de Reforma de la Función Pública, habida cuenta de lo establecido en el art. 103.3 y 149.1.18” de la Constitución.

Evacuado el trámite de alegaciones conferido, la representación procesal de la federación de servicios públicos de la Unión General de Trabajadores de Cantabria y el Ministerio Fiscal estimaron pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en tanto que la representación procesal del Ayuntamiento de Santander no se opuso al mismo y la representación procesal de la federación sindical de la Administración pública de Comisiones Obreras en Cantabria no formuló alegaciones.

3. En el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, el órgano judicial proponente realiza, en síntesis, las siguientes consideraciones:

a) Comienza por referirse al denominado juicio de relevancia, en cuanto requisito de procedibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, señalando al respecto que la base segunda, apartado c), párrafo segundo de las que rigen el concurso-oposición y que ha sido impugnado en el proceso reproduce la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales, en cuanto a la dispensa en un grado en los concursos-oposición de promoción interna del requisito de titulación exigido para el ingreso en el cuerpo o escala correspondiente, siendo el título de Diplomado universitario o equivalente, de acuerdo con el art. 21.2 b) de la citada ley, el requerido para el ingreso en la escala ejecutiva de la policía local. El juicio de constitucionalidad sobre la disposición legal cuestionada es indispensable, pues, para dictar una Sentencia sobre el fondo del asunto, ya que de apreciarse su inconstitucionalidad procedería la declaración de nulidad del párrafo segundo, apartado c) de la base segunda del concurso-oposición.

b) En cuanto a la duda de constitucionalidad que le suscita el precepto legal cuestionado, la Sala promotora, tras referirse en términos genéricos a la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad, con atención específica a la STC 76/1990, de 26 de abril, considera que aquél ha de ponerse en estrecha relación con el art. 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, donde se establece como criterio general de ordenación del ámbito funcionarial el de la titulación exigida para el ingreso en la función pública. Precepto que tiene la condición de básico ex art. 1.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, siendo, por lo tanto, sus previsiones indisponibles para el legislador autonómico conforme a la regla del art. 149.1.18 CE, que reserva al Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. De modo que la disposición legal cuestionada, al prever una exención en cuanto a la exigencia de titulación para ingresar en un cuerpo o escala en favor de determinado personal, quiebra el reparto competencial que la Constitución arbitra.

Las precedentes consideraciones, estima la Sala, encuentran apoyo, entre otras, en la STC 302/1993, de 21 de octubre, en la que, tras afirmarse la legalidad de la promoción interna de los funcionarios que posean habilitación bastante para ello, se declaró que “siendo esto cierto, no lo es menos que no por eso dejan de jugar los principios de mérito y capacidad en el acceso a la función pública que la Constitución consagra en su art. 103.3, principios que concretan y articulan el genérico juicio de igualdad en esta materia consagrado en el art. 23.2 CE. La promoción interna de los funcionarios no puede confundirse con una patente para excluir la vigencia de estos preceptos constitucionales ni siquiera temporal ni excepcionalmente, pues nada permite al legislador estatal o autonómico transgredir los límites que la Constitución impone a su libertad de configuración normativa y menos cuando está en juego un derecho de rango fundamental, como es la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a las funciones públicas”.

4. Mediante providencia de 27 de abril de 1999, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia y al Fiscal General del Estado, así como a la Asamblea y al Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo común e improrrogable de diez días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen pertinentes y, finalmente, publicar la incoación de la cuestión en los boletines oficiales del Estado y de Cantabria.

Dicha publicación se llevó a efecto en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 108, de 6 de mayo de 1999.

5. El día 14 de mayo de 1999 se registró en este Tribunal Constitucional escrito del Presidente del Congreso de los Diputados por el que comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado, en la reunión celebrada el día 11 anterior, no personarse ni formular alegaciones en el presente proceso constitucional.

6. Con fecha 20 de mayo de 1999 el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno y presentó escrito de alegaciones postulando la estimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

El Abogado del Estado señala, en primer lugar, que ciñe sus alegaciones a la posible vulneración del art. 149.1.18 CE, en relación con los arts. 1.3, 22.1 (primer párrafo) y 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, si bien añade a continuación que “no hay inconveniente en reconocer que del razonamiento para dejar establecida la infracción del art. 149.1.18 CE resulta que el precepto cuestionado quebranta los principios de mérito y capacidad (art. 103.3 CE) y, por esa vía, el art. 23.2 CE”. Por otra parte, apunta el Abogado del Estado que en la ley del Parlamento de Cantabria no se ofrece razón alguna que justifique la dispensa del requisito de titulación para los concursos-oposiciones para promoción interna durante un plazo de tres años y su sustitución por la superación de los “cursos que a tal efecto imparta la Escuela Regional de Policía Local de Cantabria”. Finalmente, indica la plena aplicación a este caso de la doctrina establecida en la STC 388/1993, de 23 de diciembre (FJ 2), cuyo objeto era otra norma legal de la Comunidad Autónoma de Cantabria; dicha aplicación conduce a la ya postulada estimación de esta cuestión de inconstitucionalidad y la consiguiente declaración de nulidad de la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales.

7. El escrito de alegaciones de la representación procesal del Gobierno de Cantabria ingresó en el Registro General de este Tribunal Constitucional el 26 de mayo de 1999.

En dicho escrito se señala que la Ley 30/1984, de 2 de agosto, circunscribe su ámbito de aplicación al personal mencionado en su art. 1, en el que no está incluido el personal al que se refiere la Ley de Cantabria de coordinación de policías locales, ni siquiera entre aquel al que se hace referencia en el art. 1.2. La norma estatal más próxima es la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS), que se refiere al régimen estatutario de la Guardia Civil (art. 13.2) y del Cuerpo Nacional de Policía (arts. 16 y ss.), previendo expresamente en el art. 16.2 que “el régimen estatutario del Cuerpo Nacional de Policía se ajustará a las previsiones de la presente Ley y las disposiciones que la desarrollen, teniendo como derecho supletorio la legislación vigente referida a los funcionarios de la Administración Civil del Estado”. De tal suerte que en esta ley orgánica no se contemplan como básicos los aspectos a los que hace referencia la Ley 30/1984, sino que aquélla se remite a ésta con carácter supletorio, pues regula en lo sustancial el régimen estatutario de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Este ámbito subjetivo presenta las suficientes peculiaridades como para ser acreedor de una normativa específica, dictada al amparo del art. 104 CE.

Por lo que respecta a las policías locales, son objeto de regulación en los arts. 51 a 54 LOFCS. Concretamente, en el art. 52.1 se establece que “los Cuerpos de Policía Local son Institutos armados, de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose, en cuanto a su régimen estatutario, por los principios generales de los Capítulos II y III del Título I y por la Sección Cuarta del Capítulo IV del Título II de la presente Ley, con la adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente, las disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas y los Reglamentos específicos para cada Cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos.”

Bien sea porque la Ley 30/1984 no tiene aspecto básico en lo que hace referencia a la presente cuestión de inconstitucionalidad, “o bien, con mayor fundamento, porque los aspectos básicos de la misma deben entenderse completados con lo que establece, a los efectos del estatuto del personal a que se refiere la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, lo cierto es que a diferencia de lo establecido para la Policía Nacional, el estatuto de la Policía Local se rige por las disposiciones anteriormente mencionadas, sin perjuicio de la supletoriedad general prevista en el artículo 1.5 de la Ley 30/1984, supletoriedad cuya eficacia desaparece frente a la normativa a que se refiere el artículo 52.1 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, por lo tanto, por lo que establezcan las Comunidades Autónomas”.

En el caso de Cantabria, el art. 21 de la Ley 7/1994 incluye, entre los requisitos de acceso a las escalas previstas por el art. 17 la posesión de la titulación adecuada, correspondiente con la fijada en el art. 25 de la Ley 30/1984. Ahora bien, el legislador autonómico también está habilitado para ejercer sus competencias mediante el establecimiento de excepciones, como la que se recoge en la disposición transitoria aquí cuestionada. En estos mismos términos, excepcionales nuevamente se consagra una dispensa de titulación análoga a la que es objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad, respecto del Cuerpo Nacional de Policía, en la disposición transitoria 1.8 de Ley Orgánica 2/1986, sin carácter orgánico. Esta excepción ha sido modificada por la Ley 26/1994, de 29 de septiembre, en cuya disposición adicional primera sólo se hace mención del cumplimiento de los requisitos reglamentarios, sin que hasta la fecha se haya fijado cuáles sean éstos.

La representación procesal del Gobierno de Cantabria deduce de lo anterior que “una previsión análoga a la prevista en la norma autonómica se consagra con el mismo rango en la normativa estatal, incluso esta última es más amplia que la primera, desde el momento en que ésta limita el plazo a tres años desde la entrada en vigor de la misma, no así la ley estatal. Cada una de ellas, en el ejercicio de sus competencias respecto del personal a que se refiere la Ley Orgánica reiteradamente citada, establece tanto su regla general como sus excepciones”. Además, se trata de un régimen transitorio y especial y respetuoso de las exigencias constitucionales, definidas en la STC 16/1998, de 26 de enero, con respecto al derecho de igualdad proclamado en el art. 14 CE.

Por lo expuesto, la representación procesal del Gobierno de Cantabria concluye su escrito solicitando que se dicte Sentencia por la que se declare la constitucionalidad del precepto legal cuestionado.

8. El Fiscal General del Estado, en el escrito de alegaciones que presentó el 31 de mayo de 1999, postula igualmente la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

Así, comienza recordando que los integrantes de la policía local pertenecían, hasta la entrada en vigor de la Ley 7/1994, a la escala básica. Sin embargo, esta norma autonómica crea la figura de los intendentes, que se integran en la escala ejecutiva. Las condiciones de titulación para acceder a esta escala se contienen en el art. 21, que exige poseer el título de Diplomado. No obstante, la disposición transitoria cuestionada suaviza esta exigencia, sólo durante los tres primeros años de vigencia (en los que presumiblemente se procederá a efectuar los primeros nombramientos), mediante la dispensa de un grado de titulación, siempre que los aspirantes hayan superado o superen los cursos que a tal efecto se impartan en la Escuela Regional de Policía Local de Cantabria.

Esta dispensa temporal de grado no puede reputarse discriminatoria por la concurrencia de dos factores que, a juicio del Fiscal General del Estado, no deben perderse de vista: de una parte, su ya mencionado carácter temporal y, de otra, el hecho de que la “dispensa consiste en realidad en una permuta de un grado de titulación a cambio de la superación de los cursos que a tal efecto imparte la Escuela Regional de Policía Local de Cantabria”. La suma de ambos factores lleva al Fiscal General del Estado a concluir que “no carece de razonabilidad ni de fundamento objetivo la disposición transitoria segunda aquí discutida”. A lo que se añade que no se trata de un tratamiento diferente ad personam, pues en el caso que nos ocupa “no se atisba indicio alguno de que nos encontremos ante una convocatoria ad personam, pues todos los integrantes de la Policía Local en la fecha de entrada en vigor se encuentran igualmente favorecidos con la dispensa de un grado de titulación, y sólo por un plazo de tres años. Y no deja de ser razonable y atemperado al criterio de mérito el hecho de que se tenga en cuenta la anterior pertenencia a la escala básica del Cuerpo en que se pretende promocionar, otorgando la convalidación de un solo grado de titulación por la superación de los cursos establecidos al efecto de comprobar el cumplimiento de las condiciones de capacidad”.

Lo anterior permite descartar las dudas que pudieran existir acerca de la compatibilidad de la disposición transitoria con los arts. 14, 23.2 y 103 CE. A mayor abundamiento, el ya apuntado carácter temporal de la medida, ligado a la finalidad de dotar de cuadros de mando a las policías locales necesitadas de coordinación permite concluir que el precepto tampoco es contrario al art. 149.1.18 CE. En efecto, frente a la exigencia general de títulos del art. 25 de la Ley 30/1984 no debe olvidarse que las disposiciones transitorias versan sobre situaciones de disfunción temporal derivadas en gran parte de la creación de nuevos puestos funcionariales y de la transferencia a las Comunidades Autónomas de funcionarios que antes les eran ajenos.

Consecuentemente, “el empleo de criterios de interpretación analógica, el carácter temporal de la dispensa y la razonabilidad de que —acreditada su capacidad por otros medios— los policías locales de Cantabria que poseen el mérito de sus años de experiencia no se vean excluidos en la primera fase de la entrada en funcionamiento de los sistemas de coordinación de Policías Locales del acceso a sus puestos directivos inclinan al Fiscal a decantarse por la constitucionalidad del precepto dubitado”.

9. El 31 de mayo de 1999 la Presidenta del Senado interesó que se tuviera por personada dicha Cámara en este proceso y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

10. Por providencia de 7 de noviembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad ha sido promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria y tiene por objeto la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales, cuyo texto es el siguiente:

“La falta de las titulaciones exigidas en el artículo 21 no supondrá ninguna variación para los Policías Locales nombrados antes de la entrada en vigor de la presente Ley, pudiendo participar en un plazo de tres años desde la citada entrada en vigor en los concursos-oposición de promoción interna con dispensa de un grado del requisito de titulación, siempre que hayan superado o superen los cursos que a tal efecto imparta la Escuela Regional de Policía Local de Cantabria.”

Como quiera que la duda expresada en el Auto de planteamiento hace referencia exclusivamente a la promoción interna de los funcionarios, que es justamente el punto debatido en el proceso contencioso-administrativo del que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad, nuestro examen debe ceñirse a la misma, —prescindiendo de cualquier referencia a los problemas que podría plantear el inciso de la norma sobre que “no supondrá ninguna variación para los Policías Locales nombrados antes de la entrada en vigor de la presente Ley”.

En el Auto de planteamiento, el citado órgano judicial hace referencia a la eventual vulneración de los arts. 103.3 y 149.1.18 CE, a lo que debe ceñirse nuestro control de constitucionalidad del precepto cuestionado. El Abogado del Estado postula la inconstitucionalidad y nulidad de dicho precepto legal, por vulnerar la reserva competencial del art. 149.1.18 CE, en tanto que el Letrado de los servicios jurídicos del Gobierno de Cantabria y el Fiscal General del Estado defienden la constitucionalidad de la reseñada disposición transitoria, todo ello sobre la base de las alegaciones que constan en los antecedentes.

2. Antes de abordar el fondo del problema suscitado en este proceso constitucional es preciso disipar cualquier duda que pudiera existir acerca de la pervivencia de su objeto.

Sobre este aspecto hemos de señalar que la totalidad de la Ley 7/1994 en la que se integra el precepto cuestionado ha sido expresamente derogada por la Ley del Parlamento de Cantabria 5/2000, de 15 de diciembre, de coordinación de policías locales. Sin embargo, la derogación del precepto legal no conlleva la pérdida de objeto de este proceso constitucional, en tanto tenemos declarado reiteradamente que “en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que la norma cuestionada, tras esa derogación o modificación, no sólo resulte aplicable en el proceso a quo sino también que de su validez dependa la decisión a adoptar en el mismo” (por todas, STC 139/2005, de 26 de mayo, FJ 2). En este caso, resulta indudable que el precepto legal cuestionado es de aplicación en el proceso a quo, dependiendo de su validez la decisión que en su momento deba adoptar la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, por lo que debemos concluir que este proceso constitucional no ha perdido objeto.

Asimismo y para su resolución, debemos recordar que en las cuestiones de inconstitucionalidad (por todas, STC 4/2011, de 4 febrero, FJ 3) el control de los preceptos que pudieren haber incurrido en un exceso competencial no ha de efectuarse con arreglo a las normas del bloque constitucional vigentes en el momento de dictarse la Sentencia, sino de acuerdo con las normas vigentes en el momento en que fue planteada la cuestión en el proceso a quo. La consecuencia de lo expuesto habrá de ser que valoremos la tacha de inconstitucionalidad que se imputa al precepto cuestionado de acuerdo con las normas vigentes en el momento en que fue planteada la cuestión en el proceso a quo, lo que conduce a no tomar en consideración las modificaciones introducidas por la Ley 7/2007, de 12 abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP).

3. Respecto del encuadramiento competencial de la presente cuestión de inconstitucionalidad, hemos de comenzar señalando que, por lo que se refiere a las competencias autonómicas, el Estatuto de Autonomía de Cantabria (Ley Orgánica 8/1981, de 31 de diciembre) en el art. 24.24 atribuye competencia exclusiva a la Comunidad en materia de “coordinación de las policías locales sin perjuicio de su dependencia jerárquica de la autoridad municipal” y en el art. 25.2 atribuye competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de “régimen local”, “en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca”.

En cuanto a las competencias estatales, dos son los posibles títulos competenciales del Estado que pueden invocarse: el art. 149.1.18 CE sobre bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos —invocado por Abogado del Estado— y el art. 149.1.29 CE sobre seguridad pública.

Sobre concurrencia de títulos competenciales nuestra doctrina podría resumirse en los siguientes: Primero, que “el orden de competencias y la definición de las que, en cada caso, se ejerzan, no pueden quedar a merced de las alegaciones de las partes, sino que deben ser determinadas en atención a los criterios objetivos que sobre cada materia establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las Leyes a las que éstos y aquélla se remitan” (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 2). Segundo, que “cuando se ofrezcan por las partes en el proceso constitucional diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse, para llegar a una calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso” (STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5). Y, tercero, que “como criterio general a tener en cuenta en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales el de la prevalencia de la regla competencial específica sobre el de la más genérica (así, en SSTC 87/1987, FJ 2 y 69/1988, FJ 4) … a este criterio no se le puede atribuir un valor absoluto (STC 213/1988, FJ 3) … ya que en ciertos sectores, las competencias específicas y las generales ‘han de ejercerse conjunta y armónicamente, cada cual dentro de su respectivo ámbito material de actuación, que será preciso delimitar en cada caso’” (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4).

4. Para establecer, en el presente caso, cuál es el título competencial del Estado aplicable, ha de partirse de la naturaleza jurídica de los sujetos afectados (policía local) y la concreta materia sobre la que versa la cuestión (dispensa temporal de titulación en la promoción interna de policías locales) sin olvidar que esta materia remite a la promoción profesional, la cual, a su vez, reenvía al régimen estatutario de los funcionarios públicos, con las singularidades propias de los policías locales: agentes de la autoridad que desempeñan especiales funciones y ostentan específicas atribuciones al participar del ejercicio de la autoridad.

Partiendo de la base de que los miembros de la policía local son necesariamente funcionarios públicos de la Administración municipal, al analizar su régimen jurídico, hemos de señalar que carecen de estatuto jurídico específico y formal (a pesar de la previsión de la disposición final tercera de la Ley 7/1985 reguladora de las bases de régimen local), sin perjuicio de que se pueda abstraer un estatuto material, heterogéneo, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS), y —a nivel local— de la Ley 7/1985 reguladora de las bases de régimen local (LBRL) y ulterior Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, del texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, sin que, como se ha dicho, deba tomarse en consideración lo establecido en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP), que procede a derogar parcialmente las referidas Ley de medidas para la reforma de la función pública, Ley reguladora de las bases de régimen local y el texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

Concretamente el art. 172, apartado 1, del texto refundido de disposiciones vigentes en materia de régimen local señala que “pertenecerán a la Subescala de Servicios Especiales, los funcionarios que desarrollen tareas que requieran una aptitud específica, y para cuyo ejercicio no se exija, con carácter general, la posesión de títulos académicos o profesionales determinados”; especificando las cuatro clases que comprende dicha subescala, siendo la primera de las mismas la de “policía local y sus auxiliares”. El art. 173 del texto refundido de disposiciones vigentes en materia régimen local establece que “la Policía Local ejercerá sus funciones de acuerdo con lo previsto en el Título V de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”. Dicho título V (“de las policías locales”) comprende, a su vez, los arts. 51, 52, 53 y 54 LOFCS, definiendo el art. 52 a los cuerpos de policía local como “Institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose, en cuanto a su régimen estatutario, por los principios generales de los capítulos II y III del título I y por la sección cuarta del capítulo IV del título II de la presente Ley, con la adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente, las disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas y los reglamentos específicos para cada Cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos”.

Por otra parte la Ley Orgánica 2/1986 de fuerzas y cuerpos de seguridad, establece en los ya citados capítulos II y III del título I unas “disposiciones estatutarias comunes”, señalando el art. 6.1: “Los Poderes Públicos promoverán las condiciones más favorables para una adecuada promoción profesional, social y humana de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de acuerdo con los principios de objetividad, igualdad de oportunidades, mérito y capacidad”. Igualmente, el art. 6.6 declara: “Los puestos de servicio en las respectivas categorías se proveerán conforme a los principios de mérito, capacidad y antigüedad, a tenor de lo dispuesto en la correspondiente reglamentación”. Ello, sin perjuicio de que el propio art. 2 c) LOFCS califique a los cuerpos de policía dependientes de las corporaciones locales como “fuerzas y cuerpos de seguridad”, y de las funciones de las Comunidades Autónomas en relación con las policías locales, limitada, ex art. 39, de conformidad con la propia LOFCS y la LBRL, a funciones de coordinación de la actuación de las mismas (SSTC 25/1993, de 21 de enero, FJ 1 y 81/1993, de 8 de marzo, FJ 2), mediante el ejercicio, entre otras, de la atribución de “fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a Graduado Escolar”.

Además, el art. 92.1 LBRL [actualmente derogado por la disposición derogatoria única, apartado e), de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público], según el cual (“Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto por esta Ley, por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en los términos del art 149.1.18 CE”), debía ser respetado en el desarrollo del régimen jurídico de los funcionarios al servicio de la Administración local, también “en lo no dispuesto por esta ley”; y el art. 92.2 LBRL [también derogado por la referida disposición derogatoria única, apartado e), de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público], al hablar del “estatuto funcionarial” incluía la “promoción interna” (entendida ésta en el art. 22.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública —derogado en parte por la LEEP— como “ascenso desde cuerpos o escalas de un grupo de titulación a otros de inmediato superior”, debiendo los funcionarios, “poseer la titulación exigida para el ingreso en los últimos”), que requería cumulativamente “haber prestado servicios efectivos, durante al menos dos años, como funcionario de carrera en cuerpos o escalas del grupo de titulación inmediatamente inferior al del cuerpo o escala al que pretendan acceder, así como reunir los requisitos y superar las pruebas que para cada caso establezca el Ministerio de Administraciones Públicas o el órgano competente de las demás Administraciones públicas.”

Por último, no es ocioso recordar que la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP), aunque como ya se ha dicho no puede ser parámetro de constitucionalidad, dispone en su art. 3, sobre el personal funcionario de las entidades locales, lo siguiente: “1. El personal funcionario de las Entidades Locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local. 2. Los Cuerpos de Policía Local se rigen también por este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, excepto en lo establecido para ellos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”. Y en su art. 18.2, sobre la promoción interna de los funcionarios de carrera, la referida LEEP establece que “los funcionarios deberán poseer los requisitos exigidos para el ingreso, tener una antigüedad de, al menos, dos años de servicio activo en el inferior Subgrupo, o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo y superar las correspondientes pruebas selectivas”.

A la vista de los preceptos señalados podemos reconocer que la policía local tiene, por una parte, naturaleza de fuerza y cuerpo de seguridad (art. 2 LOFCS), integrada, por otra parte, en institutos armados de naturaleza civil (art. 52 LOFCS), regida por los principios de mérito, capacidad y antigüedad (art. 6.6 LOFCS) e integrada por funcionarios al servicio de la Administración local (arts. 130, 171.1 y 2 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local) coordinados por las Comunidades Autónomas de conformidad con la LOFCS y LBRL y con funciones públicas que implican el ejercicio de autoridad (art. 92.2 LBRL), razón por la cual su desempeño se reserva exclusivamente a personal funcionarial (art. 92.2 LBRL y art.172 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local).

5. Del régimen jurídico expuesto se desprende que la “titulación” se erige en requisito esencial de la “promoción interna” (ex art. 92 LBRL), elemento éste del “régimen estatutario de los funcionarios públicos” lo cual conduce al título competencial del art. 149.1.18 CE.

Precisamente en la STC 99/1987, de 11 de junio (sobre impugnación de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública), y aunque el eje de su fundamento jurídico 4 lo que abordaba era el alcance de la reserva de ley del art. 103.3 CE para regular el estatuto de los funcionarios públicos, contiene una doctrina que resulta aquí aplicable en cuanto establecíamos que: “la Constitución ha reservado a la Ley la regulación de la situación personal de los funcionarios públicos y de su relación de servicio o ‘régimen estatutario’, por emplear la expresión que figura en el art. 149.1.18 de la misma Norma fundamental. Es éste, desde luego, un ámbito … en el que si ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18), habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración pública. Las normas que disciplinen estos ámbitos serán, en el concepto constitucional, ordenadoras del ‘estatuto de los funcionarios públicos’ … Esta normación, en virtud de la reserva constitucional a la que se viene haciendo referencia, habrá de ser dispuesta por el legislador en términos tales que, de conformidad con lo antes observado, sea reconocible en la Ley misma una determinación material suficiente de los ámbitos así incluidos en el Estatuto funcionarial”.

En este ámbito funcionarial la regulación de las materias de 'promoción interna' y 'titulación', ostentan carácter básico (ex art. 1.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública), y se encuadra sin dificultad en el 'régimen estatutario de los funcionarios públicos' del art. 149.1.18 CE, resultándoles aplicables los arts. 22.1 y 25 de la Ley 30/1984, igualmente básicos así lo reconoce la STC 388/1993, de 23 de diciembre, FJ 2, en la que decíamos que: “una lectura atenta del precepto impugnado, donde se permite la creación de Cuerpos o Escalas a extinguir para acoger a funcionarios cuyo estatuto era hasta entonces laboral sin poseer la titulación académica exigible para cada nivel, muestra que está en franca y patente contradicción con dos normas básicas estatales (arts. 22.1 y 25 de la Ley de medidas ya mencionada), cuya calificación como tales se hace en el pórtico de la misma (art. 1) … el sistema general parte de dos principios rectores al respecto, uno, la consideración de los títulos académicos como criterio taxonómico para clasificar los Cuerpos, Escalas, clases y categorías de funcionarios (art. 25), y otro, la exigencia de la promoción interna del personal se haga respetando esos títulos (art. 22.1). El desconocimiento de estos principios, como se ha hecho en la disposición adicional tercera [impugnada en aquel recurso], menoscaba la capacidad como requisito absoluto para el desempeño de cada puesto de trabajo concreto y niega el mérito como elemento relativo de comparación y preferencia para el acceso o nombramiento. En definitiva dando igual trato a quienes tienen distintos merecimientos en el ámbito de Cantabria, rompe el régimen general aplicable a toda España, que está en el fundamento de lo básico”.

6. Por el contrario, no puede estimarse encuadrable la materia de “titulación”, aunque se refiera a las policías locales, en el art. 149.1.29 CE de “seguridad pública”, porque sólo sería posible mediante una interpretación forzada del art. 39 c) LOFCS que atribuye a las Comunidades Autónomas “fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las policías locales, determinando los niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que en ningún caso el nivel pueda ser inferior al graduado escolar”, esto es que el nivel mínimo es el de graduado escolar y que a partir del mismo han de determinarse los niveles educativos de cada categoría dentro del cuerpo policial, pero sin que ello habilite a las Comunidades Autónomas para alterar el régimen de titulaciones del art. 25 de la Ley de medidas de reforma de la función pública en contra de la legislación básica de homogeneización de los principios del “mérito” y la “capacidad” para toda la función pública, y especialmente para la Administración local.

En efecto, no podemos olvidar que la materia controvertida es la de “titulación” y “dispensa en la promoción interna” de funcionarios públicos (policías locales), la cual sólo afecta a la seguridad pública en la medida en que para el ejercicio de ésta, se atribuye “autoridad” a funcionarios públicos locales. En otras palabras, para que los funcionarios públicos puedan ejercer la autoridad en la seguridad pública local necesitan previamente la cobertura competencial del régimen estatutario de los funcionarios públicos locales.

Este criterio vendría avalado por la STC 154/2005, de 9 junio (FJ 5), cuando señalamos que “la determinación de que la actividad controvertida sea o no de naturaleza policial (en sentido estricto o por inherencia) sólo puede derivarse de la ponderación de su contenido y finalidad, de acuerdo con nuestra doctrina tradicional sobre los criterios de incardinación competencial (por todas, STC 197/1996, de 3 de noviembre, FJ 3), y no de la apreciación meramente mecánica de la relación que los órganos estatales a los que se haya atribuido su ejercicio puedan tener con la organización policial”.

En definitiva, erigiéndose el estatuto funcionarial en garantía adicional del ejercicio de las funciones policiales tuitivas (estatus y condiciones distintos de las propias funciones de “seguridad pública”), la sujeción de todos los funcionarios a las mismas condiciones de acceso y promoción constituye una garantía adicional, residenciada en el título competencial del art. 149.1.18 CE.

7. En contra de lo expuesto no opera lo decidido en el ATC 375/2004, de 5 octubre (de inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 25 bis de la Ley de Cataluña 10/1994 de mossos d’esquadra, sobre dispensa de titulación en la promoción a sargento, subinspector, inspector, intendente, comisario y mayor), puesto que esta resolución hacía referencia a policías autonómicas, en concreto a la de Cataluña (disposición final segunda LOFCS), las cuales se regían por previsiones específicas no aplicables a la policía local, sin que tampoco resultase trasladable a ésta el régimen de dispensa de grado de la disposición transitoria 8 LOFCS (hoy derogada).

En efecto, en el referido Auto, y con base en los arts. 104 y 149.1.29 CE y en las normas correspondientes del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se llegaba a la conclusión de que, tratándose de una “policía integral”, los Mossos d’Esquadra estaban inmersos “en el ámbito material de la seguridad pública”. Por el contrario, si repasamos las funciones de los agentes municipales se aprecia que trascienden del mantenimiento de la seguridad pública, desarrollando una actividad predominantemente “de policía administrativa” [salud y salubridad municipal (mercados, sanidad animal, funerarias…), medio ambiente (ruidos, vibraciones, emisiones…), protección del patrimonio (particular, público, histórico…), horarios comerciales, locales de ocio, urbanismo, etc.]; tareas de supervisión, control e intervención procedimental destinadas a velar por la sujeción de los particulares al Derecho en sus relaciones de convivencia, que se diferencian netamente de las predominantemente “de seguridad” de otros cuerpos policiales (estatales o autonómicos), en los que el ejercicio de las funciones de seguridad es lo definitivo.

8. De todo lo expuesto se concluye que en la medida en que la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales, establece una dispensa de un requisito de titulación en materia de promoción interna de funcionarios públicos, en este caso de la Administración local, que únicamente corresponde regular al Estado, ha vulnerado con ello el orden constitucional de distribución de competencias, ya que el inciso “pudiendo participar en un plazo de tres años desde la citada entrada en vigor en los concursos-oposición de promoción interna con dispensa de un grado del requisito de titulación, siempre que hayan superado o superen los cursos que a tal efecto imparta la Escuela Regional de Policía Local de Cantabria” está en contradicción con las normas básicas de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, incidiendo, por consiguiente, en un ámbito competencial reservado al Estado por el art. 149.1.18 CE, por lo que se debe declarar nulo el reproducido inciso, al apreciar la vulneración del expresado precepto constitucional, con la limitación de efectos a que se refiere el art. 40 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que el inciso “pudiendo participar en un plazo de tres años desde la citada entrada en vigor en los concursos-oposición de promoción interna con dispensa de un grado del requisito de titulación, siempre que hayan superado o superen los cursos que a tal efecto imparta la Escuela Regional de Policía Local de Cantabria” de la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales es inconstitucional y, por tanto, nulo.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a ocho de noviembre de dos mil once.

SENTENCIA 176/2011, de 8 de noviembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 294, de 7 de diciembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:176

Recurso de inconstitucionalidad 1827-2000. Interpuesto por 60 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Leyes de contenido heterogéneo, facultades de enmienda del Senado, principios democrático, de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, procedimiento legislativo: STC 136/2011. Nulidad del precepto legal que modifica retroactivamente la tributación de rendimientos del trabajo personal en el impuesto sobre la renta de las personas físicas.

1. La norma cuestionada ha llevado a cabo, retroactivamente, una alteración en la determinación de la deuda tributaria del impuesto sobre las personas físicas sin la concurrencia de nítidas y cualificadas exigencias de interés general que justificasen el efecto retroactivo otorgado, lo que conduce a estimar que se ha producido la vulneración del principio de seguridad jurídica garantizado por el art. 9.3 CE [FJ 5].

2. La admisibilidad de la retroactividad de las normas fiscales no supone mantener, siempre y en cualquier circunstancia, su legitimidad constitucional, que puede ser cuestionada cuando su eficacia retroactiva entre en colisión con otros principios consagrados en la Constitución y muy especialmente con los principios de capacidad económica y seguridad jurídica (STC 126/1987) [FJ 5].

3. En los supuestos de retroactividad “auténtica”, por afectar a situaciones jurídicas ya consumadas, sólo cualificadas excepciones podrían oponerse al principio de seguridad jurídica, por lo que la licitud o ilicitud de la disposición y el sacrificio de ese principio, dependerá de la concurrencia o no de exigencias cualificadas del bien común o de interés general (SSTC 197/1992, 182/1997; STJUE caso *Stichting Goed Wonen c. Staarsscretaris van Fianancïen* de 26 de abril de 2005) [FJ 5].

4. Reitera la doctrina sobre las leyes de contenido heterogéneo y el procedimiento legislativo de la STC 136/2011 [FJ 1].

5. Ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo (STC 136/2011) [FJ 2].

6. El contenido heterogéneo de la ley cuestionada no modifica su naturaleza de ley ordinaria, ni, por ende, altera su relación con las demás normas que integran el Ordenamiento jurídico por lo que debe rechazarse que haya alterado el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución (STC 136/2011) [FJ 2].

7. El principio democrático consagrado por nuestra Constitución impone que la formación de la voluntad de las Cortes Generales se articule a través de un procedimiento en el que opera el principio mayoritario como fórmula para la integración de voluntades concurrentes (STC 136/2011) [FJ 2].

8. Cuando el ejercicio del derecho de enmienda al articulado no respete la conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado se estará afectando, de modo contrario a la Constitución, al derecho del autor de la iniciativa —art. 87 CE—, quien tiene la prerrogativa de decidir qué materias serán sometidas al conocimiento, debate, y, en su caso, aprobación de las Cortes Generales (STC 136/2011) [FJ 2].

9. La desviación en el ejercicio del derecho de enmienda parcial afecta al carácter instrumental del procedimiento legislativo —art. 66.2 CE— y, en consecuencia, a la función y fines asignados al ejercicio de la potestad legislativa por las Cámaras, provocando un vicio en el desarrollo del citado procedimiento que podría alcanzar relevancia constitucional (STC 136/2011) [FJ 2].

10. La norma impugnada no infringe el principio de seguridad jurídica al tener un objeto que, aunque heterogéneo, está perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios conocimiento del mismo mediante su publicación en el Diario Oficial de las Cortes Generales (STC 136/2011) [FJ 2].

11. Un vicio de procedimiento sólo podrá llegar a tener relevancia constitucional cuando su alcance sea de tal magnitud que haya alterado de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario (STC 136/2011) [FJ 2].

12. Las limitaciones materiales y temporales a que el constituyente ha sometido el instrumento presupuestario sólo a éste se refieren, no pudiendo extrapolarse a otras disposiciones generales que, no siendo fruto de la actividad presupuestaria de las Cortes —art. 134 CE—, son el resultado del ejercicio genérico de su actividad legislativa —art. 66.2 CE— (STC 136/2011) [FJ 3].

13. La inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras (SSTC 99/1987, 136/2011) [FJ 4].

14. No se puede confundir el ejercicio de una facultad con el cumplimiento de una obligación, para colegir del no ejercicio de aquélla por quien tiene la opción de acordar su cumplimiento, la inconstitucionalidad de la norma resultante del procedimiento legislativo (STC 136/2011) [FJ 4].

15. Dado que la inconstitucionalidad que se declara afecta sólo a la aplicación de la retroactividad de medida adoptada, procede declarar que únicamente han de considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta Sentencia, aquellas que, a la fecha de publicación de la misma, no hayan adquirido firmeza por haber sido impugnadas en tiempo y forma y no haber recaído todavía una resolución administrativa o judicial firme [FJ 6].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1827-2000, interpuesto por 60 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados contra la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, al considerar que vulnera tanto los arts. 1.1, 9.3, 23.2, 66 y 88, todos ellos de la Constitución, como los arts. 40, 43, 46, 91, 93, 94, 109 y 112.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y los arts. 49, 104, 106 y 133 del Reglamento del Senado. Han intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y los Letrados de las Cortes Generales don Fernando Sainz Moreno y don Manuel Fernández-Fontecha Torres, en representación, respectivamente, del Congreso de los Diputados y del Senado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 29 de marzo de 2000 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito del Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, en nombre y representación de 60 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, por el que se interpone recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, al considerar que vulnera los arts. 1.1, 9.3, 23.2, 66 y 88, todos ellos de la Constitución, así como los arts. 40, 43, 46, 91, 93, 94, 109 y 112.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y los arts. 49, 104, 106 y 133 del Reglamento del Senado.

Subsidiariamente, el recurso se dirige también contra determinados preceptos de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, concretamente, contra los arts. 1 (apartados 2, 3 y 5), 3 (apartados 1, 2, 5 y 7), 6 (apartados 8 y 10), 7, 9 (apartados 3, 6, 8, 9, 10, 15 y 16), 13, 14, 16 (apartados 3 y 4), 18, disposiciones adicionales tercera, novena, vigesimoquinta y trigésima cuarta, disposiciones transitorias primera, segunda, octava, décima y duodécima, y disposición derogatoria segunda, al considerar que vulneran el art. 134.7 CE; contra los arts. 15, 19, 20, 22 (con excepción de lo dispuesto en su apartado 7), 23, 25, 26, 29 a 32, 34, 35, 37 a 44, 46, 47, 49 a 57, 59, 60, 63 a 69, 71, 72, 76 a 78, 81, y disposiciones adicionales séptima, octava, decimotercera, decimosexta a decimonovena, vigesimocuarta, vigesimoséptima, vigesimoctava, trigésima a trigésima segunda, por infringir el art. 134.2 CE; y contra la disposición transitoria duodécima, al entender que contradice el art. 9.3 CE.

Tras concretar los Diputados recurrentes algunos datos sobre el procedimiento de aprobación de la Ley 55/1999, describir su contenido, precisar la que consideran como opinión contraria de los órganos consultivos al uso de este tipo de normas (con referencia al dictamen del Consejo Económico y Social de 29 de septiembre de 1999 y el dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado de 30 de septiembre de 1999), citar un documento de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda de fecha 3 de marzo de 1999 y concretar la doctrina del Tribunal Constitucional con relación al contenido de las leyes de presupuestos generales del Estado, así como la opinión del Voto particular formulado en la STC 32/2000, de 3 de febrero, proceden, en primer lugar, a dar “por reproducidas todas y cada una de las argumentaciones contenidas en el apartado IV del recurso 1390/99” (las relativas a “la Ley 50/1998 como complementaria del ordenamiento jurídico” y a su inconstitucionalidad por infracción del sistema de fuentes), asumiéndolas frente a la ahora impugnada, para insistir en el hecho de que la “Ley 55/1999 como complementaria de la Ley 54/1999 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000”, está sometida a iguales límites que ésta y, por tanto, incurre en inconstitucionalidad por infracción del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento al vulnerar los principios democrático y de pluralismo político (art. 1.1 CE), el principio de separación de poderes y los derechos de las minorías (art. 66 CE), el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), así como los arts. 23.2 y 88 CE, 40, 43, 46, 91, 93, 94, 109 y 112.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 49, 104, 106 y 133 del Reglamento del Senado.

A lo anterior añaden los Diputados recurrentes varias reflexiones sobre la Ley 55/1999 como complementaria del ordenamiento jurídico. A este respecto, destacan que en la tramitación de esta Ley se han dado dos circunstancias que no se dieron en la tramitación de la Ley 50/1998 y que han coartado la potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE). La primera de ellas es que, habiendo solicitado el Grupo Parlamentario al que pertenecen los recurrentes, a la Mesa de la Cámara con fecha de “18 de octubre de 1998” [sic], la reconsideración del acuerdo tomado por ésta el 5 de octubre de 1999 de encomendar en exclusiva a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, el estudio del proyecto de ley, dicha petición les fue denegada por acuerdo de la Mesa de la Cámara de “25 de octubre de 1998” [sic]. Además, y por si no se admitía su anterior solicitud, por escrito con fecha de “18 de octubre de 1998” [sic], se instó a la Mesa la aplicación del art. 43.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados, en el sentido de pedir informe previo a las comisiones competentes en razón de las materias afectadas por el proyecto de ley, lo que fue rechazado por acuerdo de la Mesa de fecha de “25 de octubre de 1998” [sic]. De esta manera, la mayoría de la Mesa de la Cámara es la que ha decidido “el calendario de tramitación de la Ley de Acompañamiento ‘acompasada’ a la Ley de Presupuestos”, acompasamiento que hace que se impida el ejercicio del debate tal y como el Reglamento establece y al que tiene derecho la minoría parlamentaria.

La otra circunstancia a la que hacen referencia los recurrentes es que en el debate de totalidad, que debía producirse ante las enmiendas de devolución presentadas por el Grupo Parlamentario al que pertenecen, tanto al proyecto de ley de presupuestos como al proyecto de ley de medidas, se inscribió en el orden del día de la sesión plenaria núm. 257 del lunes 25 de octubre de 1999 bajo un solo epígrafe (“debates de totalidad de iniciativas legislativas”) cuando se refería a dos iniciativas [el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado (número de expediente 121/000186) y el proyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social (número de expediente 121/000187)], iniciándose el debate por el Presidente del Congreso bajo un “punto único del orden del día” cuando lo cierto es que se estaba en presencia de dos puntos distintos del orden del día, acumulándose en un solo debate las enmiendas de totalidad, lo que supuso la anulación e inexistencia del debate de totalidad del proyecto de ley de medidas que tenía tres enmiendas de esa naturaleza, con incumplimiento del art. 112.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

A continuación subrayan los Diputados recurrentes lo que denominan como “algunos casos particularmente llamativos que afectan al principio de seguridad jurídica” (artículo 9.3 CE)”, como son “la desorganización de las fuentes del Derecho”, “los intereses de los lobbies o sectores influyentes”, “la fungibilidad entre Ley de Presupuestos y Ley de Acompañamiento” y su finalidad de “deshacer entuertos” de anteriores leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Sostienen a este respecto que en la ley impugnada se pone de manifiesto con claridad la desorganización de las fuentes del Derecho a que se puede llegar sólo debida a que el órgano encargado de elaborar los proyectos —el Gobierno— y el órgano encargado de convertirlos en mandatos legales —las Cortes Generales— “no son cuidadosos”, al ser impensable “calificarlo de ignorancia” [así sucede, a su juicio, cuando la ley de medidas modifica el régimen del “oro de inversión” de la Ley del impuesto sobre el valor añadido para adaptarlo al Derecho comunitario, estando autorizada la ley de presupuestos por la disposición final primera de la Ley del impuesto sobre el valor añadido para acometer dicha modificación]. Señalan a renglón seguido que los sectores influyentes “han descubierto que es mejor esperar al trámite de presupuestos para lograr reformas coyunturales que desnaturalizan la acción legislativa”, agravando “una permanente inseguridad jurídica” y generando “el vicio de la improvisación legislativa”. Añaden, después, que leyes como la impugnada están creando inseguridad y confusión, incluso en el propio ámbito de la Administración, al incluir la regulación de materias que debían integrarse en las leyes de presupuestos por guardar una conexión básica y esencial con los ingresos del Estado (esto pasa, a su parecer, con la inclusión de una medida en materia de régimen general de la seguridad social de determinados trabajadores hortofrutícolas, que la memoria del proyecto justificaba en su relación directa con las previsiones de ingresos). Y concluyen precisando que la técnica de regular aspectos generales por la ley de medidas implica una falta de valoración de los efectos y consecuencias de las normas que precipitadamente se elaboran y aprueban (y citan como ejemplo la modificación que el art. 65 de la Ley 55/1999 hace de los arts. 87, 88 y 90 de la Ley 50/1998, al tratarse la regulación de estos últimos, según señalaba la memoria del proyecto, de una regulación de imposible cumplimiento).

Una vez concretada la inconstitucionalidad total de la norma impugnada, pasan a continuación los recurrentes a analizar la concreta inconstitucionalidad de algunos preceptos de la citada Ley 55/1999, en primer lugar, por vulnerar la prohibición de modificar tributos sin la existencia de una previa ley tributaria sustantiva que así lo prevea (art. 134.7 CE). A este respecto, tras sintetizar la doctrina de este Tribunal Constitucional contenida fundamentalmente en la STC 27/1981 —a saber, que el art. 134.7 CE prohíbe en todo caso la creación de tributos y también su modificación, salvo que esté prevista en una ley tributaria— consideran los demandantes que infringen esa disposición constitucional los siguientes preceptos: a) art. 1, apartados 2, 3 y 5, y disposiciones transitorias primera, segunda y duodécima (impuesto sobre la renta de las personas físicas), por contener, en primer lugar, una modificación en los arts. 14 y 24 de la Ley 40/1998 (la regulación de los seguros denominados como unit linked) que no se encuentra amparada en la habilitación prevista en la disposición final quinta de esa Ley 40/1998; en segundo lugar, porque la nueva redacción dada al art. 17.2 a) de la Ley 40/1998 (rendimientos irregulares del trabajo) tiene una eficacia retroactiva plena o auténtica vulneradora no sólo del art. 134.7 CE, sino también del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE; y, en fin, porque la adición de un nuevo párrafo a la disposición transitoria novena de la Ley 40/1998 (ganancias patrimoniales derivadas de elementos adquiridos con anterioridad a 31 de diciembre de 1994) contiene una regla de determinación de la base imponible; b) art. 3, apartados 1, 2, 5 y 7, y disposición transitoria décima (impuesto sobre sociedades), al contener todos ellos normas de determinación de la base imponible (integración en la base imponible del impuesto de los seguros de vida en los que se asuma el riesgo de la inversión, cuantificación de las rentas derivadas de la transmisión de elementos patrimoniales y condiciones para la inclusión en el régimen de transparencia fiscal) que no se corresponden con la habilitación prevista en la disposición final novena de la Ley 43/1995; c) art. 6, apartados 8 y 10, y disposición derogatoria segunda (impuesto sobre el valor añadido), al regular aspectos relacionados con la determinación de la cuota y de la base imponible sin contar con una habilitación suficiente en la Ley 37/1992; d) art. 7 (impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados), por modificar las tarifas y las exenciones del impuesto, sin que tal posibilidad esté prevista en la disposición final segunda del Real Decreto Legislativo 1/1993; e) art. 9, apartados 3, 6, 8, 9, 10, 15 y 16, y disposición transitoria octava (régimen económico fiscal de Canarias), por regular exenciones, cuotas deducibles y aspectos relacionados con la determinación de la base imponible del impuesto general indirecto canario sin contar con una habilitación suficiente de la Ley 20/1991 y sin que tales modificaciones vengan exigidas por la aplicación de Directivas comunitarias; f) art. 13 (tasa por publicación de anuncios en el “Boletín Oficial del Estado”), al modificarse las exenciones sin tener cobertura en la habilitación previa de la disposición final segunda de la Ley 25/1998; g) art. 14 (tasa por derechos de examen), pues ni la Ley 66/1997 ni la Ley 25/1998 habilitan para el establecimiento de exenciones; h) art. 16, apartados 3 y 4 (fundaciones e incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general), pues la previsión contenida no encuentra cobertura en las habilitaciones previstas en la disposición final cuarta de la Ley 30/1994; i) art. 18 y disposición adicional vigesimoquinta (impuesto sobre bienes inmuebles), al exceder la regulación realizada la habilitación prevista en el art. 69.2 de la Ley 39/1988; j) disposición adicional tercera (organización internacional de comisiones de valores), al afectar a figuras tributarias excediendo de las habilitaciones contenidas en las distintas leyes reguladoras; k) disposición adicional novena (beneficios fiscales aplicables a “Salamanca Capital Europea de la Cultura 2002”), por contener una amplitud de beneficios que afectan al régimen tributario de los distintos impuestos a que hace referencia el régimen fiscal, sin una habilitación específica en las leyes reguladoras de los tributos a los que afecta; y l) disposición adicional trigésima cuarta (tarifas portuarias), al ser las tarifas una prestación patrimonial pública de carácter coactivo que forman parte del concepto constitucional de tributo a que se refiere el art. 134.7 CE.

En segundo lugar, concretan los Diputados recurrentes aquellos otros preceptos de la Ley 55/1999 que, a su juicio, infringen el art. 134.2 CE por no guardar una relación directa con el presupuesto ni con los criterios de política económica general del Gobierno de la que ese presupuesto es instrumento. Estos preceptos son los siguientes: a) art. 15 (Ley general tributaria), que modifica las consultas vinculantes; b) art. 19 (Estatuto de los trabajadores), que reforma el contrato fijo discontinuo alterando el régimen de las relaciones laborales; c) art. 22 (Seguridad Social), que incorpora una modificación de Derecho codificado en su régimen jurídico; d) art. 23 (enfermeros subinspectores e inspectores médicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social), relativo a la consideración o no de agente de la autoridad de los citados colectivos; e) arts. 25 y 26 (regímenes especiales de la Seguridad Social), que recogen normas generales relativas a la cotización y atribución de competencias a los inspectores médicos del Instituto Social de la Marina; f) arts. 29, 30, 31, 32, 34 y 35 (personal al servicio de las Administraciones públicas), que regulan criterios generales de organización y derechos de los funcionarios públicos; g) art. 37 (acceso a la función pública), que acoge una norma de carácter general; h) arts. 38 y 39 (provisión de puestos de trabajo), que regulan las condiciones de acceso, desempeño de puestos de trabajo y situaciones de determinados funcionarios; i) art. 40 (protección social), que fija los criterios de cobertura de accidentes y asistencia sanitaria del personal desplazado en el exterior; j) art. 41 (derechos pasivos), que incorpora una modificación de carácter general en la definición del hecho causante de las pensiones; k) art. 42 (aplicación de la disposición transitoria sexta de la Ley Orgánica de ordenación general del sistema educativo), que establece una excepción atinente a las condiciones de acceso a la función pública; l) art. 43 (Ley general presupuestaria), que modifica con carácter general el régimen jurídico aplicable al sector público estatal; m) art. 44 (responsabilidad financiera derivada de la gestión de los fondos procedentes de la Unión Europea), que prevé una regulación general sobre la responsabilidad de las Comunidades Autónomas en la gestión de las subvenciones comunitarias y de los procedimientos para hacerla efectiva; n) arts. 46, 47 y 49 (gestión de las haciendas locales), que incluyen modificaciones generales o básicas del régimen jurídico de las corporaciones locales; ñ) arts. 50, 51 y 52 (organización administrativa), al efectuar modificaciones en el régimen, atribuciones y competencias de las entidades a que se refieren; o) art. 53 (acción administrativa en el exterior), que contiene previsiones indefinidas y generales en relación con los destinos del fondo de ayuda al desarrollo; p) art. 56 (comercio minorista), que introduce modificaciones en los pagos a proveedores del comercio, facturas e infracciones y sanciones; q) art. 57 (competencia desleal), que contiene una habilitación en blanco al Gobierno en orden a la adopción de medidas en relación con los nacionales de otro Estado; r) art. 59 (autopistas en régimen de concesión), que dispone una serie de modificaciones generales sobre construcción, conservación y explotación de las autopistas en régimen de concesión; s) art. 60 (contrato de servicios de gestión de autovías), que incluye una norma que tiene la consideración de legislación básica sobre contratos administrativos; t) art. 64 (disciplina de tráfico aéreo en materia de ruido), que contiene medidas con una conexión secundaria o accidental con los ingresos del Estado; u) art. 65 (modificación de la Ley de ordenación de los transportes terrestres), que regula un régimen de infracciones y sanciones; v) arts. 77 y 78 (sanidad), que constituyen una alteración de la ordenación general y permanente de la materia; x) disposición adicional decimoctava (médicos de asistencia médico-farmacéutica y de accidentes de trabajo), que declara la extinción del régimen de previsión del citado colectivo; e y) disposición adicional vigesimocuarta (integración de Notarios y Corredores de Comercio), que no sólo acoge una medida de notable trascendencia e importancia sino que no entra en vigor hasta el 1 de octubre de 2000.

Si antes identificaban los Diputados recurrentes los preceptos de la Ley 55/1999 que, a su juicio, no guardaban “una relación directa” con el presupuesto ni con los criterios de política económica general del Gobierno de la que ese presupuesto es instrumento, a continuación pasan a concretar aquellos otros preceptos que, también a su juicio, no mantienen ninguna clase de relación con esos ingresos y gastos del Estado o con los criterios de política económica, esto es, no guardan siquiera una relación indirecta. Esos preceptos son: art. 20 (personal extracomunitario en buques), art. 54 (modificación de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas), art. 55 (modificación de la Ley 9/1992, de 30 de abril, de mediación en seguros privados), art. 63 (modificación de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre navegación aérea), art. 66 (modificación de la Ley 11/1998, de 24 de abril, general de telecomunicaciones), art. 67 (modificación de la Ley 10/1998, de 3 de mayo, de televisión privada), art. 68 (modificación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones), art. 69 (modificación de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo), art. 71 (modificación de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos), art. 72 (Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del estatuto de la viña, el vino y los alcoholes), art. 76 (modificación de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad), art. 81 (modificación de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente) y disposiciones adicionales séptima (reclamaciones económico-administrativas), octava (modificación de la Ley 26/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos), decimotercera (mancomunidad de canales del Taibilla), decimosexta (operaciones de comercio exterior), decimoséptima (modificación de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores), decimonovena (modificación del Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de sociedades anónimas), vigesimoséptima (participaciones en el sector energético), vigesimoctava (modificación del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial), trigésima (modificación de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social), trigésima primera (modificación de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de ordenación de las telecomunicaciones) y trigésima segunda (modificación de la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión).

Finalmente, suplican los Diputados recurrentes a este Tribunal que, teniendo en cuenta la conexión existente entre el objeto y fundamento del presente recurso con el interpuesto contra la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (recurso núm. 1390-1999), se proceda a la acumulación de ambos procesos constitucionales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 83 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

2. La Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso mediante providencia de 11 de abril de 2000, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, para que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Igualmente, acordó oír a las partes en el mismo plazo del traslado para que expusiesen lo que considerasen oportuno acerca de la acumulación de este recurso con el núm. 1390-1999 —contra la Ley 50/1988, de 30 de diciembre—, promovidos ambos por los mismos recurrentes. Todo ello con publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (lo que se cumplimentó en el “BOE” núm. 103, de 29 de abril de 2000).

3. El día 26 de abril de 2000 presentó un escrito en el Registro General de este Tribunal el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, solicitando se le tuviese por personado y se le concediese una prórroga del plazo conferido para formular alegaciones por ocho días más.

4. Mediante providencia de la Sección Cuarta de este Tribunal con fecha de 3 de mayo de 2000, se acordó tener por personado y parte al Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación y prorrogarle en ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones, a partir del día siguiente al de expiración del ordinario.

5. Por escrito registrado el día 5 de mayo de 2000 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal la decisión de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento a los solos efectos de formular alegaciones en relación con la violación de las normas reguladoras del procedimiento legislativo que se denuncia en la demanda, en lo que afecta al Congreso de los Diputados, encomendando la representación y defensa al Letrado de las Cortes Generales, don Fernando Sainz Moreno, jefe de la asesoría jurídica de la Secretaría General de la Cámara, con remisión del recurso a la dirección de estudios y documentación de la Secretaría General. Posteriormente, mediante escrito registrado el día 6 de mayo siguiente, el Letrado de las Cortes Generales, en representación de esta Cámara, suplicó que se le tuviese por personado, dando por reproducidas en su integridad las alegaciones presentadas en el recurso núm. 1390-1999, asumiéndolas plenamente en el presente recurso.

No obstante lo dicho, el representante del Congreso de los Diputados opone algunas consideraciones a las alegaciones complementarias efectuadas por los Diputados recurrentes, en el sentido de precisar los siguientes extremos:

a) Que los acuerdos de la Mesa de “18 de octubre de 1998” y de “25 de octubre de 1998” [sic] no son más que la consecuencia de haber adoptado la decisión de que ambos proyectos, el de la ley de presupuestos y el de la ley de medidas, se tramitaran por la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda.

b) Que el acuerdo de que en la sesión plenaria de 25 de octubre de 1999 se presentaran ambos proyectos de manera conjunta y se debatieran luego las enmiendas a la totalidad de devolución, presentadas por los Grupos Parlamentarios Socialista, de Izquierda Unida y Mixto, fue sometido a la Junta de Portavoces sin que los representantes del grupo al que pertenecen los diputados recurrentes opusieran objeción alguna a tal forma de ordenar el debate.

c) El hecho de que se hayan incluido en la Ley de medidas 55/1999 algunas normas que pudieran haberse introducido en la Ley de presupuestos no entraña vicio de inconstitucionalidad alguno, pues su ubicación en una u otra ley es opcional.

d) El argumento de cómo operan “los intereses de los lobbies o sectores influyentes en la tramitación de las leyes” es un tema cuya contestación exige examinar cómo actúan los sectores influyentes “en todos los procedimientos parlamentarios”, cuestión que claramente excede el contenido del presente recurso.

Según lo que antecede, concluye el Letrado de las Cortes Generales suplicando se dicte Sentencia por la que se declare que no se han producido las infracciones del procedimiento legislativo invocadas en la demanda.

6. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 10 de mayo de 2000, la Presidenta del Senado comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de dar por personada a esta Cámara, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. Por escrito registrado en este Tribunal el día 18 de mayo de 2000, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, presentó sus alegaciones solicitando que se dictase Sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad, declarándose la constitucionalidad de la Ley 55/1999.

Parte el Abogado del Estado precisando que puesto que el presente recurso es muy similar al que se promovió en su día contra la Ley 50/1998, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, se va a referir exclusivamente a las cuestiones nuevas que plantea el recurso dirigido contra la Ley 55/1999, para evitar reiteraciones innecesarias. A este respecto señala, antes de nada, que los Diputados insisten en defender la inconstitucionalidad de la ley apoyándose en las posiciones de algunos autores y órganos consultivos del Estado, que no tienen virtualidad alguna en el procedimiento constitucional, al tratarse de consideraciones sobre los efectos que produce este modo de modificación del ordenamiento jurídico en el ejercicio de las profesiones relacionadas con el Derecho, pero sin que supongan un riguroso análisis jurídico-constitucional dirigido a demostrar la inconstitucionalidad de este tipo de leyes. De esta manera, las únicas alegaciones que tienen interés en este procedimiento constitucional, a juicio del Abogado del Estado, son las que se dirigen directamente a defender la vulneración de preceptos de la Constitución.

Por otra parte, pasa el Abogado del Estado a hacer una breve referencia al Voto particular de la STC 32/2000, citado por los recurrentes, precisando que si se quiere valorar adecuadamente el contenido de un Voto particular en términos de prosperabilidad de una pretensión constitucional, hay que tener presente que un voto de esta naturaleza no es sino la opinión contraria a la de la mayoría de los miembros del Tribunal. Dicho esto, señala a renglón seguido que en el citado voto particular sólo se afirma que si las que llama “leyes de acompañamiento” fuesen aprobadas en la forma prevista para las leyes de presupuestos, por su contenido, no respetarían “la doctrina más flexible y permisiva” de la jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional en relación con el contenido de estas leyes en virtud de lo previsto en el art. 134 CE. Sin embargo, precisa el Abogado del Estado, no se puede olvidar que la ley que se enjuicia en este procedimiento no se aprobó al amparo de ese régimen procedimental especial, por lo que difícilmente cabe la aplicación de esa doctrina restrictiva aun cuando sea en su versión más flexible y permisiva.

Pasa a continuación el Abogado del Estado a analizar aquellas circunstancias que, según los recurrentes, se dieron en el debate de la Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social para 2000, que no se dieron en la tramitación de la Ley 50/1998. En primer lugar, en relación con las resoluciones dictadas por la Mesa del Congreso que habrían coartado la potestad legislativa de las Cortes Generales con vulneración del art. 66.2 CE, ante sus solicitudes de emisión de informe previo por distintas comisiones, sin encomendarse en exclusiva el informe a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, a su juicio, tales decisiones negativas lo fueron en aplicación del Reglamento del Congreso de los Diputados que no sólo atribuye a la Mesa la facultad de encomendar a una u otra comisión el conocimiento de los distintos proyectos, proposiciones y asuntos (art. 43.1), sino también la de acordar el sometimiento a una comisión el informe previo (art. 43.3), por iniciativa de la propia Mesa o a petición de una comisión interesada (lo que excluye la legitimación de los grupos parlamentarios para hacer esta petición).

En segundo lugar, por lo que se refiere a la forma en que se produjo el debate de totalidad bajo un solo punto del día, en lugar de dos como consideraban los recurrentes, considera el Abogado del Estado que se trata de una cuestión formal que no vulnera ningún precepto constitucional o del Reglamento del Congreso de los Diputados, pues aquella forma de producirse el debate no impide que cada enmienda dé lugar a un turno a favor y otro en contra, en los términos que prevé el art. 112.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (único citado en su demanda por los Diputados recurrentes).

En tercer lugar, respecto de las objeciones procedimentales que hacen los recurrentes, insiste el Abogado del Estado en lo mismo que dijo en el recurso 1390-1999 al contestar la alegación sobre la vulneración del derecho de enmienda, a saber, que la participación de los Diputados en dicha tramitación (en este caso, en el debate de totalidad), fue suficiente para tener aplicado y cumplido el principio del art. 1.1 CE.

Por último, señala el Abogado del Estado con relación a la pretendida aplicación a las leyes de medidas de los límites previstos en el art. 134.2 y 7 de la Constitución para las leyes de presupuestos, que dicha extensión no es viable dado que la potestad legislativa de las Cortes Generales no tiene esos límites en la Constitución, por lo que en su ejercicio no sólo puede legislar lo que considere oportuno, sino que también tiene la facultad, dentro del cauce procedimental establecido, de aprobar los productos normativos en los plazos y en el modo que decida a través de sus órganos constitucionales.

Por medio de otrosí, el Abogado del Estado manifestó que no se oponía a la acumulación del presente recurso con el tramitado bajo el número 1390-1999 (promovido contra la Ley 50/1999), al considerar que se dan las condiciones previstas en el art. 83 LOTC.

8. El día 19 de mayo de 2000 el Letrado de las Cortes Generales, don Manuel Fernández-Fontecha Torres, en nombre y representación del Senado, presentó un escrito solicitando la acumulación de los procedimientos del recurso de inconstitucionalidad núm. 1390-1999, contra la Ley 50/1998, y del núm. 1827-2000, contra la Ley 55/1999, al tener objetos conexos, lo que justifica la solicitud de acumulación que prevé el art. 83 LOTC.

9. Por providencia de 7 de noviembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad tiene por objeto analizar, en primer lugar, la constitucionalidad de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Subsidiariamente, el recurso se dirige también, en segundo lugar, contra determinados preceptos de esa misma norma legal, concretamente, contra los arts. 1 (apartados 2, 3 y 5), 3 (apartados 1, 2, 5 y 7), 6 (apartados 8 y 10), 7, 9 (apartados 3, 6, 8, 9, 10, 15 y 16), 13, 14, 15, 16 (apartados 3 y 4), 18, 19, 20, 22 (con excepción de lo dispuesto en su apartado 7), 23, 25, 26, 29 a 32, 34, 35, 37 a 44, 46, 47, 49 a 57, 59, 60, 63 a 69, 71, 72, 76 a 78, 81, disposiciones adicionales tercera, séptima, octava, novena, decimotercera, decimosexta a decimonovena, vigesimocuarta, vigesimoquinta, vigesimoséptima, vigesimoctava, trigésima a trigésima segunda y trigésima cuarta, disposiciones transitorias primera, segunda, octava, décima y duodécima, y disposición derogatoria segunda.

Antes de entrar a dar respuesta a las cuestiones planteadas por los Diputados recurrentes conviene precisar que los problemas de constitucionalidad que suscitan en el presente recurso contra la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, son, tal y como ponen de manifiesto las partes, prácticamente los mismos que plantearon en el recurso núm. 1390-1999 seguido contra la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que han sido recientemente resueltas en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, a cuyos razonamientos y conclusiones hemos de remitirnos ahora, sin perjuicio de efectuar alguna precisión adicional sobre las cuestiones nuevas planteadas por los recurrentes.

2. Consideran los Diputados recurrentes, con carácter general, que la Ley 55/1999 es inconstitucional y nula por ser contraria a los arts. 1.1, 9.3, 23.2, 66 y 88, todos ellos de la CE, así como a los arts. 40, 43, 46, 91, 93, 94, 109 y 112.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y a los arts. 49, 104, 106 y 133 del Reglamento del Senado, por los mismos motivos que fueron esgrimidos en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1390-1999 (interpuesto contra la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social). Esos motivos a los que hacían referencia entonces y que, a su juicio, convertían en inconstitucionales a las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social, sucintamente expuestos, son los siguientes:

a) La imposibilidad constitucional de la existencia de una ley ordinaria que, con carácter anual y contenido impredecible, opere sobre la totalidad del ordenamiento jurídico, respecto de lo que concluimos que “ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo” (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3).

b) La alteración del sistema de fuentes, con relación a la cual señalamos que su contenido heterogéneo “no modifica su naturaleza de ley ordinaria, ni, por ende, altera su relación con las demás normas que integran el Ordenamiento jurídico” por lo que no alteran el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 4).

c) La infracción del principio democrático, el pluralismo político, la separación de poderes y los derechos de las minorías, sobre la que concluimos que el principio democrático consagrado por nuestra Constitución (art. 1.1) impone que la formación de la voluntad de las Cortes Generales se articule “a través de un procedimiento cuyos rasgos estructurales ha prescrito el texto constitucional” y en el que opera el “principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes” (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5).

d) La violación del derecho de enmienda por haberse añadido, en ambas Cámaras, importantes enmiendas aprobadas con el apoyo del grupo mayoritario, con referencia a la que señalamos que, siendo cierto que en el ejercicio del derecho de enmienda al articulado debe respetarse una “conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado”, so pena de afectar, de modo contrario a la Constitución, tanto al derecho del autor de la iniciativa (art. 87 CE), como al carácter instrumental del procedimiento legislativo (art. 66.2 CE) y, en consecuencia, a la función y fines asignados al ejercicio de la potestad legislativa por las Cámaras, provocando un vicio en el desarrollo del citado procedimiento que podría alcanzar relevancia constitucional, si alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras, sin embargo, los Diputados recurrentes no habían impugnado precepto alguno de la ley controvertida que eventualmente pudiera haber adolecido del defecto denunciado. Esa misma carencia de impugnación concurre en este caso, no siendo función de este Tribunal Constitucional la de investigar el contenido de la ley impugnada a la búsqueda de los concretos preceptos respecto de los cuales se hubiese podido producir la situación denunciada en la demanda (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8).

e) La infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) al tratarse de una ley de contenido indefinido y sin objeto predeterminado, respecto de la que afirmamos que la norma impugnada tenía un objeto que, “aunque heterogéneo, está perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el ‘Diario Oficial de las Cortes Generales’, como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el ‘Boletín Oficial del Estado’” (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9), tal y como sucede en este caso.

f) Y, en fin, la infracción de una serie de reglas del procedimiento parlamentario, como que los antecedentes que se acompañaron al proyecto de ley no podían calificarse como tales, que se había delegado en una comisión legislativa permanente la aprobación del proyecto de ley cuando ello no era obligatorio, que la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, del Congreso de los Diputados, no había solicitado informes sobre cuestiones que eran competencia principal de otras comisiones, que habían intervenido Diputados de los distintos grupos parlamentarios que no eran miembros de la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda sin que constase su sustitución formal o informal, y, en fin, que se había tramitado el proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. Pues bien, estos vicios fueron rechazados no sólo por no haberse denunciado algunos de ellos ante la correspondiente Cámara sino, lo que es más importante, por no haberse acreditado que su alcance era de tal magnitud que hubiese alterado, “no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario” (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10), acreditación tampoco realizada ahora.

En consecuencia, por los mismos motivos que fueron expuestos en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, procede ahora también rechazar este primer bloque de motivos de inconstitucionalidad de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

3. Los Diputados recurrentes solicitan de forma subsidiaria que se declare la inconstitucionalidad de una serie de preceptos de la misma Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, concretamente, de los arts. 1 (apartados 2, 3 y 5), 3 (apartados 1, 2, 5 y 7), 6 (apartados 8 y 10), 7, 9 (apartados 3, 6, 8, 9, 10, 15 y 16), 13, 14, 16 (apartados 3 y 4), 18, disposiciones adicionales tercera, novena, vigesimoquinta y trigésima cuarta, disposiciones transitorias primera, segunda, octava, décima y duodécima, y disposición derogatoria segunda, al considerar que vulneran el art. 134.7 CE; contra los arts. 15, 19, 20, 22 (con excepción de lo dispuesto en su apartado 7), 23, 25, 26, 29 a 32, 34, 35, 37 a 44, 46, 47, 49 a 57, 59, 60, 63 a 69, 71, 72, 76 a 78, 81, y disposiciones adicionales séptima, octava, decimotercera, decimosexta a decimonovena, vigesimocuarta, vigesimoséptima, vigesimoctava, trigésima a trigésima segunda, por infringir el art. 134.2 CE.

La pretensión de aplicar a las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social los límites que la Constitución prevé para las leyes de presupuestos generales del Estado, concretamente en los apartados 2 y 7 del art. 134, ya ha sido rechazada en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, en la que hemos señalado que “debe afirmarse taxativamente que las limitaciones materiales y temporales a que el constituyente ha sometido el instrumento presupuestario sólo a éste se refieren, no pudiendo extrapolarse a otras disposiciones generales que, no siendo fruto de la actividad presupuestaria de las Cortes (art. 134 CE), son el resultado del ejercicio genérico de su actividad legislativa (art. 66.2 CE)” (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 11).

Deben rechazarse también, pues, los vicios denunciados a este respecto al no poder vulnerar la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, ninguno de los límites que la Constitución consagra para la ley de presupuestos generales del Estado, respecto de los que sólo a ésta son específicamente predicables.

4. El primer bloque de cuestiones nuevas planteadas por los recurrentes en el presente proceso constitucional y que afectarían a la totalidad de la ley impugnada por vulneración de los arts. 1.1, 9.3, 23.2, 66 y 88, todos ellos de la Constitución, así como de los arts. 40, 43, 46, 91, 93, 94, 109 y 112.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y de los arts. 49, 104, 106 y 133 del Reglamento del Senado, derivan, en primer lugar, de la no reconsideración por la Mesa del Congreso, dada la heterogeneidad de los contenidos abarcados por el proyecto de ley, del acuerdo de 5 de octubre de 1999 por el que se encomendaba a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, el estudio del proyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social; en segundo lugar, de la negativa de la Mesa de la Cámara a solicitar informe previo a otras comisiones competentes en razón de las materias afectadas por el proyecto de ley; y, en tercer lugar, de la ordenación bajo un solo punto del día y por la realización de un debate conjunto de las enmiendas de totalidad con devolución tanto al proyecto de ley de presupuestos generales del Estado como al proyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Debe insistirse antes de nada en que “la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras” [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a); 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5; y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10]. No basta, pues, con cualquier vicio o inobservancia de los previstos en las normas que regulan el procedimiento parlamentario para declarar la inconstitucionalidad de la norma o disposición con que se pone fin al mismo, siendo necesario a tales efectos que el vicio o inobservancia denunciada afecte “esencialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios, de modo que sólo los vicios o defectos más graves provocan un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma que podría conducir a su declaración de inconstitucionalidad” (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10).

Hecha la precisión que antecede, no cabe sino señalar, también ahora, que estamos en presencia de unos actos de trámite insertos en un procedimiento parlamentario cuya eventual inobservancia sólo podría alcanzar relevancia constitucional y, por tanto, viciar de inconstitucionalidad la ley resultante cuando, como hemos señalado anteriormente y debemos reiterar ahora, esas inobservancias alterasen de modo sustancial el proceso de formación de voluntad de una Cámara, extremo éste que ni se dedujo de las pretendidas irregularidades denunciadas y ni siquiera se alegaron [STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10 d)]. Pues bien, en este caso, no sólo los vicios citados no fueron denunciados ante la misma Cámara (salvo el de la decisión de atribuir a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, el estudio del proyecto de ley, decisión ésta respecto de la que solicitó su reconsideración), sino que, una vez más, los Diputados recurrentes se limitan a cuestionar de forma genérica determinadas decisiones de la Mesa del Congreso, sin un mínimo de argumentación que permita poner en cuestión sobre esta base la constitucionalidad de la totalidad de la ley impugnada. Todo ello sin olvidar, como ya hemos tenido ocasión de señalar, “que no se puede confundir el ejercicio de una facultad con el cumplimiento de una obligación, para colegir del no ejercicio de aquélla por quien tiene la opción de acordar su cumplimiento, la inconstitucionalidad de la norma resultante del procedimiento legislativo” [STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10 c)].

5. La última cuestión planteada en el presente recurso de inconstitucionalidad se dirige a denunciar la vulneración del art. 9.3 CE por la disposición transitoria duodécima de la Ley impugnada, la cual, a juicio de los recurrentes, otorga una eficacia retroactiva plena o auténtica a la nueva redacción dada al art. 17.2 a) de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

La Ley 55/1999, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, fue aprobada el día 29 de diciembre, publicada en el “Boletín Oficial del Estado” del día 30 de diciembre de 1999, y fijada su entrada en vigor, según su disposición final segunda, para “el día 1 de enero del año 2000”. No obstante lo anterior, la disposición transitoria duodécima, bajo el título de “régimen transitorio de la modificación introducida en el artículo 17.2 a) de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias”, establecía, en su primer párrafo, que “[l]a modificación introducida en el artículo 17.2 a) de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias, por el artículo 1 de esta Ley, será aplicable a los rendimientos devengados desde el día 1 de octubre de 1999”. Por su parte, el art. 1 de la citada Ley 55/1999, en su apartado 5, da nueva redacción al art. 17.2 a), modificando la reducción aplicable a los rendimientos irregulares del trabajo personal por cuenta ajena.

Para determinar cuándo una norma tributaria de carácter retroactivo vulnera la seguridad jurídica de los ciudadanos hay que analizar, de un lado, el grado de retroactividad de la norma cuestionada y, de otro, las circunstancias específicas que concurren en cada supuesto [SSTC 126/1987, de 16 de julio, FJ 11; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3; y 182/1997, de 20 de octubre, FJ 11 c)]. Con relación al grado de retroactividad, hemos de señalar que, como correctamente apuntan los recurrentes, la que se imputa al precepto impugnado no es “impropia” o aquella que anuda efectos jurídicos a situaciones de hecho aún no concluidas, sino “auténtica”, por afectar a situaciones jurídicas ya consumadas (SSTC 126/1987, de 16 de julio, FJ 11; 197/1992, de 19 de noviembre, FJ 4; y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 11). En efecto, aún tratándose el impuesto sobre la renta de las personas físicas de un tributo con un hecho imponible duradero o de período, en el que el devengo se sitúa al final del período impositivo y, por tanto, de un tributo en el que el legislador puede, en principio, modificar “algunos aspectos del mismo por medio de disposiciones legales dictadas precisamente durante el período impositivo en el que deben surtir efectos” (STC 182/1997, de 19 de noviembre, FJ 13), dado que con ello estaría afectando a un hecho imponible aún no consumado (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 12), sin embargo, en el caso que nos ocupa la norma impugnada entró en vigor el día 1 de enero de 2000, esto es, con posterioridad al devengo del impuesto sobre la renta de las personas físicas correspondiente al ejercicio 1999 (que se producía, con carácter general, el día 31 de diciembre de cada ejercicio de conformidad con lo dispuesto en el art. 12.2 de la Ley 40/1998). Se trata, pues, de un supuesto de retroactividad “auténtica” en la medida que la retroactividad incorporada a la disposición transitoria impugnada afectó, en el ámbito de un hecho imponible que estaba totalmente consumado, a situaciones jurídicas surgidas y concluidas durante el ejercicio de 1999.

El juicio de constitucionalidad sobre este extremo ha de partir de que, según tenemos dicho, aunque la mera constatación de que la mencionada Ley 55/1999 tuvo carácter retroactivo lleva necesariamente a la conclusión de que la seguridad jurídica de los sujetos pasivos del impuesto sobre la renta de las personas físicas ha quedado afectada, sin embargo, ello no es razón suficiente para declarar que esa afectación se ha hecho de modo contrario a la Constitución. En efecto, partiendo de que “no cabe considerar, con carácter general, subsumidas las normas fiscales en aquellas a las que expresamente se refiere el art. 9.3 de la Constitución, por cuanto tales normas tienen un fundamento autónomo en la medida en que son consecuencia obligada del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, impuesto a todos los ciudadanos por el art. 31.1 de la Norma fundamental” [STC 126/1987, de 16 de julio, FJ 9 A)]. Ahora bien, también hemos afirmado que “la admisibilidad de la retroactividad de las normas fiscales no supone mantener, siempre y en cualquier circunstancia, su legitimidad constitucional, que puede ser cuestionada cuando su eficacia retroactiva entre en colisión con otros principios consagrados en la Constitución” [STC 126/1987, FJ 9 B)] y muy especialmente los principios de capacidad económica y seguridad jurídica.

En particular, en los supuestos de retroactividad “auténtica” la doctrina de este Tribunal ha venido afirmando que “sólo cualificadas excepciones” podrían oponerse al principio de seguridad jurídica (STC 197/1992, de 19 de noviembre, FJ 4), por lo que la licitud o ilicitud de la disposición y, por tanto, el sacrificio de ese principio, dependerá de la concurrencia o no de exigencias cualificadas “del bien común” [STC 126/1987, de 16 de julio, FJ 11) o de “interés general” (STC 182/1997, de 20 de octubre, FJ 11 d)], razón por la cual, pueden reputarse conformes con la Constitución modificaciones con cualquier grado de retroactividad cuando “existieran claras exigencias de interés general” [STC 173/1996, de 31 de octubre, FJ 5 C)]. En ese sentido se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, entre otras en su Sentencia de 26 de abril de 2005 (C-376/02), caso Stichting Goed Wonen contra Staatssecretaris van Financiën, donde precisamente se afirmaba que la finalidad de evitar las operaciones dirigidas a eludir las obligaciones tributarias puede constituir una justificación suficiente para una norma retroactiva (párr. 45: “Los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica no se oponen a que un Estado miembro, con carácter excepcional y con el fin de evitar que durante el procedimiento legislativo se incrementen considerablemente las operaciones financieras destinadas a minimizar la carga del IVA contra las que pretende luchar precisamente una ley de modificación, atribuya a esta ley un efecto retroactivo, cuando, en circunstancias como las del asunto principal, se ha advertido de la próxima adopción de la ley y de su efecto retroactivo a los operadores económicos que realizan operaciones económicas como las contempladas por la ley, de modo que puedan comprender las consecuencias de la modificación legislativa prevista para las operaciones que realizan)”. Finalmente, hemos afirmado que las citadas exigencias de interés general “deben ser especialmente nítidas cuando la norma retroactiva de que se trate incide en un tributo como el impuesto sobre la renta de las personas físicas” [STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 13 A)].

Pues bien, en primer lugar podría entenderse que la modificación operada en el impuesto sobre la renta de las personas físicas respondía “a la finalidad, constitucionalmente respaldada, de una mayor justicia tributaria” (STC 126/1987, de 16 de julio, FJ 13), al dirigirse a corregir la forma de tributación de los rendimientos irregulares del trabajo personal por cuenta ajena, que se estaba utilizando como un instrumento de planificación fiscal por contribuyentes de elevado nivel de rentas que tenían la posibilidad de arbitrar sus relaciones económicas, provocando la generación de rendimientos dinerarios o en especie de forma irregular. Concretamente, son las enmiendas núms. 69 y 70 presentadas por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida al art. 1 del proyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que pretendían, de un lado, evitar “[l]a búsqueda de ingeniería fiscal para no contribuir fiscalmente en la misma proporción”, y, de otro, “[e]vitar interpretaciones torticeras de la ley que eludan la progresividad fiscal, haciendo creer que determinadas remuneraciones en metálico o en especie son rentas irregulares o plusvalías” (“Boletín Oficial de las Cortes Generales”, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie A Proyectos de Ley, 5 de noviembre de 1999, núm. 187-3, págs. 77 y 78), las que provocaron que el Grupo Parlamentario mayoritario presentase una enmienda transaccional para limitar la reducción citada al 30 por 100 y, lo que es más importante, para evitar que “cuando esa renta salarial irregular exced[iese] de unas cantidades normales, no [tuviese] la consideración de renta irregular y sí la de renta regular”, tanto más cuando “algún grupo de trabajadores o de directivos, en su caso —que es lo que hemos visto en estos últimos días—, reciben remuneraciones irregulares que son excesivamente elevadas”, siendo conveniente “que esas personas que reciben una renta irregular, muy superior a lo que sería razonable”, tributasen “en el tipo marginal máximo” (Cortes Generales, “Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados”, Comisiones, Economía, Comercio y Hacienda, VI Legislatura, núm. 794, sesión núm. 81, 10 de noviembre de 1999, pág. 23653).

Según lo que antecede, aunque pudieran haber existido razones que hicieran conveniente la modificación, sin embargo, en la medida en que dicha modificación afecta por igual a todas las rentas irregulares del trabajo, sin establecer distinciones de ningún tipo para aquellas rentas que pretendidamente serían el objeto de la medida porque con ellas se propiciaban operaciones de planificación fiscal, se produce un tratamiento indiscriminado. Este tratamiento indiscriminado implica que el efecto retroactivo se proyecte por igual sobre todas las rentas irregulares del trabajo, lo que no sólo pone en duda la existencia misma de un cualificado fin de interés general sino que tiene como consecuencia que la medida tenga un alcance más general que el que pudiera estar reflejado en la tramitación parlamentaria.

Cabe por tanto concluir que la norma cuestionada ha llevado a cabo, retroactivamente, una alteración en la determinación de la deuda tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas sin la concurrencia de nítidas y cualificadas exigencias de interés general que justificasen el efecto retroactivo otorgado, lo que conduce a estimar que se ha producido la vulneración del principio de seguridad jurídica garantizado por el art. 9.3 de la Constitución y, en su consecuencia, a declarar la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo primero de la disposición transitoria duodécima de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

6. Llegados al fin de nuestro enjuiciamiento y antes de pronunciar el fallo sólo nos queda precisar cuál es el alcance concreto que debe atribuirse a la declaración de inconstitucionalidad que lo integra. A tal fin, debe señalarse antes que nada que la inconstitucionalidad que se declara afecta sólo a la aplicación retroactiva de la medida adoptada, que no a la medida misma, la cual no ha sido impugnada en este proceso constitucional. Y debe añadirse a continuación, que por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), procede declarar que únicamente han de considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta Sentencia aquellas que, a la fecha de publicación de la misma, no hayan adquirido firmeza por haber sido impugnadas en tiempo y forma y no haber recaído todavía una resolución administrativa o judicial firme sobre las mismas (art. 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

FALLO

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

Ha decidido

1º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar que es inconstitucional y nulo, con los efectos que se indican en el fundamento jurídico 6, el primer párrafo de la disposición transitoria duodécima de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a ocho de noviembre de dos mil once

SENTENCIA 177/2011, de 8 de noviembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 294, de 7 de diciembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:177

Cuestión interna de inconstitucionalidad 6188-2002. Planteada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional en relación con los arts. 453.2 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar.

Derecho a la tutela judicial efectiva, control judicial de la actividad administrativa y especialidad de la jurisdicción militar: nulidad de los preceptos legales que impiden recurrir a través del procedimiento contencioso-disciplinario militar ordinario las sanciones disciplinarias por faltas leves.

1. Que las sanciones impuestas por faltas leves no puedan ser recurridas por el cauce del procedimiento contencioso-disciplinario militar ordinario supone una vulneración de los arts. 24.1 y 106.1 CE carente de justificación constitucionalmente aceptable que choca, además, con el propósito del art. 117.5 CE [FJ 5].

2. La inadmisión del recurso contencioso-disciplinario militar ordinario contra actos que resuelvan recursos por falta leve, configura un ámbito de actuación administrativa exenta de control judicial, lo que choca frontalmente con el principio que consagra el art. 106.1 CE de control judicial del sometimiento de la actuación administrativa a la ley y al ordenamiento jurídico [FJ 4].

3. El art. 106.1 CE establece un principio de fiscalización plena de la actuación administrativa tan consustancial al Estado de Derecho como es el del sometimiento de la actuación de todos los poderes públicos al conjunto del Ordenamiento y la verificación de esa sujeción, en última instancia, por los órganos del Poder Judicial [FJ 4].

4. La exclusión de control judicial de los motivos de legalidad ordinaria que surgieran a raíz de la imposición de sanciones leves en el ámbito disciplinario castrense choca frontalmente con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión reconocida en el art. 24.1 CE [FJ 3].

5. El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE prohíbe al legislador que, en términos absolutos e incondicionales, impida acceder al proceso los derechos e intereses legítimos que la Constitución quiere que sean tutelados por los Jueces y Magistrados, prohibición que se refuerza por lo dispuesto en el art. 106.1 de la Constitución cuando se trata del control judicial frente a la actuación administrativa (SSTC 149/2000, 202/2002) [FJ 3].

6. Una vez promovida la cuestión de inconstitucionalidad, el objeto y el tipo de control es en lo sustancial idéntico al del recurso de inconstitucionalidad ya que en los dos casos se trata de contrastar en abstracto el precepto legal con las normas que integran el llamado bloque de la constitucionalidad (SSTC 161/1997, 224/2006) [FJ 2].

7. Estando ante un proceso de control abstracto de la constitucionalidad de dos preceptos legales que regulan el objeto del recurso contencioso-disciplinario ordinario, no es admisible el argumento sobre la necesidad de que los mismos provoquen una indefensión real efectiva [FJ 2].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión interna de inconstitucionalidad núm. 6188-2002, elevada al Pleno por la Sala Segunda de este Tribunal en relación con los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 de la Constitución. Han comparecido el Fiscal General del Estado y el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por Sentencia de este Tribunal de fecha 28 de octubre de 2002 (STC 202/2002), se acordó estimar el recurso de amparo núm. 5777-2000, formulado por el Procurador de los Tribunales don Manuel Infante Sánchez, en nombre y representación de don Luis Antonio Martínez Plaza, contra los Autos del Tribunal Militar Territorial Cuarto de La Coruña de 8 de abril y de 10 de junio de 1999, así como contra la Sentencia de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 2000. Por estimar la Sala que las normas aplicadas en las resoluciones impugnadas podían vulnerar los arts. 24.1, 106 y 117.5 de la Constitución, en aplicación del art. 55.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) se acordó elevar al Pleno la cuestión de la posible vulneración de esos preceptos constitucionales por los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar.

2. La Sección Segunda del Pleno del Tribunal acordó tener por elevada la cuestión planteada por la Sala Segunda del Tribunal por providencia de 12 de noviembre de 2002. En la misma resolución se acordó dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, y al Fiscal General del Estado y al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que en plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes.

3. El 26 de noviembre de 2002 se registró en este Tribunal el acuerdo de la Mesa del Senado de 15 de julio dando a esta Cámara por personada y ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Con fecha 26 de noviembre de 2002 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 9 de julio comunicando la decisión de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones.

5. El 3 de diciembre de 2002 se registró en este Tribunal escrito del Abogado del Estado personándose en el proceso e instando la declaración de conformidad de los preceptos cuestionados a la Constitución. El Abogado del Estado alega que aunque la actuación administrativa está sometida a control judicial es difícil comprender que un defecto de uniformidad o de aseo en el ámbito de la disciplina castrense dé lugar a largas y costosas instancias procesales. Considera que la previsión del procedimiento contencioso-disciplinario militar preferente y sumario para el control judicial de las faltas leves permite cubrir suficientemente los intereses legítimos de los sancionados al tiempo que protege un desbordamiento de la propia finalidad del proceso en perjuicio de la disciplina castrense. Además, el Abogado del Estado alega que la respuesta favorable a la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados debe quedar condicionada a la efectiva comprobación del resultado de indefensión, lo que no se demostró en los hechos que motivaron el recurso de amparo previo a la cuestión de inconstitucionalidad porque el recurrente no promovió el procedimiento sumario previsto para este tipo de faltas. Según el Abogado del Estado, es difícil admitir quejas de indefensión cuando, por un lado, el cauce procesal oportuno no fue instado por el sancionado y, por otro lado, la jurisprudencia sobre la materia muestra la amplitud de los argumentos impugnatorios admitidos para las faltas leves en el procedimiento sumario. Para el Abogado del Estado la amplitud de argumentos impugnatorios reconocidos permite el enjuiciamiento pleno de las sanciones impuestas por faltas leves y representa una adecuada respuesta dada por la jurisdicción militar a la luz de la propia Constitución que satisface, al mismo tiempo, las exigencias ineludibles de la disciplina militar de evitar largas o indefinidas pendencias procesales sobre las sanciones de esta naturaleza. El Abogado del Estado considera que la eficaz y pronta solución de los recursos frente a sanciones por faltas leves lleva a la inaplicación del recurso contencioso-disciplinario ordinario. En sus alegaciones el Abogado del Estado señala que los preceptos cuestionados no conculcan los arts. 24.1 y 106 CE porque tienen acreditada una flexibilidad suficiente para satisfacer cualquier pretensión legítimamente imaginable y, además, dan contenido al art. 117.5 CE, que reconoce la especialidad de la jurisdicción militar. Para reforzar su argumentación el Abogado del Estado cita, entre otras, la Sentencia de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo de 25 de enero de 1999, por ser muy ilustrativa de la flexibilidad de motivos impugnatorios que admite la jurisdicción militar en el recurso preferente y sumario. La cita que consta en las alegaciones dice que: “y si bien hay que admitir que en los planteamientos de este motivo se hace referencia a cuestiones de legalidad ordinaria, al tratar de la ‘manifiesta incompetencia’ del órgano sancionador o de la ‘nulidad de pleno derecho’ de la resolución adoptada, no es necesario concretar por suficientemente conocidas las sentencias, tanto del Tribunal Constitucional como de esta Sala que el uso del procedimiento preferente y sumario no excluye el examen de cuestiones de legalidad ordinaria cuando entre éstas y las posibles vulneraciones de la Constitución exigen un previo examen de aquéllas”. Y continúa la citada Sentencia del Tribunal Supremo con cita de otras en las que la Sala declaró que “cuando, como en el caso actual, se discute sobre la competencia sancionadora del órgano que impuso el castigo su inexistencia indicaría haberse infringido las garantías conferidas en el artículo 24.2 de la Constitución que aun referidas sustancialmente al proceso judicial, resultan también de aplicación, aunque sea con matizaciones, al derecho disciplinario en general y, con mayores razones, al derecho disciplinario militar en el que pueden adoptarse acuerdos que, en mayor o menor grado, afectan a derechos fundamentales”.

Subsidiariamente, para el caso de que el Pleno estimase insuficiente el cauce actual para satisfacer cualquier pretensión además de la lesión de derechos fundamentales, el Abogado del Estado interesa la resolución del asunto a través de una Sentencia interpretativa que condicione la validez del cauce actualmente previsto por el legislador para las faltas leves a la efectividad de los derechos de defensa de los sancionados por ellas. Con ello se daría satisfacción a las exigencias de celeridad y pronta resolución de los recursos contra faltas leves.

6. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 9 de diciembre de 2002 formuló alegaciones el Ministerio Fiscal interesando la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados, tal como había adelantado en sus alegaciones al recurso de amparo que dio lugar a la STC 202/2002, de 28 de octubre. Recuerda el Ministerio Fiscal la doctrina de este Tribunal sobre el control judicial de la actividad administrativa que debe ser universal sin excepción, lo que hace jurídicamente imposible que una actuación de la Administración quede inmune a la revisión de los tribunales [SSTC 22/1982; 80/1983, 197/1988 y 18/1994, FJ 4 a) y el ATC 43/1984]. En cuanto a la comparación que la STC 18/1994 realizó en su FJ 4 b) de los apartados a) y b) del art. 468 de la Ley Orgánica procesal militar con el apartado c) del mismo precepto, que declaró inconstitucional, el Ministerio Fiscal señala que “la comparación no se efectuó por la Sentencia para afirmar la constitucionalidad en un caso [art. 468 b)] y la inconstitucionalidad en el otro [art. 468 c)], sino para argumentar que con relación en concreto al proceso especial preferente y sumario al que se hace referencia en el párrafo anterior a), no existen motivos objetiva y razonablemente atendibles en el plano constitucional, que justifiquen la diversidad de trato, al no permitir el actualmente declarado inconstitucional art. 468 c) el acceso al proceso contencioso-disciplinario preferente y sumario que sí permite el apartado b) del mismo precepto, ya que la STC 18/1994 declaró inconstitucional el apartado c) del art. 468 porque privaba de todo recurso contra la resolución sancionadora disciplinaria militar”.

Pero, además, el Ministerio Fiscal alega que la STC 202/2002, de 28 de octubre, FJ 5, al rebatir la tesis del Abogado del Estado da por supuesto que existen motivos ajenos a los derechos fundamentales que deben ser atendidos en vía judicial y que al impedirlo el apartado b) del art. 468 de la Ley Orgánica procesal militar resulta vulnerador de los arts. 24.1 y 106.1 CE. Recuerda el Ministerio Fiscal que la STC 202/2002, de 28 de octubre, FJ 6, declaró asimismo que el mantenimiento de la disciplina en los Ejércitos “no puede erigirse en motivo constitucionalmente admisible para cerrar toda posibilidad de impugnación, por motivos de legalidad ordinaria, de una sanción impuesta por falta leve”.

7. Por providencia de 7 de noviembre de 2011 se señaló para deliberación y fallo de la Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La cuestión de inconstitucionalidad objeto de este proceso se plantea en relación con los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106.1 y 117.5 de la Constitución. De conformidad con lo dispuesto en el art. 55.2 LOTC la Sala acordó elevar al Pleno la cuestión de inconstitucionalidad.

El art. 453.2 de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, dispone que “el procedimiento contencioso-disciplinario militar ordinario, que se regula en los Títulos II al IV, ambos inclusive, de este Libro, es aplicable a toda pretensión que se deduzca contra la imposición de cualquier sanción por falta grave militar o por la imposición de las sanciones disciplinarias extraordinarias que señala el artículo 61 de la Ley Orgánica del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas”. Dicho artículo se contiene en el libro IV (“de los procedimientos judiciales militares no penales”), en la parte primera (“del recurso contencioso-disciplinario militar”), dentro del título I dedicado a las “disposiciones generales”.

El art. 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, (“inadmisión del recurso contencioso-disciplinario militar”), dispone que “no se admitirá recurso contencioso-disciplinario militar respecto de: … b) Los actos que resuelvan recursos por falta leve, salvo lo dispuesto para el procedimiento contencioso-disciplinario militar preferente y sumario”. Dicho artículo se contiene igualmente en el libro IV (“de los procedimientos judiciales militares no penales”), en la parte primera (“del recurso contencioso-disciplinario militar"), dentro del título III (“del objeto del recurso contencioso-disciplinario militar”), capítulo I (“de los actos impugnables”).

Como fue expuesto en los antecedentes el Ministerio Fiscal interesa la declaración de inconstitucionalidad de dichos preceptos y el Abogado del Estado, por el contrario, interesa la declaración de conformidad de los preceptos cuestionados a la Constitución por diversos motivos.

2. Teniendo en cuenta las alegaciones del Abogado del Estado debemos realizar algunas precisiones sobre el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad con carácter previo a iniciar el enjuiciamiento de la conformidad constitucional de los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave” y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar.

Ante la alegación del Abogado del Estado en la que considera que la efectiva respuesta a la inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados debe quedar condicionada a la comprobación del resultado de indefensión, pero no una indefensión abstracta, sino al hecho efectivo de que determinados derechos de los ciudadanos no puedan ser defendidos ante los Tribunales (lo que no se produjo en el caso concreto que dio lugar a la STC 202/2002, de 28 de octubre, estimatoria del recurso de amparo del que esta cuestión de inconstitucionalidad trae causa), hemos de recordar que si bien el recurso de amparo protege derechos fundamentales frente a lesiones reales, efectivas y concretas, el control de constitucionalidad de las normas con fuerza de ley se encuentra configurado en todos los procedimientos a través de los cuales se lleva a efecto como un mecanismo de control abstracto, es decir, de depuración objetiva del ordenamiento jurídico. En palabras de la STC 161/1997, de 2 de octubre (seguidas luego en las SSTC 37/2004, de 11 de marzo, y 224/2006, de 6 de julio, entre otras), “una vez promovida la cuestión, el objeto y el tipo de control es en lo sustancial idéntico al del recurso de inconstitucionalidad ya que en los dos casos se trata de contrastar en abstracto el precepto legal con las normas que integran el llamado bloque de la constitucionalidad”.

Al exigir una indefensión efectiva como primera alegación en defensa de la conformidad constitucional de los preceptos impugnados el Abogado del Estado refuerza el segundo argumento de sus alegaciones, esto es, defender la declaración de conformidad a la Constitución de los arts. 453.2, en el inciso “falta grave”, y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, porque un examen de la jurisprudencia de la jurisdicción militar sobre la impugnación de las sanciones impuestas por faltas leves a través del procedimiento preferente y sumario previsto para la lesión de derechos fundamentales muestra “la amplitud de argumentos impugnatorios admitidos para las faltas en el procedimiento sumario, que aun concebido y diseñado para la tutela de derechos fundamentales ha permitido la efectiva consideración de las más variadas opciones basadas en la legalidad ordinaria”. Tal como quedó reflejado en los antecedentes, el Abogado del Estado cita la Sentencia de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo de 25 de enero de 1999 por ser muy ilustrativa de la flexibilidad de motivos impugnatorios que admite la jurisdicción militar en el recurso preferente y sumario. La extensa cita pone de manifiesto que, por un lado, es cierto que en el recurso preferente y sumario que cabe formular frente sanciones impuestas por faltas leves en el régimen disciplinario castrense se admiten motivos de legalidad ordinaria “cuando —la relación— entre éstas y las posibles vulneraciones de la Constitución exigen un previo examen de aquéllas”, tal como acota la Sentencia de la Sala de lo Militar, y, por otro lado, que esos motivos de legalidad ordinaria están vinculados a infracciones de los arts. 24.2 y 25 CE (la competencia para la imposición de la sanción, la proporcionalidad de la misma, etc.).

No obstante, a pesar de los esfuerzos del Abogado del Estado no debemos perder la perspectiva del asunto planteado por la cuestión de inconstitucionalidad, que no se refiere a la constitucionalidad del art. 518, que regula el procedimiento preferente y sumario en la Ley Orgánica procesal militar, sino a la posible lesión de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE por los arts. 453.2, inciso “por falta grave”, y 468 b) del mismo texto legal, que limitan el objeto del recurso contencioso-disciplinario ordinario a las infracciones graves dejando fuera del mismo y, por tanto, de control judicial, las cuestiones de legalidad ordinaria que susciten las sanciones impuestas por faltas leves a militares. En otras palabras, no se trata de contrastar el art. 518 de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, que regula el procedimiento preferente y sumario con los arts. 24.2 y 25 CE, sino de contrastar los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468 b) con los arts. 24.1 (Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva), 106.1 (control judicial de la actividad administrativa) y 117.5 (la Ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar) de la Constitución. La aplicación flexible del art. 518 de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar por los Jueces y Tribunales de ese orden jurisdiccional no obsta para que este Tribunal entre a conocer en abstracto la adecuación de los artículos 453.2, inciso “por falta grave”, y 468, apartado b), de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, a los arts. 24.1, 106 y 117.5 de la Constitución.

Como hemos señalado previamente estamos ante un proceso de control abstracto de la constitucionalidad de dos preceptos legales que regulan el objeto del recurso contencioso-disciplinario ordinario, con lo que no son admisibles ni el argumento sobre la necesidad de que los mismos provoquen una indefensión real efectiva ni tampoco aquel que basa la conformidad de los artículos impugnados a la Constitución en la aplicación flexible, por parte de la jurisdicción militar, de la regulación de los motivos de impugnación de las sanciones leves en el recurso preferente y sumario, regulado en preceptos no cuestionados.

3. Centrado el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad procede en primer lugar examinar la conformidad de los arts. 453.2, inciso “por falta grave”, y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión del art. 24.1 CE. De acuerdo con la doctrina constitucional de este Tribunal, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión tiene como elemento esencial de su contenido el acceso a la justicia, “consistente en provocar la actividad jurisdiccional que desemboque en la decisión de un Juez (STC 19/1981). En este acceso, o entrada, funciona con toda su intensidad el principio pro actione que, sin embargo, ha de ser matizado cuando se trata de los siguientes grados procesales que, eventualmente puedan configurarse” (STC 37/1995, de 7 de febrero, FJ 5). Tal como dijimos en la STC 202/2002, de 28 de octubre, FJ 5, que otorgó el amparo y acordó elevar al Pleno del Tribunal la cuestión de inconstitucionalidad de los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE “prohíbe al legislador que, en términos absolutos e incondicionales, impida acceder al proceso los indicados derechos e intereses legítimos; prohibición que se refuerza por lo dispuesto en el art. 106.1 de la Constitución cuando se trata del control judicial frente a la actuación administrativa (así, STC 149/2000, de 1 de junio, que cita las SSTC 197/1988, de 24 de octubre, 18/1994, de 20 de enero, 31/2000, de 3 de febrero)”.

El apartado segundo del art. 453 de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar acota el ámbito objetivo del recurso contencioso-disciplinario militar ordinario a toda pretensión que se deduzca contra la imposición de cualquier sanción por falta grave militar o por la imposición de las sanciones disciplinarias extraordinarias del art. 61 de la Ley Orgánica del régimen disciplinario de las fuerzas armadas. El apartado tercero del art. 453 establece que “contra las sanciones disciplinarias que afecten al ejercicio de derechos fundamentales señalados en el artículo 53.2 de la Constitución, podrá interponerse el recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario que se regula en el Título V de este Libro”. Por su parte, el art. 468 del mismo texto legal dispone los motivos de inadmisión del recurso contencioso-disciplinario militar, entre los que cita en su letra b) los actos que resuelvan recursos por falta leve, salvo lo dispuesto para el procedimiento contencioso-disciplinario militar preferente y sumario. El art. 518 de la citada ley orgánica, que regula el procedimiento preferente y sumario, establece que “contra los actos de la Administración sancionadora que afecten al ejercicio de los derechos fundamentales de la persona, mencionados en el artículo 453 de esta Ley, podrá interponerse recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario de conformidad con las reglas de procedimiento establecidas para el procedimiento contencioso-disciplinario militar ordinario con las siguientes modificaciones”.

Con la lectura de los preceptos citados comprobamos que las sanciones impuestas por faltas leves no pueden ser impugnadas ante la jurisdicción militar por cauce del procedimiento contencioso-disciplinario ordinario, sino sólo por el cauce especial y sumario utilizable si se alega vulneración de los derechos fundamentales y las libertades públicas pero cerrado a los motivos de impugnación sean de legalidad ordinaria en cuyo caso ya concluimos en la STC 202/2002, de 28 de octubre, FJ 5, que el ciudadano no puede impetrar el control judicial sobre la adecuación de la actuación administrativa, del acto sancionador con el Ordenamiento jurídico.

Pues bien, si ello es así no podemos sino concluir, de conformidad con lo interesado por el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, que la exclusión de control judicial de los motivos de legalidad ordinaria que surgieran a raíz de la imposición de sanciones leves en el ámbito disciplinario castrense choca frontalmente con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión reconocida en el art. 24.1 CE. No obstan para ello las exigencias de celeridad y pronta resolución que el mantenimiento de la disciplina castrense precisa, como puso de manifiesto el Abogado del Estado en sus alegaciones, puesto que frente al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), concretamente desde la perspectiva del principio pro actione que es donde nos situamos, tenemos declarado que no resultan oponibles argumentos relativos a la celeridad y pronta resolución de los procesos que el mantenimiento de la disciplina castrense precisa, ya que el cometido que la acción disciplinaria militar ha de cumplir y que puede justificar alguna limitación de las garantías procesales no queda desvirtuado con el posterior ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva de los Jueces y Tribunales reconocido en el art. 24.1 de la Constitución a todos los ciudadanos, sin que el valor imprescindible de la disciplina en una organización jerarquizada como las Fuerzas Armadas pueda ser aducido para justificar cualquier limitación al ejercicio de los derechos fundamentales (SSTC 21/1981, de 15 de junio, FJ 15, y 31/2000, de 3 de febrero, FJ 4). Pero no encontramos justificación que permita, con carácter general, impedir el acceso a la jurisdicción cuando se impugne una sanción impuesta por falta leve con base en motivos de legalidad ordinaria ni en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, ni en las alegaciones del Abogado del Estado. Efectivamente, no hay vinculación alguna entre el cumplimiento de la misión de las Fuerzas Armadas y la limitación general del ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) que suponen los artículos cuestionados para el sancionado por falta leve disciplinaria militar.

4. Afirmada la vulneración del art. 24.1 CE por los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, en cuanto que impiden el control judicial de las sanciones impuesta por faltas leves en su aspecto más reducido de legalidad ordinaria, hemos de apreciar también la infracción del art. 106.1 CE. De acuerdo con la doctrina constitucional el art. 106.1 CE establece un “principio tan consustancial al Estado de Derecho como es el del sometimiento de la actuación de todos los poderes públicos al conjunto del Ordenamiento y la verificación de esa sujeción, en última instancia, por los órganos del Poder Judicial. Principio de fiscalización plena —sin inmunidad de poder— de la actuación administrativa (SSTC 66/1984, de 6 de junio, 238/1992, de 17 de diciembre, 148/1993, de 29 de abril, 78/1996, de 20 de mayo, y 235/1998, de 14 de diciembre) que, para el caso de la Administración Pública, ha encontrado formulación expresa y específica en el art. 106.1 de la Constitución” (STC 31/2000, de 3 de febrero, FJ 5).

La inadmisión del recurso contencioso-disciplinario militar ordinario contra actos que resuelvan recursos por falta leve [art. 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar], salvo que se impugnen porque lesionen derechos fundamentales o libertades públicas, para lo que hay previsto el procedimiento contencioso-disciplinario militar preferente y sumario (art. 518 del mismo texto legal), y la limitación del objeto del recurso contencioso-disciplinario militar ordinario a “toda pretensión que se deduzca contra la imposición de cualquier sanción por falta grave militar o por la imposición de las sanciones disciplinarias extraordinarias que señala el artículo 61 de la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas” (art. 453.2 de la citada Ley Orgánica), configura en abstracto y objetivamente un ámbito de actuación administrativa exenta de control judicial, inmune a la revisión por jueces y Tribunales que garantice su conformidad con el ordenamiento jurídico y, en definitiva, su sometimiento a la ley, lo que también choca frontalmente con el principio que consagra el art. 106.1 CE de control judicial del sometimiento de la actuación administrativa a la ley y al ordenamiento jurídico.

5. Las vulneraciones de los arts. 24.1 y 106.1 CE por los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, tienen como consecuencia la no conformidad de estos últimos con el art. 117.5 CE que establece la necesidad de adecuación de las especialidades de la jurisdicción militar a los principios constitucionales. Este Tribunal tiene declarado que el art. 117.5 CE. establece límites y exigencias muy estrictas a la Ley reguladora de la jurisdicción militar, que imponen al legislador una transformación radical de su configuración y alcance, para dejarla sometida a los principios constitucionales relativos a la independencia del órgano judicial y a las garantías sustanciales del proceso y de los derechos de defensa (SSTC 60/1991, de 14 de marzo, FJ 3, y 113/1995, de 6 de julio, FJ 7, entre otras).

Que las sanciones impuestas por faltas leves no puedan ser recurridas por el cauce del procedimiento contencioso-disciplinario militar ordinario supone una vulneración de los arts. 24.1 y 106.1 CE carente de justificación constitucionalmente aceptable que choca, además, con el propósito del art. 117.5 CE.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucionales y nulos los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468, apartado b), de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a ocho de noviembre de dos mil once

SENTENCIA 178/2011, de 8 de noviembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 294, de 7 de diciembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:178

Conflicto positivo de competencia 5250-2005. Interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña en relación con la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del área de servicios sociales, familias y discapacidad, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

Competencias en materia de asistencia social: disposiciones reglamentarias estatales que vulneran las competencias autonómicas de gestión de subvenciones (STC 13/1992).

1. La Orden impugnada desconoce las competencias autonómicas, ya que no sólo defiere la convocatoria de las ayudas a posteriores resoluciones de desarrollo, sino que impide la territorialización de aquéllas al imponer la centralización de todo el procedimiento de gestión sin exponer justificación alguna del título competencial que ampararía dicha centralización [FJ 6].

2. Debemos rechazar que estemos ante una reivindicación competencial de carácter preventivo o hipotético, pues es claro que, de acuerdo con nuestra doctrina, los fondos de las subvenciones impugnadas deberían haberse territorializado en los propios presupuestos generales del Estado o, en su defecto, por normas inmediatamente posteriores o por convenio [FJ 6].

3. Nuestra doctrina sobre el instrumento normativo en el que se han de contener las subvenciones estatales que se instrumenten en materias en las que el Estado ostente la competencia para dictar normas básicas, ha considerado inadecuado que, una vez fijado el régimen subvencional básico en norma de rango adecuado, se continúe reformulando dichas bases a través de normas de rango inferior (STC 213/1994) [FJ 6].

4. Las subvenciones impugnadas se encuadran en la materia de asistencia social que figura en el art. 148.1.20 CE, siendo por tanto competencia posible de las Comunidades Autónomas y efectivamente asumida por la Comunidad Autónoma de Cataluña con carácter exclusivo de acuerdo con el art. 166 EAC, lo que no impide el ejercicio de las competencias del Estado *ex* art. 149.1 CE (SSTC 239/2002, 31/2010) [FJ 4].

5. El poder de gasto del Estado no puede concretarse y ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias, pues no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado (STC 13/1992) [FJ 5].

6. Se considera incluida en la esfera de la competencia estatal la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional —objeto, finalidad, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso— y dentro de la competencia autonómica lo atinente a su gestión —tramitación, resolución y pago— (STC 13/1992) [FJ 7]. [FJ 7].

7. Las normas procedimentales *ratione materiae* deben ser dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas del procedimiento administrativo común (SSTC 227/1998, 98/2001, 188/2001) [FJ 7].

8. Si la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto es parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto (SSTC 87/1993, 128/1999) [FJ 2].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugenio Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asúa Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

conflicto positivo de competencia núm. 5250-2005, promovido por la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, contra la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del área de servicios sociales, familias y discapacidad, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Presidente del Tribunal, don Pascual Sala Sánchez.

I. Antecedentes

1. Con fecha 12 de julio de 2005, la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, formalizó, ante el Tribunal conflicto positivo de competencia contra la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del área de servicios sociales, familias y discapacidad, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales. Los términos del conflicto, según resulta del escrito de interposición y de la documentación adjunta, se exponen a continuación.

a) Tras aludir al requerimiento de incompetencia que el Gobierno de la Generalitat dirigió al Gobierno de la Nación en relación con la orden impugnada, solicitando su derogación, y al rechazo de dicho requerimiento, la Letrada de la Generalitat de Cataluña señala que el conflicto de competencia se plantea respecto de la integridad de la norma.

A continuación se indica que la controversia se suscita en relación con dos aspectos determinantes: el alcance de la asistencia social, que es el ámbito material en el que se inscribe la orden impugnada, y la actividad de fomento en dicho ámbito. En dicha materia de asistencia social la Generalitat ha asumido la competencia exclusiva (art. 9.25 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979), al igual que las restantes Comunidades Autónomas. Puesto que la Constitución no concreta cuál sea el contenido de dicha materia, resulta necesario extraerlo de la doctrina del Tribunal Constitucional, que ha realizado pronunciamientos concretos acerca de las competencias estatales y autonómicas en ese ámbito. Así, se citan las SSTC 76/1986, FJ 6; 146/1986, FJ 3; 13/1992, FJ 13 k); y 239/2002, FFJJ 3 y 5, de las que dicha representación procesal extrae las siguientes apreciaciones: a) las Comunidades Autónomas han asumido competencia exclusiva en materia de asistencia social. b) ello no excluye la actuación del Estado en este ámbito cuando asegure, mediante pensiones asistenciales un mínimo vital (STC 13/1992, FJ 14) o para paliar situaciones específicas de necesidad que requieran un planteamiento global (STC 14/1986, FJ 3). En ambos casos, la doctrina constitucional señala, no obstante lo anterior, que el debido respeto a las competencias autonómicas puede conllevar la distribución de los fondos estatales entre las Comunidades Autónomas, salvo en aquellos casos en que los programas no permitan su territorialización.

b) Examinando la Orden TAS/893/2005 recurrida, la representación procesal autonómica manifiesta que dicha orden es una manifestación clara de actuación de fomento, lo que se desprende de su propio título. También señala que el preámbulo de la orden hace referencia al Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, norma que, al atribuirle funciones en materia de servicios sociales y bienestar social, precisa que dichas funciones han de atender a las competencias estatales en tales áreas. Esta referencia al marco de las competencias del Estado también se encuentra en la orden cuando se refiere a las funciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, aunque dicha referencia no figura cuando alude a las funciones de fomento de la cooperación con las organizaciones no gubernamentales y de impulso del voluntariado social.

Partiendo de lo anterior, la representación procesal del Gobierno catalán señala que la orden impugnada no se adecua al orden constitucional de competencias y discute los argumentos que el Gobierno de la Nación empleó en su rechazo al requerimiento de incompetencia que le dirigió el Gobierno de la Generalitat. Así, manifiesta que la gestión centralizada de estas subvenciones, que se inscriben en la materia de asistencia social, no puede justificarse por el exclusivo argumento de la dimensión nacional de las entidades u organismos beneficiarios, pues resulta exigible, según la doctrina constitucional [STC 13/1992, FFJJ 13 k) y 14] que el ámbito estatal de los programas que se pretenda instrumentar requiera también su gestión centralizada. Dicha representación procesal, asimismo, rechaza que dicha gestión centralizada pueda sustentarse en el art. 149.1.1 CE, pues, la doctrina constitucional (SSTC 146/1986, FJ 4 y 61/1997, FFJJ 7 y 8) ha admitido este soporte cuando se trate de pensiones asistenciales que aseguren un mínimo vital idéntico para todos los ciudadanos pero no cuando se trate de líneas subvencionales de acción social. En definitiva, el art. 149.1.1 CE sólo otorga la función de garantizar la igualdad de todos los ciudadanos españoles en el ejercicio de derechos constitucionalmente reconocidos, pero no en supuestos como éste en el que no están implicadas las facultades elementales, los límites esenciales o las prestaciones básicas de un derecho fundamental. Por último, también se opone a que la orden impugnada pueda sustentarse en un precepto tan genérico como el art. 9.2 CE, citando en su apoyo la STC 146/1986, FJ 4, que rechaza el apoyo indicado y afirma que el Estado debe tener en cuenta las competencias que ostentan otros entes territoriales.

Es evidente, continúa argumentando la representación procesal autonómica que la simple autodefinición de un teórico ámbito estatal de actuación por parte de las entidades que se dedican a actividades de asistencia social no puede tener más virtualidad que el alcance territorial efectivo de los programas subvencionados, pues este planteamiento distorsionaría el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. En este sentido, manifiesta que los distintos sectores de los servicios sociales, por sus propias características diferenciales de un lugar a otro, excluyen en general actuaciones de ámbito territorial demasiado extenso, encontrando mayor eficacia en los ámbitos local y autonómico. De aquí que el Gobierno de la Generalitat considere que los fondos de estas subvenciones deben ser repartidos entre las Comunidades Autónomas, con la única excepción de los programas que por su incidencia estatal no puedan quedar cubiertos por las competencias de las Comunidades Autónomas, teniendo escasa relevancia el hecho de que la entidad que deba desarrollar dichos programas tenga carácter estatal según sus estatutos. Por tanto, sustentar la gestión centralizada de las subvenciones, como hace la Orden TAS/893/2005, única y exclusivamente en el carácter estatal de las entidades u organizaciones no gubernamentales potencialmente beneficiarios de las ayudas, no puede reconocerse, especialmente si se considera que el propio contenido de dicha orden pone de relieve la implantación territorial de los programas a realizar (así, el art. 7 o el anexo II, punto 3 y subapartados 3.3 y 3.4).

En relación con ello, afirma dicha representación que el hecho de que una actuación afecte a varias Comunidades Autónomas no es suficiente para que, de forma automática, trascienda el interés de las mismas y se convierta en interés supracomunitario, esto es, de todo el Estado, pues el interés estatal ya fue valorado por el constituyente en el momento de establecer el reparto competencial. En consecuencia, el planteamiento de la orden impugnada resulta frontalmente contrario al orden de distribución competencial, ya que corresponde a las Comunidades Autónomas con carácter exclusivo la competencia en materia de asistencia social, sin más limitación que la de que los servicios sociales correspondientes se realicen en su propio territorio. Por tanto, la competencia del Estado en esta materia debería agotarse al trazar las prioridades de política social en los presupuestos generales del Estado, asignando los recursos correspondientes, si bien canalizándolos a través de las Comunidades Autónomas, esto es, territorializándolos ya en los propios presupuestos generales del Estado y, si ello no fuera posible, en el plazo más corto.

c) A continuación, la Letrada del Gobierno de la Generalitat pone de manifiesto que la Orden TAS/893/2005 omite la exigencia de la doctrina constitucional de que los programas tengan la dimensión nacional que ha de acompañar a la de la entidad solicitante de la subvención e insiste en que las actuaciones que han de incluir los programas se plasman en ubicaciones concretas del territorio, según se desprende del anexo III de dicha orden, que incorpora el modelo de memoria explicativa del programa para el que se solicita la subvención. Por tanto, de la misma manera que, como antes señaló, el anexo II posibilita que se obvie la exigencia del carácter estatal de las entidades, el art. 15 de la orden y el anexo III posibilitan que los programas a financiar tengan carácter infraestatal. Así lo evidencia, en su opinión, el examen de las subvenciones que fueron concedidas el año 2004, año en el que se concedieron subvenciones a entidades no nacionales —que se relacionan con sus denominaciones específicas— a través de las siguientes resoluciones: de 14 de julio de 2004, del Instituto de la Mujer; de 18 de agosto de 2004, del Instituto de la Juventud; y de 17 de septiembre de 2004, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

Concluye de todo ello la representación autonómica que el objetivo que persigue el Estado al dictar la Orden TAS/893/2005 es legitimar la gestión centralizada de este tipo de subvenciones, alterando la distribución competencial al posibilitar que las entidades existentes modifiquen nominalmente el ámbito de su actuación, declarándolo del ámbito estatal aunque desarrollen realmente una actividad de ámbito autonómico o local. Consecuentemente, solicita al Tribunal que dicte Sentencia que declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña y la inaplicación en Cataluña de los preceptos objeto del presente conflicto.

2. Mediante providencia de 13 de septiembre de 2005, el Pleno del Tribunal, Sección Tercera, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Asimismo acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por si ante la misma estuviere impugnada o se impugnare la citada orden, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Por último, acordó publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña”.

3. Con fecha 14 de octubre de 2005 se registra en el Tribunal un escrito del Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, mediante el cual comparece en el procedimiento y solicita una prórroga de diez días en el plazo legal para formular alegaciones.

4. Por providencia de 18 de octubre de 2005, el Pleno del Tribunal, Sección Tercera, acuerda conceder al Abogado del Estado la prórroga de diez días solicitada para formular alegaciones.

5. El día 21 de octubre de 2005, se registra en el Tribunal el escrito de alegaciones presentado por el Abogado del Estado. En dicho escrito se expone lo que a continuación se resume.

a) El Abogado del Estado comienza su exposición señalando que la doctrina del Tribunal Constitucional determina que la vindicatio potestatis constituye un presupuesto de la existencia de un conflicto de competencias, declarando inadmisibles los conflictos preventivos, eventuales o hipotéticos en los que la lesión todavía no ha llegado a producirse (STC 67/1983, FJ 3, entre otras que cita), pues el Tribunal no puede examinar juicios de intenciones denunciados por las partes (STC 88/1987, FJ 2).

Partiendo de ello, afirma que, dado el planteamiento de la demanda, todavía no ha existido una invasión competencial real y efectiva, toda vez que se admite por la representación procesal autonómica que el Estado pueda realizar funciones en materia de asistencia social y considera legítimas las que el Estado lleve a cabo para asegurar un mínimo vital a través de pensiones asistenciales o para paliar mediante medidas de fomento de situaciones específicas de necesidad que requieran y exijan un planteamiento global, lo que, a su vez, implica que los fondos subvencionales no se territorialicen entre las Comunidades Autónomas.

Más en concreto, la demanda, continúa aduciendo el Abogado del Estado, sitúa el motivo de su queja en que aunque se exija por la orden impugnada que las entidades u organismos beneficiarios de las subvenciones tengan carácter estatal, obvia exigir también que la naturaleza y alcance de los programas hagan necesario su gestión centralizada. Pues bien, al respecto, el Abogado del Estado opone que la orden renuncia deliberadamente a definir los elementos materiales de los programas objeto de subvención, teniendo, por tanto, un carácter meramente adjetivo, ya que define los elementos subjetivos y procedimentales de la actividad subvencional pero sin referencia a sus elementos materiales, como pone de relieve su articulado. Así, la orden remite a la convocatoria, como contenido mínimo de ésta, la definición de los programas a subvencionar, sus prescripciones, requisitos y prioridades (art. 2, párrafo primero), de manera que como norma procedimental, se limita a regular el cauce por el que han de tramitarse las subvenciones que sean competencia de los organismos relaciones en el art. 1.

La demanda, sin embargo, hace un juicio de intenciones al Gobierno del Estado sobre la base de las subvenciones concedidas el año 2004 (Orden 246/2004, de 4 de febrero), afirmando su contenido esencialmente idéntico al de la orden ahora controvertida, lo que rechaza el Abogado del Estado, pues en definitiva, será, en su caso, la convocatoria de una subvención para un programa que carezca de dimensión supracomunitaria el acto que produciría la invasión competencial. Mientras tanto, el conflicto es puramente preventivo.

b) En cuanto al fondo, no se invade competencia alguna de la Comunidad Autónoma, toda vez que, puesto que la demanda reconoce que puede haber subvenciones para programas de asistencia social que sean gestionadas por el Estado por su dimensión supracomunitaria, también ostenta competencia para dictar una norma procedimental que sirva de cauce para el ejercicio de la competencia material, no siendo exigible que el Estado incorpore a una norma procedimental una definición precisa de los programas a los que se dirige.

c) Por último, el Abogado del Estado rechaza la crítica que la demanda formula a la exigencia del carácter estatal de las organizaciones destinatarias de la subvención con el argumento de que dicho carácter resulta obviado al exigírseles la implantación en su territorio (art. 7) como criterio de valoración. A ello opone el Abogado del Estado que una cosa es que el ámbito estatal sea requisito para acceder a la subvención y otra distinta que, además, se valoren las actuaciones concretas y programas que la organización haya realizado. Por lo demás, concluye que las exigencias del anexo II se dirigen a la acreditación del carácter estatal de la organización.

6. Por providencia de fecha 7 de noviembre de 2011, se fijó para su deliberación y fallo de esta Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia se interpone frente a la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del área de servicios sociales, familias y discapacidad, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

Para la representación procesal de la parte promotora del conflicto —el Gobierno de la Generalitat de Cataluña— dicha orden vulnera la competencia de la Generalitat en materia de asistencia social, asumida con carácter exclusivo de acuerdo con el art. 9.25 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979. Por el contrario, el Abogado del Estado rechaza que se haya producido la vulneración competencial denunciada, pues considera que el Estado puede realizar legítimamente determinadas intervenciones en la señalada materia de asistencia social, argumento en el que apoya que no existe una verdadera vindicatio potestatis en el planeamiento conflictual, siendo éste meramente preventivo.

2. Con carácter previo al examen de la cuestión de fondo que se suscita en este conflicto positivo de competencia, es necesario realizar las siguientes precisiones de orden procesal:

a) Sustentándose la reivindicación competencial del Gobierno de la Generalitat en las competencias en materia de asistencia social amparadas por el art. 9.25 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, hay que considerar que en la actualidad se encuentra vigente la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, por lo que, de acuerdo con nuestra doctrina (STC 179/1998, de 16 de septiembre, FJ 2, con remisión a otras), deberemos tener en cuenta la nueva regulación estatutaria, en concreto su art. 166 que atribuye competencias a la Generalitat en materia de servicios sociales, voluntariado, menores y promoción de las familias.

b) También debemos tener en cuenta que la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, objeto de este conflicto, ha sido parcialmente modificada por la Orden TAS/1556/2005, de 25 de mayo. La incidencia de las modificaciones realizadas que, como veremos, afecta a aspectos de detalle que no alteran la reivindicación competencial planteada, debe ser valorada según nuestra tradicional doctrina en las controversias de orden competencial, a cuyo tenor “hay que huir de todo automatismo, siendo necesario atender a las circunstancias concurrentes en cada caso, y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes (por todas SSTC 119/1986, 182/1988, 248/1988, 329/1993, 155/1996)” (STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 3). En este sentido, hemos precisado que, en un procedimiento de naturaleza competencial, esa incidencia posterior “no habría de llevar a la total desaparición sobrevenida de su objeto, máxime cuando las partes … sostengan expresa o tácitamente sus pretensiones iniciales, pues la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia, poniendo fin a una disputa todavía viva, no puede quedar automáticamente enervada por la, si así resultase ser, modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio” (STC 182/1988, de 13 de octubre, FJ 1). De otro lado, también hemos dicho que si “la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto” (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 4, con remisión a las SSTC 87/1993, de 11 de marzo; 329/1993, de 12 de noviembre; 155/1996, de 9 de octubre y 147/1998, de 2 de julio).

A los efectos de este conflicto, la modificación más sustancial operada en la Orden TAS/893/2005 por la Orden TAS/1556/2005 se refiere a que las convocatorias de las ayudas, en lugar de ser realizadas por los Directores Generales de servicios sociales y dependencia, de familias y de la infancia, de coordinación de políticas sectoriales sobre la discapacidad y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, ha de serlo por la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad y por el Director General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, de manera que ambos órganos realizan, tras la modificación, algunas funciones de carácter ejecutivo en el seno del procedimiento centralizado de tramitación de estas ayudas. Por tanto, el conflicto promovido frente a la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, permanece vivo y será el objeto de nuestro enjuiciamiento.

c) Por último, también en cuanto a la delimitación del objeto del conflicto, éste se extiende a la integridad de la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, pues así se explicita tanto en el apartado primero (objeto del conflicto) de los antecedentes del escrito de demanda como en el suplico, que solicita la inaplicación en Cataluña de dicha orden.

3. La Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, según su art. 1, “establece las bases reguladoras de concesión de las subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del área de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto de Mayores y de Servicios Sociales”, siendo el objeto de dichas subvenciones “la realización de programas sociales dirigidos a favorecer la inclusión social y a apoyar el movimiento asociativo y fundacional de las personas mayores, personas con discapacidad, familia, infancia, pueblo gitano y voluntariado”. Su art. 2 prevé que las convocatorias se realizarán en régimen de concurrencia competitiva mediante resoluciones de los Directores Generales de servicios sociales y dependencia, de las familias y de la infancia, de coordinación de políticas sectoriales sobre la discapacidad y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales. Según el mismo art. 2, en dichas convocatorias se determinará el contenido mínimo que se establece en el art. 23.2 de la Ley general de subvenciones y, en concreto, “los créditos presupuestarios a los que deben imputarse las correspondientes subvenciones y contendrá los programas a subvencionar, sus prescripciones, requisitos y prioridades, pudiendo distribuir los créditos por programas y determinar los topes máximos de las subvenciones a conceder, en función de la naturaleza, características y grado de implantación social de las entidades y organizaciones solicitantes”. Estas entidades y organizaciones han de tener, entre otros requisitos, “ámbito de actuación estatal, según su título constitutivo” (art. 3). Los arts. 4 a 10 establecen un procedimiento de tramitación, resolución y pago de las solicitudes de subvención que corre a cargo de las direcciones generales competentes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Dicho régimen procedimental se completa en los restantes preceptos (arts. 11 a 17) con el correspondiente procedimiento de control y sancionador, asimismo centralizado.

La Letrada del Gobierno de la Generalitat de Cataluña reprocha a la orden impugnada el señalado régimen de gestión de subvenciones, pues considera que, tratándose de subvenciones en materia de servicios sociales, competencia asumida por la Generalitat con carácter exclusivo, los fondos subvencionales correspondientes deberían haber sido territorializados entre las Comunidades Autónomas, asignándole a la Generalitat de Cataluña la dotación correspondiente. En este sentido, rechaza que la determinación que establece la orden impugnada de que las organizaciones y entidades beneficiarias de la subvención deban tener ámbito de actuación en todo el territorio del Estado justifique que los fondos subvencionales queden sin territorializar y sean gestionados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pues de dicha orden, en especial de sus anexos, se desprende que los programas subvencionales se localizaran en ámbitos territoriales concretos de las Comunidades Autónomas y, por tanto, permiten su gestión descentralizada.

A este planteamiento se opone el Abogado del Estado. Considera que, habiendo reconocido la demanda que el Estado puede centralizar la gestión de subvenciones en materia de “asistencia social” cuando los beneficiarios sean organizaciones o entidades que lleven a cabo su actividad asistencial en el conjunto del territorio nacional y sus programas tengan una dimensión supracomunitaria que impide su gestión autonómica, no existe verdadera vindicatio potestatis puesto que la orden impugnada prevé la tramitación centralizada de unos programas que no están concretados en la propia orden, sino que han de ser establecidos, según el art. 2 de la misma, por las resoluciones correspondientes de los órganos directivos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que el propio precepto cita. Por tanto, la invasión denunciada, de producirse, sería atribuible a las señaladas resoluciones de desarrollo de la orden, pero nunca a ésta. Por consecuencia, sostiene que estamos ante un conflicto meramente preventivo que no puede ser enjuiciado por el Tribunal, según su propia doctrina.

4. La resolución de esta controversia requiere, como paso previo, que encuadremos las subvenciones impugnadas en la correspondiente materia dentro del orden de reparto competencial, siendo tal encuadramiento necesario para valorar el alcance del óbice planteado por el Abogado del Estado de inexistencia de una verdadera vindicatio potestatis, toda vez que este planteamiento de la representación estatal se sustenta en que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales podría gestionar legítimamente por sí mismo las subvenciones cuestionadas.

Las partes de este proceso coinciden en afirmar que estamos ante subvenciones dirigidas a financiar programas en materia de asistencia social, criterio que hay que confirmar en razón de que el objeto de las subvenciones reguladas en la orden impugnada es la realización de programas sociales dirigidos a favorecer la inclusión social y a apoyar el movimiento asociativo y fundacional de las personas mayores, personas con discapacidad, familias, infancia, pueblo gitano y voluntariado (art. 1) y puesto que, según nuestra doctrina, la asistencia social “aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema [de Seguridad Social] y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social” (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 5, con cita de la STC 76/1986, de 5 de junio, FJ 7).

Encuadradas estas subvenciones en la materia de asistencia social, se constata que dicha materia figura “en el art. 148.1.20 CE y [es] por tanto competencia posible de las Comunidades Autónomas” (STC 239/2002, FJ 5), habiendo sido efectivamente asumida por la Comunidad Autónoma con carácter exclusivo, de acuerdo con el art. 166 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, competencia ésta de la Comunidad Autónoma que “no impide el ejercicio de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurran con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 104).

5. Para apreciar si estamos ante un conflicto meramente preventivo debemos partir de que, cualquiera que fuere la conclusión que al respecto alcancemos, resulta indudable que la orden impugnada atribuye al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la competencia para gestionar subvenciones en diversas áreas —servicios sociales, familias y discapacidad— y que la Generalitat reclama para sí dicha gestión, lo que, en sí mismo, constituye un supuesto claro de reivindicación competencial. Partiendo de este dato, procede examinar si, como señala el Abogado del Estado, el hecho de que la orden impugnada no concrete el alcance de los programas a subvencionar debilita el planteamiento conflictual y lo convierte en meramente preventivo.

Abordando ya este aspecto de la cuestión, procede profundizar, en primer lugar, en el punto de partida en que se apoya este alegato del Abogado del Estado, punto de partida que no es otro que el de que el Estado puede gestionar centralizadamente las subvenciones cuando los programas asistenciales subvencionables tengan determinadas características de supraterritorialidad que impidan su gestión por las Comunidades Autónomas, recordando también que la representación estatal no sustenta la señalada competencia estatal en ningún título competencial genérico o específico.

Teniendo en cuenta nuestra reiterada doctrina, según la cual “el poder de gasto del Estado no puede concretarse y ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias, pues no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado” (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4, con remisión a otras), hay que señalar que en esta misma STC 13/1992, FJ 8, determinamos que, según sea el reparto constitucional de competencias en la materia de que se trate, las subvenciones estatales que se establezcan deben reconducirse a algunos de los cuatro supuestos que allí se describen, con las consecuencias en el reparto competencial que también allí se expresan.

Pues bien, puesto que estamos ante subvenciones propias de la materia “asistencia social”, las mismas sólo pueden reconducirse a los supuestos primero o cuarto. Veamos las características de ambos supuestos y apreciemos en cuál de ellos deben inscribirse estas subvenciones.

a) Según la STC 13/1992, FJ 8, “[u]n primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los presupuestos generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos presupuestos generales del Estado”.

Es obvio que, en principio, las subvenciones reguladas en la orden impugnada podrían incluirse en este supuesto, pues la misma no expresa su cobertura constitucional, ni tampoco el Abogado del Estado invoca título habilitante alguno de la competencia estatal, ni genérico ni específico —la supraterritorialidad que aduce no es un título competencial— y la “asistencia social” es competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña.

b) “El cuarto y último supuesto es aquél en que no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los presupuestos generales del Estado. Pero ello sólo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate” (STC 13/1992, FJ 8; en concordancia con lo señalado, entre otras resoluciones, en la STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 5).

Pues bien, aunque los programas asistenciales no se concreten hasta que se publiquen las resoluciones administrativas que realicen las convocatorias, es lo cierto que las subvenciones correspondientes a dichos programas no pueden subsumirse y encontrar cobertura en este supuesto cuarto. En efecto, según la doctrina que ha quedado reproducida, las subvenciones estatales “sólo es posible [que queden incluidas en dicho supuesto cuarto] cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia” y, como ya hemos advertido, sobre la materia “asistencia social” el Estado carece de título competencial alguno, circunstancia ésta que el Abogado del Estado implícitamente asume, no aduciendo tampoco la representación estatal ningún otro título de los relacionados en el art. 149.1 CE que pudiera concurrir con el título habilitante autonómico y permitir, así, la legitimidad de la intervención del Estado con amparo en este supuesto cuarto.

Sin embargo, el Estado puede intervenir legítimamente en la materia “asistencia social”, aún sin título propio específico o genérico, a través de políticas subvencionales, pero habrá de hacerlo mediante el sistema del primer supuesto previsto en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, que permite que “el Estado pued[a], desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a estas materias o sectores” en los que “no invoca título competencial alguno”. Esta posibilidad de intervención subvencional estatal (STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 3), no obstante, queda sometida a límites, según indicamos en el propio primer supuesto que estamos glosando. Límites consistentes, de un lado, en que “la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad” —requisito que satisface la orden impugnada al prever en su art. 1 que el objeto de estas subvenciones se dirijan a favorecer la inclusión y a apoyar el movimiento asociativo y fundacional de personas mayores, discapacitados, infancia, pueblo gitano y voluntariado; y, de otro, que los fondos subvencionales “han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica … de manera que la asignación de fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos presupuestos generales del Estado”— condición ésta que no respeta la orden impugnada al regular la tramitación centralizada de los fondos subvencionales del Estado.

A los efectos del examen del óbice planteado por el Abogado del Estado, es asimismo relevante, como complemento de lo anterior, atender a nuestra doctrina sobre el “instrumento técnico jurídico mediante el cual haya de llevarse a cabo dicha territorialización [de los fondos subvencionales del Estado] en aquellos casos en que su gestión corresponda a las Comunidades Autónomas”, cuestión ésta que fue tratada con amplitud en el fundamento jurídico 9 de la STC 13/1992, al plantearse “si esa territorialización ha de llevarse a cabo dentro de los propios presupuestos generales del Estado … o bien … en un momento posterior”.

Al respecto, manifestamos que “puede estimarse preferible ciertamente —por ser más acorde y respetuoso con la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas que la Constitución reconoce y garantiza— que en los presupuestos generales del Estado esos fondos aparezcan ya como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, en las correspondientes secciones, servicios y programas de los presupuestos”. Pero a continuación matizamos que “incluso si tales partidas no figuran como transferencias a las Comunidades Autónomas con fijación de su destino final, sino que aparecen directamente como transferencias a sus destinatarios últimos (familias, instituciones sin fines de lucro, empresas, asociaciones, etc.), de ello no se sigue necesariamente la inconstitucionalidad de las mismas, siempre que por normas inmediatamente posteriores o por convenio ajustado a los principios constitucionales y reglas de distribución de competencias, los fondos en cuestión se distribuyan efectivamente entre las Comunidades Autónomas competentes para gestionarlos” (STC 13/1992, FJ 9).

6. De acuerdo con cuanto se ha expuesto hasta aquí, debemos rechazar que estemos ante una reivindicación competencial de carácter preventivo o hipotético, pues es claro que, de acuerdo con nuestra doctrina, los fondos de estas subvenciones deberían haberse territorializado en los propios presupuestos generales del Estado o, en su defecto, “por normas inmediatamente posteriores o por convenio”. Por tanto, la territorialización de estas ayudas, al no haberse hecho por convenio, debería haberse realizado a través de la propia orden impugnada, la cual, por el contrario, no sólo defiere la convocatoria de las ayudas a posteriores resoluciones de desarrollo, sino que impide la territorialización de aquéllas al imponer la centralización de todo el procedimiento de gestión sin exponer justificación alguna, ni en el preámbulo ni en el articulado, del título competencial que ampararía dicha centralización. En definitiva, la Orden impugnada desconoce las competencias autonómicas, pudiendo apreciarse, incluso, que incumple el art. 17.1 de la Ley 38/2003, general de subvenciones, norma ésta que —aunque no es parámetro de constitucionalidad— determina que las bases reguladoras de la subvención, entre las que sin duda han de figurar las características de los programas a financiar, se aprueben por orden ministerial.

A todo ello se añade que nuestra doctrina sobre el instrumento normativo en el que se han de contener las subvenciones estatales que se instrumenten en materias en las que el Estado ostente la competencia para dictar normas básicas ha considerado inadecuado que una vez fijado el régimen subvencional básico en norma de rango adecuado —ley o real decreto— se continúe reformulando dichas bases a través de normas de rango inferior (STC 213/1994, de 14 de julio, FJ 10). Por tanto, con mayor rigor hemos de rechazar ahora la reformulación de cualquiera de los aspectos nucleares de las subvenciones —en este caso, las características de los programas asistenciales— a través de resoluciones de desarrollo de la orden ministerial en aquellas materias en las que el Estado carece de título genérico o específico de intervención, como es el caso.

Por todo lo expuesto, hemos de rechazar que estemos ante un conflicto de carácter preventivo.

7. Admitida la existencia de vindicatio potestatis, abordaremos a continuación el examen del articulado de la orden impugnada a partir de los criterios contenidos en el fundamento jurídico 8 a) de la STC 13/1992. Por tanto, consideraremos incluida en la esfera de la competencia estatal la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional —objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso— mientras que situaremos dentro de la competencia autonómica lo atinente a su gestión, esto es, la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos, ya que es doctrina reiterada de este Tribunal que “las normas procedimentales ratione materiae deben ser dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas del procedimiento administrativo común (por todas, STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8, con cita de la STC 227/1998, de 26 de noviembre, FJ 32)” (STC 188/2001, de 20 de septiembre). De acuerdo con ello, se alcanzan las siguientes conclusiones:

a) El art. 1 es meramente enunciativo del ámbito de aplicación y objeto de las subvenciones y no vulnera las competencias de la Generalitat.

b) El art. 2 tampoco lo hace en cuanto a su primer inciso, que proclama el régimen de concurrencia competitiva de estas subvenciones. El resto del precepto infringe dichas competencias al deferir a las resoluciones correspondientes la realización de las convocatorias de ayuda.

c) El art. 3, que regula los requisitos que deben satisfacer las entidades y organizaciones solicitantes de ayuda, tampoco vulnera las competencias de la Generalitat.

d) Los arts. 4, 5 y 6 conculcan las competencias de la Generalitat de Cataluña al referirse, respectivamente, a los órganos estatales competentes para realizar la tramitación de las ayudas y a cuestiones adjetivas de la tramitación administrativa (solicitudes, documentación a presentar y criterios de presupuestación de los programas).

e) El art. 7, que contiene los criterios que han de ser valorados para la adjudicación de las mismas, tampoco infringe las competencias autonómicas.

f) Los arts. 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 regulan todos ellos aspectos exclusivamente atinentes a la tramitación, resolución, pago, control, responsabilidad y reintegros de las ayudas, que son de competencia autonómica y, por ello, vulneran las competencias de la Generalitat.

g) La disposición adicional primera, por su propia previsión, relativa a Ceuta y Melilla, no vulnera las competencias autonómicas. Y tampoco lo hace la disposición adicional segunda, al remitir ésta de modo genérico a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, al Real Decreto 225/1993, de 17 de diciembre, Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, y a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, pues dicha remisión genérica no altera la eficacia que tengan las normas señaladas sobre el presente supuesto.

h) En cuanto a los anexos, vulneran las competencias de la Generalitat, pues es doctrina reiterada de este Tribunal que cuando la gestión de las ayudas corresponde a las Comunidades Autónomas, no puede imponérseles modelos de impreso relativos a la tramitación de aquéllas [entre otras, STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 11, con remisión a las SSTC 194/1994, de 23 de junio, FJ 5; 102/1995, de 26 de junio FJ 31; y 70/1997, de 10 de abril, FJ 4].

8. En cuanto a los efectos del fallo, teniendo en cuenta que la orden impugnada ha agotado todos sus efectos, hay que entender que la pretensión de la Generalitat se satisface con la declaración de que aquélla vulnera sus competencias.

FALLO

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

Ha decidido

1. Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 5250-2005, declarando que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña:

- Los arts. 2, salvo su inciso “las correspondientes convocatorias en régimen de concurrencia competitiva, de acuerdo con lo establecido en el art. 22.1 de la L.G.S.” (Ley general de subvenciones); 4; 5; 6; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16 y 17.

- Los anexos I, II y III.

2. Desestimar el conflicto en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a ocho de noviembre de dos mil once

SENTENCIA 179/2011, de 21 de noviembre de 2011

Sala Primera

("BOE" núm. 306, de 21 de diciembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:179

Recurso de amparo 9204-2006. Promovido por don Tomás Olivo López en relación con los Autos de la Audiencia Provincial de Málaga y de un Juzgado de Instrucción de Marbella que acordaron su detención.

Vulneración del derecho a la libertad personal: detención impuesta sin adecuada ponderación de un fin constitucionalmente legítimo que la justifique.

1. La ausencia de una debida ponderación de las especiales circunstancias concurrentes en el caso para valorar la existencia del fin constitucional legitimador de la medida cautelar adoptada de la detención judicial del recurrente determina que deba otorgarse el amparo por la vulneración sufrida de su derecho a la libertad personal (art. 17.1 CE) [FJ 6].

2. El fin legitimador de la detención judicial es la concurrencia de circunstancias del hecho que hicieran presumir que la persona objeto de la medida no comparecerá cuando fuere llamado por la autoridad judicial [FJ 3].

3. Afirmar que la valoración de la presunción de no comparecencia a un llamamiento judicial, como requisito legitimador de la constitucionalidad de una medida privativa de libertad, es algo que corresponde al ámbito de la reflexión interna del Magistrado instructor, supone ignorar elementales exigencias constitucionales de que ese proceso de reflexión interna debe quedar debidamente plasmado y razonado en la resolución judicial que acuerde la adopción de la medida cautelar [FJ 5].

4. Consistiendo la detención judicial en una medida cautelar limitativa de la libertad personal, para su constitucionalidad es necesario que se exprese a través de una resolución judicial debidamente motivada en que se ponga de manifiesto el presupuesto habilitante de la medida y se pondere adecuadamente la concurrencia del fin constitucionalmente legítimo que justifique la limitación del derecho a la libertad personal [FJ 3].

5. Desde la perspectiva de control externo que debe proyectar este Tribunal sobre la motivación plasmada en la resolución impugnada, la mera referencia en el Auto de detención a la investigación de un hecho constitutivo de un delito de cohecho y la eventual participación en el mismo del recurrente no pueden ser consideradas suficientes para entender cumplido el deber de ponderación de los elementos concurrentes en el hecho [FJ 6].

6. Doctrina constitucional respecto de la exigencia de motivación de las medidas cautelares judiciales limitativas del derecho a la libertad a adoptar en el marco de un proceso penal (SSTC 85/1989, 66/2008) [FJ 3].

7. Doctrina sobre el deber de motivación de las resoluciones judiciales (SSTC 21/2008, 143/2010) [FJ 5].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 9204-2006, promovido por don Tomás Olivo López, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Susana Gómez Castaño y bajo la dirección del Letrado don Antonio Ruiz Villén, contra el Auto de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Málaga de 4 de septiembre de 2006, dictado en el rollo núm. 370-2006, por el que se desestima el recurso de apelación interpuesto contra el Auto del Juzgado de Instrucción núm. 5 de Marbella de 26 de junio de 2006, dictado en las diligencias previas núm. 4796-2005, por el que se decreta la detención del recurrente. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 5 de octubre de 2006, la Procuradora de los Tribunales doña Susana Gómez Castaño, en nombre y representación de don Tomás Olivo López, y bajo la dirección del Letrado don Antonio Ruiz Villén, interpuso demanda de amparo contra las resoluciones judiciales mencionadas en el encabezamiento.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) El Juzgado de Instrucción núm. 5 de Marbella incoó diligencias previas núm. 4796-2005 por la supuesta comisión de delitos de prevaricación y cohecho. El recurrente, a través de Procurador, mediante escrito registrado el 4 de abril de 2006, alegando la existencia de un reportaje en una revista en que se afirmaba su implicación en los hechos objeto de investigación y ante la posibilidad de que se encontrara imputado en dichas diligencias, procedió a solicitar que se le tuviera por personado y parte en la causa, a lo que se accedió por providencia de 18 de abril de 2006, en que también se acordó su citación para el 20 de abril de 2006 con objeto de recibirle declaración en calidad de imputado, lo que se llevó a efecto en dicha fecha, quedando en libertad.

b) Por Auto de 26 de junio de 2006 se acordó la detención judicial del recurrente, autorizando su traslado hasta las dependencias policiales en Málaga para la práctica de las diligencias correspondientes, argumentando que de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 492.4 y 494 de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim), “el Juez de instrucción debe acordar la detención cuando tenga motivos bastantes para estimar que una persona ha tenido participación en un hecho que presente los caracteres de delito, como ocurren en el presente caso, en que de lo actuado se desprende la posible existencia de un delito de cohecho”. Dos agentes del Cuerpo Nacional de Policía de la comisaría de Estepona efectuaron la detención del recurrente en su domicilio sobre las nueve horas y cincuenta minutos del 27 de junio de 2006, compareciendo en la comisaría de Málaga a las once y quince minutos de ese mismo día para hacer entrega del detenido. Por Auto de 28 de junio de 2006 se decretó la permanencia del recurrente en calidad de detenido y por Auto de 1 de julio de 2006, tras prestar declaración ante el Juez, se acordó su prisión provisional eludible mediante fianza.

c) El recurrente, mediante escrito registrado el 5 de julio de 2006 interpuso recurso de apelación, que fue tramitado con el núm. 370-2006 por la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Málaga. El recurrente alegó, entre otros aspectos, la vulneración de los derechos a la libertad (art. 17.1 CE), a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), argumentando que el Auto de detención responde a un formulario estereotipado en que, si bien no se van a entrar a discutir los presupuestos habilitantes de la medida referidos a los indicios sobre la existencia de un delito y la eventual participación en el mismo, no se hacen expresas las razones que justificarían dicha medida limitativa de la libertad y que serían la concurrencia de circunstancias que hicieran presumir su incomparecencia en caso de ser llamado por la autoridad judicial. En ese sentido, el recurrente incide en que se había personado voluntariamente en las actuaciones, en las que ya estaba imputado, y había acudido a una primera declaración cuando fue citado para ello, con lo que no había razones para dudar de su disposición a colaborar en el curso de la investigación.

d) El recurso de apelación fue desestimado por Auto de 4 de septiembre de 2006, argumentando, en cuanto a estas concretas vulneraciones alegadas por el recurrente, que a la vista de las consideraciones contenidas en los razonamientos jurídicos del Auto impugnado, y a falta de datos inequívocos, no cabe tachar dichas consideraciones de erróneas y contrarias a lo prevenido en materia de detención, incidiendo en que la valoración de la presunción de no comparecencia al llamamiento judicial “es algo que en todo caso corresponde al ámbito de la reflexión interna del Magistrado instructor, a la vista de los antecedentes del afectado por la medida y circunstancias de los hechos determinantes de la misma” (razonamiento jurídico segundo).

3. El recurrente aduce en la demanda de amparo la vulneración de los derechos a la libertad (art. 17.1 CE), a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), argumentando que los Autos impugnados omiten cualquier referencia y justificación de la concurrencia de las circunstancias que hicieran presumir su incomparecencia en caso de ser llamado por la autoridad judicial y que son las que, conforme a lo previsto en el art. 492.4, en relación con el art. 492.3 LECrim, justificarían la medida de detención judicial. El recurrente también señala que difícilmente puede admitirse una presunción de falta de comparecencia cuando estaba acreditado que se había personado voluntariamente en las actuaciones, en la que ya estaba imputado, y había acudido a una primera declaración cuando fue citado para ello, con lo que no había razones para dudar de su disposición a colaborar en el curso de la investigación.

4. La Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 18 de septiembre de 2007, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), requerir atentamente del órgano judicial para que remitiera copia adverada de las actuaciones y emplazara a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, a excepción del recurrente, para que pudiesen comparecer en el plazo de diez días en el presente proceso de amparo.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 23 de enero de 2008, acordó tener por recibidas las actuaciones remitidas por los órganos judiciales y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, dar vista de las actuaciones por plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y al recurrente para que, dentro de dicho término, pudiesen presentar las alegaciones que a su derecho conviniera.

6. El Ministerio Fiscal, en escrito registrado el 29 de febrero de 2008, interesó que se otorgara el amparo solicitado por vulneración del derecho del recurrente a la libertad personal (art. 17.1 CE) con anulación de las resoluciones impugnadas. El Ministerio Fiscal, en primer lugar, expone que las diversas invocaciones realizadas por el recurrente en su demanda deben ser reconducidas al derecho a la libertad (art. 17.1 CE), toda vez que se refieren a la defectuosa motivación constitucional de una medida limitativa de la libertad. A continuación, el Ministerio Fiscal incide en que las resoluciones que acuerdan medidas limitativas de la libertad, entre las que está la detención, deben contener los elementos necesarios para sostener que se ha realizado la necesaria ponderación de bienes en conflicto, siendo absolutamente imprescindible la exteriorización de los extremos que permitan afirmar la ponderación judicial efectiva de la existencia de un fin constitucionalmente legítimo, la adecuación de la medida para alcanzarlo y el carácter imprescindible de la misma. A partir de ello, el Ministerio Fiscal concluye que las resoluciones judiciales impugnadas han vulnerado el derecho del recurrente a la libertad al haber omitido cualquier motivación sobre la necesidad, oportunidad y proporcionalidad de la medida, ya que no exteriorizan las razones para justificar que el presunto culpable fuera a sustraerse de la acción de la justicia cuando fuera llamado para comparecer ante la misma.

7. El recurrente, en escrito registrado el 26 de febrero de 2008, presentó sus alegaciones dando por reproducidos los argumentos expuestos en la demanda de amparo.

8. Por providencia de 17 de noviembre de 2011 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo es determinar si los Autos impugnados en los que se acuerda y confirma, respectivamente, la detención del recurrente han vulnerado sus derechos a la libertad (art. 17.1 CE), a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), por haberse omitido cualquier referencia y ponderación al fin legitimador de la adopción de dicha medida cautelar limitativa de la libertad.

2. A los efectos de concretar el objeto de este amparo, y teniendo en cuenta que dicho objeto queda delimitado por la pretensión deducida por el recurrente en su demanda de amparo, debe de incidirse, en primer lugar, en que no se hace cuestión ni de la eventual concurrencia de los presupuestos habilitantes de esta medida cautelar referidos a los indicios sobre la existencia de un delito y la eventual participación en él del recurrente ni de su falta de motivación, siendo sólo cuestionada por el recurrente la ausencia de la necesaria ponderación judicial respecto de la concurrencia de un fin constitucionalmente legítimo que justificara la adopción de esta medida cautelar.

También debe ponerse de manifiesto, en segundo lugar, que, a pesar de que el art. 17.2 CE y los arts. 490 y ss. de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim) reconocen la posibilidad, e incluso la obligación, de que se efectúen detenciones por personas distintas a la autoridad judicial —respecto de las que la propia Constitución y el ordenamiento jurídico establecen garantías específicas, como la ulterior intervención judicial y el procedimiento de habeas corpus previsto en el art. 17.4 CE—, el presente recurso de amparo aparece referido exclusivamente a la detención acordada por la autoridad judicial.

Por último, también resulta necesario precisar, en el sentido señalado por el Ministerio Fiscal, que a pesar de haber sido invocados junto con el derecho a la libertad personal (art. 17.1 CE), los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), el único parámetro de control será el del derecho a la libertad, toda vez que, como ha reiterado este Tribunal, los problemas de motivación en las resoluciones que acuerdan medidas limitativas de derechos fundamentales conciernen directamente al propio derecho fundamental sustantivo y no, autónomamente, al derecho a la tutela judicial efectiva (por todas, STC 122/2009, de 18 de mayo, FJ 2).

3. Entrando ya al fondo de la cuestión debatida, este Tribunal ha establecido una consolidada doctrina constitucional respecto de la exigencia de motivación de las medidas cautelares judiciales limitativas del derecho a la libertad a adoptar en el marco de un proceso penal. A esos efectos, existen pronunciamientos —los mayoritarios— en relación con la prisión provisional en los que se ha destacado que dicha medida cautelar ha de expresarse a través de una resolución judicial motivada, cuya motivación ha de ser suficiente y razonable, entendiendo por tal no la que colma meramente las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva, sino aquella que respeta el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la libertad afectado, ponderando adecuadamente los intereses en juego —la libertad de la persona cuya inocencia se presume y la realización de la administración de la justicia penal— a partir de toda la información disponible en el momento de adoptar la decisión y del entendimiento de la limitación de la libertad en que consiste dicha medida cautelar como una medida excepcional, subsidiaria y provisional. Para ello, la resolución judicial ha de expresar cuál es el presupuesto de la medida y el fin constitucionalmente legítimo perseguido, haciéndose especial incidencia en que es a la jurisdicción ordinaria a la que compete en exclusiva determinar en cada caso la concurrencia y valoración de los antecedentes fácticos justificativos de la medida cautelar, única que goza de la inmediación necesaria para ello, quedando limitada la tarea de este Tribunal, en su labor de protección del derecho fundamental a la libertad, a controlar que dicha justificación, articulada a través de la motivación de las resoluciones judiciales, se lleve a cabo ponderando adecuadamente los derechos e intereses en conflicto y resolviendo de forma acorde con los fines legítimos que permiten justificar la limitación cautelar de la libertad personal (por todas, STC 66/2008, de 29 de mayo, FJ 4).

Este deber de motivación se ha hecho extensivo no sólo a las decisiones de prisión provisional incondicionadas, sino también a las resoluciones judiciales que acuerdan la imposición de una fianza, cuando sustituye la prisión provisional o permiten eludirla (por todas, STC 14/2000, de 17 de enero, FJ 4) y a las decisiones de prohibición de salida el territorio nacional y la retirada de pasaporte, en tanto que puedan considerarse garantías que integran una medida cautelar sustitutiva de la prisión provisional (por todas, STC 169/2001, de 16 de junio, FJ 4). Igualmente, en relación con otra medida cautelar limitativa de la libertad personal de posible adopción por parte del órgano judicial dentro del proceso penal, como son las órdenes de comparecencia periódica ante la autoridad judicial del imputado, también este Tribunal ha puesto de manifiesto la necesidad de que se adopten en resoluciones debidamente motivadas y fundadas, atendiendo a que la finalidad legitimadora de todas las medidas cautelares de naturaleza personal en el proceso penal debe ser asegurar la sujeción del imputado al proceso y, en su caso, la posterior presencia del mismo en juicio (por todas, STC 85/1989, de 10 de mayo, FJ 2).

Por tanto, consistiendo la detención judicial en una medida cautelar limitativa de la libertad personal que puede adoptar la autoridad judicial dentro del marco de un proceso penal, una de las exigencias necesarias para su constitucionalidad es que se exprese a través de una resolución judicial debidamente motivada en que se ponga de manifiesto el presupuesto habilitante de la medida y se pondere adecuadamente la concurrencia del fin constitucionalmente legítimo que justifique la limitación del derecho a la libertad personal. Este fin legitimador es en el caso de la detención judicial, conforme al ya señalado fin general legitimador de todas las medidas cautelares de naturaleza personal y en los términos específicamente previstos en el art. 494, en relación con el art. 492 LECrim, para esta medida cautelar, la concurrencia de circunstancias del hecho que hicieran presumir que la persona objeto de la medida no comparecerá cuando fuere llamado por la autoridad judicial.

Este deber de motivación, que en cualquier caso es ineludible, sin embargo, como es obvio, tiene una diferente exigencia de intensidad según la naturaleza, incidencia y prolongación temporal de la medida cautelar en el derecho a la libertad personal. De ese modo, si bien su intensidad es máxima en los supuestos de prisión provisional, puede ser menor, pero nunca desaparece, en los casos de detención judicial en que, por su propia previsión legal, es una medida limitada temporalmente a 72 horas, tras la cual el propio órgano judicial debe volver a pronunciarse bien para elevar la situación de detención a prisión bien para dejarla sin efecto (art. 497 LECrim).

4. En el presente caso, como ha quedado acreditado en las actuaciones y ha sido expuesto más detalladamente en los antecedentes, se pone de manifiesto que el recurrente, antes de dictarse el Auto de detención de 26 de junio de 2006, ya estaba personado en las diligencias previas desde el 18 de abril de 2006, en las que había comparecido voluntariamente, y le había sido tomada declaración como imputado el 20 de abril de 2006, quedando en libertad. Igualmente, se constata que el citado Auto de detención acordó la adopción de esta medida cautelar, argumentando que, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 492.4 y 494 LECrim, “el Juez de instrucción debe acordar la detención cuando tenga motivos bastantes para estimar que una persona ha tenido participación en un hecho que presente los caracteres de delito, como ocurre en el presente caso, en que de lo actuado se desprende la posible existencia de un delito de cohecho”.

Por último, también debe destacarse que esta decisión judicial de detención fue confirmada en apelación por el Auto de 4 de septiembre de 2006 con el argumento, frente a la queja de que no se había hecho expresa la concurrencia de circunstancias que hicieran presumir su incomparecencia en caso de ser llamado por la autoridad judicial, de que la valoración de la presunción de no comparecencia al llamamiento judicial “es algo que en todo caso corresponde al ámbito de la reflexión interna del Magistrado instructor, a la vista de los antecedentes del afectado por la medida y circunstancias de los hechos determinantes de la misma” (razonamiento jurídico segundo).

5. En atención a la doctrina constitucional expuesta, y tal como también solicita el Ministerio Fiscal, debe concluirse que las resoluciones judiciales impugnadas han vulnerado el derecho del recurrente a su libertad personal (art. 17.1 CE).

En primer lugar, la argumentación vertida en el Auto de apelación para justificar que no se hubieran hecho expresas las razones para considerar que concurría el fin constitucional legitimador de la detención judicial acordada no resulta asumible desde la perspectiva que disciplina la libertad personal como derecho fundamental del ciudadano (art. 17.1 CE). Afirmar que la valoración de la presunción de no comparecencia a un llamamiento judicial, como requisito legitimador de la constitucionalidad de una medida privativa de libertad, es algo que corresponde “al ámbito de la reflexión interna del Magistrado instructor”, supone ignorar elementales exigencias constitucionales, ya puestas de manifiesto anteriormente, de que ese proceso de reflexión interna debe quedar debidamente plasmado y razonado en la resolución judicial que acuerde la adopción de la medida cautelar. El deber de motivación, tal como ha reiterado este Tribunal (por todas, STC 21/2008, de 31 de enero, FJ 3), no sólo es garantía de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), entre los que lógicamente ha de incluirse a los Jueces y Magistrados en tanto que encargados de administrar la justicia emanada del pueblo (art. 117.1 CE), sino una exigencia estructural del ejercicio del poder judicial de que sus Sentencias deben ser siempre motivadas (art. 120.3 CE), lo que se convierte en una garantía constitucional del ciudadano, como parte integrante del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), y, en los términos ya señalados anteriormente, cuando aparezca referido a presupuestos y requisitos habilitantes para la adopción de medidas limitativas de derechos fundamentales sustantivos, como parte integrante de éstos. En ese sentido, la esencialidad de este deber de motivación en relación con medidas cautelares limitativas del derecho a la libertad personal a adoptar en el proceso penal es tal que este Tribunal ha señalado que no cede tampoco en casos en que haya recaído una declaración de secreto sobre las actuaciones (por todas, STC 143/2010, de 21 de diciembre, FJ 2).

6. A partir de lo anterior, el Auto de detención, como ya se ha señalado, se limitó a constatar —como presupuesto necesario, pero no suficiente— la existencia de indicios de criminalidad en la conducta del recurrente, pero en ningún caso, en contravención de lo dispuesto en el art. 494, en relación con el art. 492 LECrim, el fin constitucional legitimador que, junto con aquel presupuesto, justificara la adopción de una medida limitativa del derecho a la libertad personal, como era la concurrencia de circunstancias que hicieran presumir que el recurrente no comparecería cuando fuera llamado por la autoridad judicial. La ausencia de dicha ponderación, teniendo en cuenta las especiales circunstancias concurrentes en el caso, es determinante para entender vulnerado el art. 17.1 CE.

En efecto, tal como se ha señalado en relación con la prisión provisional y la constatación del peligro de fuga, como fin constitucional legitimador de esta medida equiparable en la detención judicial al riesgo de incomparecencia, es preciso tomar en consideración además de las características y la gravedad del delito imputado y de la pena con que se le amenaza, las circunstancias concretas del caso y las personales del imputado, matizando que, si bien en un primer momento la necesidad de preservar los fines constitucionalmente legítimos de la medida cautelar pueden justificar que se adopte atendiendo sólo a circunstancias objetivas como el tipo de delito y la gravedad de la pena, el transcurso del tiempo modifica el valor de este dato y obliga a ponderar las circunstancias personales del afectado por la medida y los datos del caso concreto (por todas, STC 122/2009, de 18 de mayo, FJ 2).

Pues bien, en el presente caso, y desde la perspectiva de control externo que debe proyectar este Tribunal sobre la motivación plasmada en la resolución impugnada, la mera referencia en el Auto de detención a circunstancias objetivas como son la investigación de un hecho constitutivo de un delito de cohecho y la eventual participación en el mismo del recurrente no pueden ser consideradas suficientes, tal como también sostiene el Ministerio Fiscal, para entender cumplido el deber de ponderación de los elementos concurrentes en el hecho habida cuenta de las peculiaridades que presentaba este supuesto. La circunstancia, por un lado, de que el recurrente hubiera comparecido voluntariamente ante el Juzgado, por otro, de que ya estuviera imputado en el mismo, acudiendo a declarar en tal condición también voluntariamente cuando fue llamado para ello, y, por tanto, que aun conociendo que estaba siendo objeto de investigación por dicho delito hubiera una colaboración con el órgano judicial, eran lo suficientemente relevantes para que, al menos, debieran haber sido objeto de ponderación respecto de la necesidad de adoptar la decisión de detención frente a otras alternativas menos lesiva para el derecho a la libertad del recurrente.

En conclusión, la ausencia de una debida ponderación de las especiales circunstancias concurrentes en el caso para valorar la existencia del fin constitucional legitimador de la medida cautelar adoptada de la detención judicial del recurrente determina que deba otorgarse el amparo por la vulneración sufrida de su derecho a la libertad personal (art. 17.1 CE), para cuyo restablecimiento, habida cuenta de la cesación de los efectos provocados por dicha decisión, bastará con la anulación de las resoluciones impugnadas.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Tomás Olivo López y, en consecuencia:

1º Reconocer su derecho a la libertad personal (art. 17.1 CE).

2º Declarar la nulidad del Auto del Juzgado de Instrucción núm. 5 de Marbella de 26 de junio de 2006, dictado en las diligencias previas núm. 4796-2005, y del Auto de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Málaga de 4 de septiembre de 2006, dictado en el rollo de apelación núm. 370-2006.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintiuno de noviembre de dos mil once

SENTENCIA 180/2011, de 21 de noviembre de 2011

Sala Primera

("BOE" núm. 306, de 21 de diciembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:180

Recurso de amparo 9357-2006. Promovido por don Tomás Olivo López en relación con los Autos de la Audiencia Provincial de Málaga y de un Juzgado de Instrucción de Marbella que acordaron su permanencia en calidad de detenido.

Vulneración del derecho a la libertad personal: cómputo de plazos de la detención judicial que no se inicia desde el momento de su ejecución material por la policía.

1. Desde la perspectiva del art. 17.1 CE, el plazo de 72 horas en los supuestos de detención acordada por autoridad judicial debe computarse desde que se verifica la ejecución material de la decisión de detención [FJ 6].

2. El pretender desplazar el comienzo del cómputo de las 72 horas desde el momento en que se produjo la detención, en ejecución de la decisión judicial, hasta que el detenido fue puesto a disposición judicial, no sólo resulta contradictorio con la propia naturaleza de la detención judicial y su delimitación con la detención gubernativa, sino que también es lesiva de la efectividad de la garantía constitucional del derecho a la libertad, en relación con la previsión del establecimiento de una limitación temporal precisa de esta concreta medida cautelar [FJ 6].

3. Tomando en consideración que la única finalidad de la detención realizada por parte de la policía era la de ejecutar la decisión judicial de detención para poner al detenido a su disposición, no resulta posible aplicar como inicio del cómputo temporal uno diferente al de la propia ejecución material de la detención [FJ 6].

4. La detención judicial cuenta con un plazo máximo de 72 horas previsto legalmente en el art. 497 LECrim en aplicación de la remisión a la ley prevista en el art. 17.1 CE y no el constitucionalizado en el art. 17.2 CE [FJ 2].

5. La ley, por el hecho de fijar las condiciones de la privación de libertad, es desarrollo del derecho a la libertad, teniendo un papel decisivo al conformar no sólo el presupuesto habilitante de la detención judicial sino también el tiempo razonable en que puede ser admisible el mantenimiento de dicha situación (STC 99/2006) [FJ 2].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 9357-2006, promovido por don Tomás Olivo López, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Susana Gómez Castaño y bajo la dirección del Letrado don Antonio Ruiz Villén, contra el Auto de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Málaga de 7 de septiembre de 2006, dictado en el rollo núm. 371-2006, por el que se desestima el recurso de apelación interpuesto contra el Auto del Juzgado de Instrucción núm. 5 de Marbella de 28 de junio de 2006, dictado en las diligencias previas núm. 4796-2005, por el que se decreta la permanencia en calidad de detenido del recurrente. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 5 de octubre de 2006, la Procuradora de los Tribunales doña Susana Gómez Castaño, en nombre y representación de don Tomás Olivo López, y bajo la dirección del Letrado don Antonio Ruiz Villén, interpuso demanda de amparo contra las resoluciones judiciales mencionadas en el encabezamiento.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) El Juzgado de Instrucción núm. 5 de Marbella incoó diligencias previas núm. 4796-2005 por la supuesta comisión de delitos de prevaricación y cohecho. En dichas diligencias, por Auto de 26 de junio de 2006, se acordó la detención judicial del recurrente, autorizando su traslado hasta las dependencias policiales en Málaga para la práctica de las diligencias correspondientes. Dos agentes del Cuerpo Nacional de Policía de la comisaría de Estepona efectuaron la detención del recurrente en su domicilio el 27 de junio de 2006, sobre las nueve horas y cincuenta minutos, compareciendo en la comisaría de Málaga a las once y quince minutos de ese mismo día para hacer entrega del detenido.

b) Por Auto de 28 de junio de 2006 se decretó la permanencia del recurrente en calidad de detenido en las dependencias de la comisaría de policía de Málaga a disposición del Juzgado, donde debía ser presentado el 1 de julio a las 9:30 horas de la mañana a fin de recibirle declaración y legalizar su situación personal. En dicho Auto se fundamenta esta decisión en que resultaba imposible la práctica de la declaración del imputado debido al elevado número de detenidos y la larga duración de las declaraciones y que no se había superado el plazo máximo de detención previsto en los arts. 17 CE y 497 de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim). Por Auto de 1 de julio de 2006, tras prestar declaración el recurrente ante el Juez, se acordó su prisión provisional eludible mediante fianza.

c) El recurrente, mediante escrito registrado el 6 de julio de 2006, interpuso recurso de apelación, que fue tramitado con el núm. 371-2006 por la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Málaga. El recurrente alegó, entre otros aspectos, la vulneración de los derechos a la libertad (art. 17.1 CE), a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), argumentando que, habiéndose ejecutado la detención judicial el 27 de junio de 2006 a las 9:30 minutos, la decisión judicial de prorrogar su situación de detención hasta el día 1 de julio de 2006 implicó una prolongación de su privación de libertad sin cobertura legal, toda vez que duró más de las 72 horas a las que se refieren los arts. 17.2 CE y 497 LECrim.

d) El recurso de apelación fue desestimado por Auto de 7 de septiembre de 2006, argumentando que el cómputo del plazo del cómputo de las 72 horas no debe realizarse desde las 9:30 horas del día 27 de junio de 2006 en que se produjo la detención por parte de la Policía, sino desde las 20:30 horas del día 28 de junio de 2006 en que el detenido fue puesto a disposición del Magistrado instructor, por lo que el plazo finalizaba el 1 de julio de 2006 a las 20:30 horas, con posterioridad, por tanto, a que se acordara la situación de prisión provisional del recurrente. A esos efectos, el órgano judicial pone de manifiesto que ha de atenderse a la literalidad del art. 497 LECrim, en cuyo párrafo primero, al que se remite la regulación de la detención judicial, se afirma que el cómputo de las 72 horas ha de realizarse “desde que el detenido le hubiese sido entregado”.

3. El recurrente aduce en la demanda de amparo que se han vulnerado sus derechos a la libertad (art. 17.1 CE), a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE). Así, argumenta que los Autos impugnados han realizado una interpretación del art. 497 LECrim contraria al derecho a la libertad, toda vez que si bien el párrafo primero de dicho artículo, al regular la detención policial, establece que el órgano judicial debe elevar la detención a prisión o dejarla sin efecto “en el término de setenta y dos horas, a contar desde que el detenido le hubiese sido entregado”; sin embargo, el párrafo segundo, al establecer que el Juez deberá hacer lo propio “y en idéntico plazo” respecto de la persona cuya detención haya acordado él mismo, no puede entenderse que el cómputo se debe realizar desde que el detenido le hubiera sido entregado, ya que tratándose de una detención judicial no es necesaria una puesta a disposición judicial del detenido. Por otro lado, también destaca el recurrente que la argumentación contenida en las resoluciones judiciales impugnadas de que la prórroga de la situación de detención estaba debidamente justificada por la imposibilidad de tomarle declaración es contraria a la efectividad del derecho a la libertad, ya que dicha situación está legalmente prevista en el art. 505 LECrim en el que se establece la posibilidad de acordar la medida de prisión provisional con o sin fianza, pero siempre dentro del plazo de 72 horas.

4. La Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 14 de septiembre de 2007, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), requerir atentamente del órgano judicial para que remitiera copia adverada de las actuaciones y emplazara a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, a excepción del recurrente, para que pudiesen comparecer en el plazo de diez días en el presente proceso de amparo.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 24 de enero de 2008, acordó tener por recibidas las actuaciones remitidas por los órganos judiciales y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, dar vista de las actuaciones por plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y al recurrente para que, dentro de dicho término, pudiesen presentar las alegaciones que a su derecho conviniera.

6. El Ministerio Fiscal, en escrito registrado el 28 de febrero de 2008, interesó que se otorgara el amparo solicitado por vulneración del derecho del recurrente a la libertad personal (art. 17.1 CE) con anulación de las resoluciones impugnadas. El Ministerio Fiscal, en primer lugar, expone que las diversas invocaciones realizadas por el recurrente en su demanda deben ser reconducidas al derecho a la libertad (art. 17.1 CE). A partir de ello, el Ministerio Fiscal concluye que las resoluciones judiciales impugnadas han vulnerado el derecho del recurrente a la libertad, toda vez que una interpretación del art. 497 LECrim desde la óptica constitucional “conduce a considerar que el límite de las 72 horas de la detención judicial habría sido en este caso rebasado”, ya que la única finalidad de detención realizada por parte de la Policía era la de ejecutar la decisión judicial de detención para ponerlo a su disposición, por lo que no resulta posible aplicar cómputos temporales diferentes cuando la detención tenía un único y común objeto.

7. El recurrente, en escrito registrado el 26 de febrero de 2008, presentó sus alegaciones dando por reproducidos los argumentos expuestos en la demanda de amparo.

8. Por providencia de 17 de noviembre de 2011 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo es determinar si los Autos impugnados en los que se acuerda y confirma, respectivamente, la posibilidad de prórroga de la situación de detención judicial del recurrente han vulnerado sus derechos a la libertad (art. 17.1 CE), a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), por haber implicado una prolongación de la situación de privación de libertad más allá del plazo legalmente previsto de 72 horas.

2. En primer lugar, resulta necesario precisar, en el sentido señalado por el Ministerio Fiscal, que a pesar de haber sido invocados junto con el derecho a la libertad personal (art. 17.1 CE), los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), el único parámetro de control será el del derecho a la libertad. Así, este Tribunal ha reiterado, por un lado, que los problemas de motivación en las resoluciones que acuerdan medidas limitativas de derechos fundamentales conciernen directamente al propio derecho fundamental sustantivo y no, autónomamente, al derecho a la tutela judicial efectiva (por todas, STC 122/2009, de 18 de mayo, FJ 2) y, por otro, que el transcurso del plazo previsto legalmente para el mantenimiento de una situación de privación de libertad determina, sin más, la lesión del derecho a la libertad personal (STC 99/2006, de 27 de marzo, FJ 4).

En relación con lo anterior, y para despejar cualquier posible equívoco, también debe ponerse de manifiesto que el objeto de análisis es una detención que ya desde el comienzo fue acordada por la autoridad judicial, por lo que la regulación de su plazo máximo absoluto son las 72 horas previstas en el art. 497 de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim) y no las referidas en el art. 17.2 CE. En efecto, a pesar de que en este precepto constitucional aparece genéricamente la mención de detención preventiva, su ámbito de aplicación no alcanza a las detenciones acordadas por una autoridad judicial (así ya STC 37/1996, de 11 de marzo, FJ 4), como se deriva claramente de la circunstancia de que ese mismo precepto establece que antes del transcurso de dicho plazo el detenido debe ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial. La detención judicial, por tanto, cuenta con un plazo máximo de 72 horas previsto legalmente en el art. 497 LECrim en aplicación de la remisión a la ley prevista en el art. 17.1 CE y no el constitucionalizado en el art. 17.2 CE.

3. Entrando al fondo de la cuestión debatida, y tomando en consideración lo ya señalado de que la medida controvertida en este amparo —la detención judicial— se trata de un supuesto de privación de libertad desarrollado legislativamente conforme a lo previsto en el art. 17.1 CE y de que el único objeto de impugnación en este amparo es la eventual extralimitación temporal de la medida, ha de señalarse que es doctrina reiterada de este Tribunal que el art. 17.1 CE, al establecer que “nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en esta artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley”, implica que la ley, por el hecho de fijar las condiciones de tal privación, es desarrollo del derecho a la libertad, teniendo un papel decisivo al conformar no sólo el presupuesto habilitante de la medida sino también el tiempo razonable en que puede ser admisible el mantenimiento de dicha situación. Por ello, este Tribunal ha concluido que el derecho a la libertad se vería conculcado cuando se actúa bajo la cobertura improcedente de una ley o cuando se opera contra lo dispuesto en la misma, destacando que los plazos de privación de libertad han de cumplirse estrictamente por los órganos judiciales y que en caso de incumplimiento se vería afectada la garantía constitucional de la libertad personal (por todas, STC 99/2006, de 27 de marzo, FJ 4).

En este contexto, la normativa legal en materia de plazos de la detención judicial está prevista en el art. 497 LECrim, en cuyo párrafo primero se dispone, para las situaciones en que la detención no haya sido practicada por autoridad judicial, que “[s]i el Juez o Tribunal a quien se hiciese la entrega fuera el propio de la causa … elevará la detención a prisión, o la dejará sin efecto, en el término de setenta y dos horas, a contar desde que el detenido le hubiese sido entregado”. Por su parte, el párrafo segundo del art. 497 LECrim, y ya específicamente para los supuestos de detención judicial, establece que “[l]o propio, y en idéntico plazo, hará el Juez o Tribunal respecto de la persona cuya detención hubiere él mismo acordado”.

4. En el presente caso como ha quedado acreditado en las actuaciones y ha sido expuesto más detalladamente en los antecedentes, se pone de manifiesto, en primer lugar, que el órgano judicial, con sede en Marbella, dictó Auto de 26 de junio de 2006 acordando la detención del recurrente, autorizando su traslado hasta las dependencias policiales en Málaga, lo que se llevó a efecto por agentes del Cuerpo Nacional de Policía de la comisaría de Estepona el día 27 de junio de 2006, sobre las nueve horas y cincuenta minutos, quienes hicieron entrega del detenido en la comisaría de Málaga a las once y quince minutos de ese mismo día. En segundo lugar, también se destaca que por Auto de 28 de junio de 2006 se decretó la permanencia del recurrente en calidad de detenido en las dependencias de la comisaría de policía de Málaga a disposición del Juzgado, ordenando su presentación el día 1 de julio de 2006 a las 9:30 horas de la mañana para recibirle declaración y legalizar su situación personal, argumentando que no se había superado el plazo máximo de detención previsto en los arts. 17 CE y 497 LECrim. Del mismo modo, se acredita que al recurrente se le tomó declaración judicial el día previsto y que por Auto de ese mismo día 1 de julio de 2006 se acordó su situación de prisión provisional eludible mediante fianza.

Por último, también se constata que esta decisión judicial de prolongación de la situación detención fue confirmada en apelación por el Auto de 7 de septiembre de 2006 con el argumento, frente a la queja de que se había prolongado la detención judicial más allá del plazo legalmente previsto de 72 horas, de que conforme a la literalidad del art. 497 LECrim, ese plazo no se debía computar desde el momento en que se ejecutó materialmente la detención sino desde que desde que el detenido le hubiera sido entregado al Magistrado instructor, lo que no se verificó hasta las 20:30 horas del día 28 de junio de 2006.

5. En atención a la doctrina constitucional expuesta, y tal como también solicita el Ministerio Fiscal, debe concluirse que las resoluciones judiciales impugnadas han vulnerado el derecho del recurrente a su libertad personal (art. 17.1 CE) por haber prolongado la situación de privación de libertad del recurrente fuera del plazo de 72 horas previsto legalmente en el art. 497 LECrim.

En primer lugar, la argumentación vertida en el Auto de apelación para justificar que, conforme a la literalidad del art. 497 LECrim, el cómputo del plazo de las 72 horas de la detención judicial debe realizarse desde que el detenido le hubiera sido entregado al Magistrado instructor ni resulta inequívoco desde una interpretación literal de dicho precepto ni, en cualquier caso, es asumible desde la perspectiva que disciplina la libertad personal como derecho fundamental del ciudadano (art. 17.1 CE). Ciertamente, tal como ya se ha trascrito más arriba, el párrafo primero del art. 497 LECrim, al regular la actuación de la autoridad judicial en los casos en que le sea entregado un ciudadano objeto de una detención por un particular o por autoridad o agente de policía judicial, dispone que en el plazo de 72 horas “a contar desde que el detenido le hubiese sido entregado” deberá regularizar su situación, elevándola a prisión o dejándola sin efecto. Igualmente, el párrafo segundo del art. 497 LECrim, y ya específicamente para los supuestos en que la detención haya sido acordada judicialmente, dispone que el Juez deberá hacer “lo propio, y en idéntico plazo”. Por tanto, desde la literalidad del precepto, y teniendo en cuenta la remisión del párrafo segundo al párrafo primero del art. 497 LECrim, lo único que es inequívoco es que la ley, en los casos como el presente de detención judicial, impone que el Juez “en idéntico plazo” —es decir, 72 horas— haga “lo propio” —esto es, elevar la detención a prisión o dejarla sin efecto. Pero, en ningún caso, que el cómputo de esas 72 horas deba realizarse “desde que el detenido le hubiese sido entregado”.

6. Un vez descartado que la literalidad del art. 497 LECrim lleve a una única conclusión interpretativa sobre el momento a partir del cual debe realizarse el cómputo de las 72 horas, además, como ya se ha señalado, el pretender desplazar el comienzo de ese cómputo desde el momento en que efectivamente se produjo materialmente la detención en ejecución de la decisión judicial hasta que el detenido sea materialmente puesto a disposición judicial, no sólo resulta contradictorio con la propia naturaleza de la detención judicial y su delimitación con la detención gubernativa, sino que también es lesiva de la efectividad de la garantía constitucional del derecho a la libertad (art. 17.1 CE), en relación con la previsión del establecimiento de una limitación temporal precisa de esta concreta medida cautelar.

En efecto, el párrafo primero del art. 497 LECrim establece el momento de la entrega del detenido al Juez como momento inicial para el cómputo del plazo para que la autoridad judicial regularice la situación del detenido, respondiendo a la lógica de que esa puesta a disposición judicial trae causa en una previa situación de detención practicada por un particular o por una autoridad o agente de la policía judicial y de que, en estos casos, la entrega a la autoridad judicial actúa como garantía judicial a posteriori de la libertad personal del detenido. Por el contrario, la detención judicial regulada en el párrafo segundo del art. 497 LECrim es una privación de libertad que no trae causa de una decisión ajena a la propia autoridad judicial y, por tanto, la intervención de la policía no se hace en virtud de una potestad o habilitación legal autónoma, sino que se limita a ser una mera ejecución de la decisión judicial. En ese contexto, y en los términos señalados por el Ministerio Fiscal, tomando en consideración que la única finalidad de la detención realizada por parte de la policía en este caso era la de ejecutar la decisión judicial de detención para ponerlo a su disposición, no resulta posible aplicar como inicio del cómputo temporal uno diferente al de la propia ejecución material de la detención.

Esta conclusión no puede ser objetada con el argumento de que la autoridad judicial no podría adoptar una decisión sobre la situación del detenido si previamente no se le ha hecho entrega material del mismo. Con carácter general, en la medida en que en los casos de detención judicial la policía no deja de ser un mero instrumento de ejecución de lo acordado judicialmente, ya desde el mismo momento de la detención, la autoridad judicial, como no puede ser de otro modo, tiene una plena disponibilidad sobre la situación del detenido. Esa plena disponibilidad judicial es bien patente en el presente caso en que, como ya se ha expuesto, la policía se limitó estrictamente a seguir lo acordado en el Auto de detención, tanto en lo referido a la ejecución material de la misma como a la entrega del recurrente en la comisaría de Málaga, y en el Auto de 28 de junio de 2006, tanto en lo referido a que se mantuviera al recurrente en calidad de detenido en esa misma comisaría a disposición del Juzgado como a que fuera conducido el día 1 de julio de 2006 al Juzgado para la toma declaración.

Por otra parte, la pretensión de que el cómputo del plazo se inicie sólo con la entrega material del detenido a la propia autoridad judicial, implicaría la existencia de un periodo de situación de privación de libertad —la que transcurre entre la ejecución material de la detención judicial por parte de la policía y la efectiva entrega a la autoridad que ordenó la detención— en que a pesar de contarse con un presupuesto habilitante —la orden judicial de detención— sin embargo, no contaría ni con la limitación temporal propia de la detención gubernativa —que no lo es por no haberse decidido la detención por dicha autoridad— ni con la de la detención judicial, por pretenderse excluir de su cómputo. Esto supondría consagra por vía interpretativa un supuesto de privación de libertad de tiempo potencialmente ilimitado y, por ello, lesivo del art. 17.1 CE.

Por tanto, desde la perspectiva del art. 17.1 CE, el plazo de 72 horas a que, por remisión, se refiere el párrafo segundo del art. 497 LECrim en los supuestos de detención acordada por autoridad judicial, debe computarse desde que se verifica la ejecución material de la decisión de detención. Esto determina que, en el presente caso, al haber tenido lugar la ejecución material de la detención sobre las nueve horas y cincuenta minutos del día 27 de junio de 2006 y, por tanto, finalizar el plazo máximo legal a las nueve horas y cincuenta minutos del día 30 de junio de 2006, la decisión judicial de prorrogar la detención hasta las nueve horas y treinta minutos del 1 de julio de 2006 vulneró el derecho del recurrente a su libertad personal (art. 17.1 CE), para cuyo restablecimiento, habida cuenta de la cesación de los efectos provocados por dicha decisión, bastará con la anulación de las resoluciones impugnadas.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Tomás Olivo López y, en consecuencia:

1º Reconocer su derecho a la libertad personal (art. 17.1 CE).

2º Declarar la nulidad del Auto del Juzgado de Instrucción núm. 5 de Marbella de 28 de junio de 2006, dictado en las diligencias previas núm. 4796-2005 y del Auto de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Málaga de 7 de septiembre de 2006, dictado en el rollo de apelación núm. 371-2006.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintiuno de noviembre de dos mil once

SENTENCIA 181/2011, de 21 de noviembre de 2011

Sala Primera

("BOE" núm. 306, de 21 de diciembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:181

Recurso de amparo 2186-2009. Promovido por don Mohamed Rasnabe frente al Auto de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional que acordó la ampliación de su entrega en procedimiento de orden europea de detención y entrega.

Vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión: tramitación inaudita parte de la solicitud de ampliación de una orden europea de detención y entrega.

1. El órgano judicial debió haber proporcionado al recurrente de amparo las condiciones necesarias para el ejercicio de su derecho de defensa frente a la solicitud cursada por las autoridades holandesas y al no haber actuado conforme a tal exigencia, ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión [FJ 4].

2. Aunque la Ley no disponga expresamente de un trámite de audiencia, del conjunto de la regulación puede derivarse la necesidad de tramitar tal solicitud atendiendo a los límites, criterios y garantías que rodean la decisión de entrega ordinaria [FJ 4].

3. La ausencia de referencia expresa en la Ley 3/2003 a la realización de un trámite de alegaciones no ha de erigirse un obstáculo insalvable para que los órganos judiciales deban posibilitar la intervención del reclamado en el procedimiento a fin de garantizar su derecho de defensa [FJ 4].

4. La legislación española ha mantenido el principio de especialidad como principio rector de las “ampliaciones de entrega”, lo cual implica que la decisión al respecto no puede considerarse como un trámite automático carente de límites, sino que también aquí deben respetarse las garantías propias de los actos de entrega [FJ 3].

5. La solicitud de las autoridades holandesas no permitía una concesión automática de la “ampliación de entrega”, sino que, rigiéndose por lo dispuesto en el art. 24.3 de la Ley 3/2003 y no habiendo renunciado el demandante de amparo al principio de especialidad, debía la Audiencia Nacional tramitar dicha solicitud ateniéndose a los requisitos, garantías y limitaciones que establece la citada Ley para la entrega ordinaria [FJ 3].

6. El derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) impone ofrecer a la persona reclamada la posibilidad de intervenir en el procedimiento con el fin de poder argumentar sobre el cumplimiento de las garantías previstas en el art. 11 de la Ley 3/2003, y asimismo sobre la concurrencia o ausencia de las causas de denegación previstas en su art. 12 [FJ 3].

7. Para que la indefensión alcance la dimensión constitucional que le atribuye el art. 24 CE, se requiere que los órganos judiciales hayan impedido u obstaculizado en el proceso el derecho de las partes a ejercitar su facultad de alegar y justificar sus pretensiones, esto es, que la indefensión sea causada por la incorrecta actuación del órgano jurisdiccional (SSTC 109/1985, 25/2011) [FJ 2].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2186-2009, promovido por don Mohamed Rasnabe, representado por la Procuradora de los Tribunales doña María del Ángel Sanz Amaro y asistido por el Abogado don Rafael Fernández Girado, contra el Auto de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional (Sección Cuarta) de 30 de enero de 2009, dictado en procedimiento de orden europea de detención y entrega núm. 8-2009, proveniente del Juzgado Central de Instrucción núm. 4, que acordó la ampliación de la entrega a las autoridades judiciales holandesas del recurrente, y contra la providencia de 20 de febrero de 2009 que inadmitió el incidente de nulidad de actuaciones. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita quien ha expresado el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Con fecha de 9 de marzo de 2009, la Audiencia Nacional remitió a este Tribunal providencia de 4 de marzo de 2009 en la que se acordaba dar traslado al Tribunal Constitucional del escrito presentado por la representación procesal de don Mohamed Rasnabe solicitando la suspensión del plazo para interponer recurso de amparo, así como librar oficio al Ilustre Colegio de Abogados de Madrid para que se proceda a la designación de Letrado del turno de oficio constitucional.

Realizados los trámites pertinentes, mediante escrito registrado en este Tribunal el 27 de julio de 2010, la Procuradora de los Tribunales doña María del Ángel Sanz Amaro, en nombre y representación de don Mohamed Rasnabe, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales que se citan en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo, relevantes para la resolución del caso son, en síntesis, los siguientes:

a) Mediante Auto de 7 de agosto de 2006, la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, accediendo a lo solicitado en la orden europea de detención y entrega emitida por las autoridades holandesas, acordó la entrega del demandante de amparo para cumplimiento de una pena de prisión impuesta por la comisión de un delito de tráfico de drogas. En dicho procedimiento el recurrente se opuso a la entrega y no renunció al principio de especialidad.

b) El día de 2 de enero de 2009 tuvo entrada en el Juzgado Central de Instrucción núm. 4 la orden europea de detención y entrega núm. 8-2009 emitida por la Fiscalía holandesa en la que se solicitaba la entrega del recurrente para enjuiciamiento por tres delitos de asesinato, dos de ellos dobles, y una tentativa de asesinato. El Juzgado Central de Instrucción acordó, mediante Auto de 23 de enero de 2009, elevar las actuaciones a la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal para su resolución.

c) La Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional dictó Auto de 30 de enero de 2009 en el que acordó acceder a la ampliación de la entrega solicitada por las autoridades holandesas, sometiéndola a la condición de que la pena privativa de libertad que pudiera imponerse no fuera indefectiblemente de por vida.

d) El día 29 de enero, la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional se había dirigido al Ilustre Colegio de Abogados para que designase urgentemente Letrado del turno de guardia para la defensa procesal de oficio del recurrente. El día 2 de febrero de 2009, el Letrado designado recibió por fax la notificación del Auto de 30 de enero de 2009, formulando incidente de nulidad de actuaciones contra el mismo mediante escrito que tuvo entrada en el órgano judicial el 13 de febrero, alegando que se había realizado una instrucción a espaldas del reclamado, quien no había tenido ocasión de efectuar alegaciones dada la ausencia de vista, y que había lesionado su derecho a la defensa.

e) Mediante providencia de 20 de febrero de 2009, el citado órgano judicial acordó la inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones, argumentando que “dada la situación actual del reclamado y habiéndose efectuado la entrega del mismo a las autoridades holandesas el día 14 de agosto de 2006 en virtud de otra orden europea de detención y entrega anterior … se acuerda que no ha lugar a lo solicitado, no admitiéndose a trámite el incidente de nulidad de actuaciones, debiéndose estar a la ampliación de la entrega acordada en el presente procedimiento”.

3. La demanda de amparo se fundamenta en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y del derecho a la defensa (art. 24.2 CE). Argumenta el recurrente que en la primera orden europea de detención y entrega no consintió la entrega ni renunció al principio de especialidad, y que en la tramitación de la segunda, el Juzgado Central de Instrucción dio traslado de la solicitud presentada por las autoridades holandesas únicamente al Ministerio Fiscal, y acordó la entrega sin celebración de vista y sin haber sido oído sobre la concurrencia de causas de denegación o condicionamiento de la entrega. Afirma al respecto que en el procedimiento de ampliación de la entrega, estando la persona reclamada ya entregada, puede haber trámites de difícil realización como es la audiencia personal del reclamado ante los órganos judiciales españoles, pero hay otros trámites que no presentan dificultades de realización y que se han omitido en el presente caso, tal como el nombramiento de un Letrado que defienda los intereses del reclamado. Dicho nombramiento sólo se instó en el momento inmediatamente posterior a la decisión sobre la entrega, y al único efecto de notificar la resolución.

Manifiesta, además, que la respuesta dada por la Audiencia Nacional en el Auto que inadmite el incidente de nulidad de actuaciones constituye una nueva vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva —en su vertiente de derecho de acceso a los recursos—, al ser manifiestamente irrazonable fundar la inadmisión en el solo argumento de que el demandante ha sido ya entregado a las autoridades holandesas en 2006, pareciendo olvidar el órgano judicial que el actual contenido del art. 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, introducido con la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, obliga a plantear la vulneración de los derechos fundamentales ante el correspondiente órgano de la jurisdicción ordinaria como requisito previo para acudir al amparo constitucional.

4. La Sala Primera de este Tribunal, por providencia de 3 de mayo de 2011, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atentas comunicaciones a los órganos judiciales competentes para la remisión de certificación o fotocopia adverada de las actuaciones y emplazamiento a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, a excepción del demandante de amparo, para que, si lo desearen, pudiesen comparecer en el plazo de diez días en el presente proceso de amparo.

5. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de 18 de octubre de 2010 se acordó dar vista de las actuaciones recibidas al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimase pertinentes, de conformidad con el art. 52.1 LOTC.

6. El Ministerio Fiscal, en escrito registrado el 20 de junio de 2011, solicitó la estimación de la demanda de amparo. Invocando la doctrina constitucional sobre el necesario traslado del recurso de queja pese a la ausencia de previsión legal (STC 182/2009), sostiene que el modo de proceder de la Audiencia Nacional, que tramitó la solicitud de ampliación de entrega como una inicial orden de detención pero sin conceder posibilidad de alegar al recurrente, no se acomoda a las garantías que establece el art. 24.1 CE, que incluyen la contradicción y la igualdad de armas procesales, así como el formular alegaciones y proponer la prueba que se tenga por pertinente. Esa facultad de alegación sí se concedió al Ministerio Fiscal pero no al demandante de amparo pese a la gravedad de los delitos para cuyo enjuiciamiento se solicitaba la entrega. Afirma, así, que la tramitación de todo el procedimiento a sus espaldas sin tener conocimiento del mismo no es constitucionalmente admisible, y que la gestión tendente al nombramiento de un Abogado de oficio a los meros efectos de comunicarle la ampliación de entrega sin otorgarle la posibilidad de recurso no puede considerarse mínimamente adecuada para salvaguardar el derecho de defensa. En segundo lugar, considera además que la respuesta dada por la Audiencia Nacional con ocasión de la inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones vulnera igualmente el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE); asevera al respecto que la causa aducida para inadmitir a trámite el incidente no es ninguna prevista en la legislación procesal vigente, estando antes basada en un puro decisionismo del órgano decisor.

En consecuencia, solicita el Ministerio Fiscal el otorgamiento del amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), la anulación de las resoluciones recurridas y la retroacción al momento procesal pertinente anterior al dictado de la primera resolución.

El recurrente no efectuó alegaciones en dicho trámite.

7. Por providencia de 17 de noviembre de 2011, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se dirige la presente demanda de amparo contra el Auto de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 30 de enero de 2009, dictado en procedimiento de orden europea de detención y entrega núm. 8-2009, que acordó la ampliación de la entrega del recurrente a las autoridades judiciales holandesas, y contra la providencia de 20 de febrero de 2009 que inadmitió el incidente de nulidad de actuaciones. Aparece fundada en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y del derecho de defensa (art. 24.2 CE), al haberse tramitado el procedimiento inaudita parte, y en la vulneración del derecho a la tutela judicial en que habría incurrido la providencia, al haber inadmitido el incidente de nulidad de actuaciones a partir de una argumentación manifiestamente irrazonable. El Ministerio Fiscal se adhiere a la pretensión de amparo.

2. El primer paso de nuestro análisis viene dado por la concreción del canon de enjuiciamiento que habrá de resultar aplicable al presente caso. Como recuerda la STC 25/2011, de 14 de marzo, “la indefensión es una noción material que se caracteriza por suponer una privación o minoración sustancial del derecho de defensa; un menoscabo sensible de los principios de contradicción y de igualdad de las partes que impide o dificulta gravemente a una de ellas la posibilidad de alegar y acreditar en el proceso su propio derecho, o de replicar dialécticamente la posición contraria en igualdad de condiciones con las demás partes procesales. Por otro lado, para que la indefensión alcance la dimensión constitucional que le atribuye el art. 24 CE, se requiere que los órganos judiciales hayan impedido u obstaculizado en el proceso el derecho de las partes a ejercitar su facultad de alegar y justificar sus pretensiones, esto es, que la indefensión sea causada por la incorrecta actuación del órgano jurisdiccional (SSTC 109/1985, de 8 de octubre, FJ 3; 116/1995, de 17 de julio, FJ 3; 107/1999, de 14 de junio, FJ 5; 114/2000, de 5 de mayo, FJ 2; 237/2001, de 18 de diciembre, FJ 5, entre otras muchas)” (STC 25/2011, FJ 7, citando la 62/2009, de 9 de marzo, FJ 4). Por ello, tal como hemos venido reiterando, el contenido de la indefensión con relevancia constitucional queda circunscrito a los casos en que la misma sea imputable a actos u omisiones de los órganos judiciales y que tenga su origen inmediato y directo en tales actos u omisiones; esto es, que sea causada por la incorrecta actuación del órgano jurisdiccional, estando excluida del ámbito protector del art. 24 CE la indefensión debida a la pasividad, desinterés, negligencia, error técnico o impericia de la parte o de los profesionales que la representen o defiendan (por todas, SSTC 109/2002, de 6 de mayo, FJ 2; 141/2005, de 6 de junio, FJ 2; o 160/2009, de 29 de junio). Además, hemos enfatizado también que “para que pueda estimarse una indefensión con relevancia constitucional, que sitúe al interesado al margen de toda posibilidad de alegar y defender en el proceso sus derechos, no basta con una vulneración meramente formal, sino que es necesario que de esa infracción formal se derive un efecto material de indefensión, con real menoscabo del derecho de defensa y con el consiguiente perjuicio real y efectivo para los intereses del afectado” (SSTC 185/2003, de 27 de octubre, FJ 4; 164/2005, de 20 de junio, FJ 2; y 25/2011, de 14 de marzo, FJ 7).

3. Expuesta la doctrina constitucional relevante para nuestra decisión, procede indagar, a continuación, si la indefensión alegada puede atribuirse a una conducta reprochable del órgano judicial. A tal efecto, es importante poner de relieve que la cuestión que se dirimía en la causa seguida en la Audiencia Nacional era una solicitud de autorización, cursada por las autoridades holandesas a través de una orden europea de detención y entrega, para enjuiciar a quien ya fue entregado por las autoridades españolas por hechos distintos a aquellos que motivaron la entrega inicial, y que para resolver esa modalidad de solicitud —que viene denominándose “ampliación de entrega”— la Ley 3/2003, de 14 de marzo, no contempla expresamente un trámite de alegaciones en el que la persona reclamada, por sí misma o a través de Letrado, pueda oponerse a tal pretensión. Así, el art. 24.3 de la citada ley, en el que se regula la ampliación de entrega, se limita a expresar que la solicitud de autorización emitida por el Estado emisor deberá aceptarse “por la autoridad judicial de ejecución en el plazo máximo de treinta días, si la infracción que motiva la solicitud fuese motivo de entrega de conformidad con lo dispuesto en la presente ley, y sin perjuicio de las garantías a que se refiere el art. 11 de esta Ley”. Salvo el cumplimiento de las formalidades previstas en el art. 3, y las exigencias de que los delitos por los que se solicita la autorización fuesen motivo de entrega y de que se respeten las garantías previstas en su artículo 11, la Ley 3/2003 tampoco hace mención expresa de los requisitos que deben satisfacerse para acordar la ampliación de entrega. Contrasta ese silencio con lo previsto para la tramitación de una solicitud ordinaria de entrega por los órganos judiciales españoles, en la que, según dispone el art. 14 de la mencionada ley, deberá celebrarse una audiencia de la persona detenida ante el Juez Central de Instrucción, con asistencia del Ministerio Fiscal y del Abogado de la persona cuya entrega se solicita, en la que podrá consentir u oponerse a la entrega, y proponer los medios de prueba relativos a la concurrencia de las causas de denegación o condicionamiento de la entrega.

En dicho art. 14 se contiene referencia expresa a la posibilidad de que la persona detenida renuncie a acogerse al principio de especialidad, principio conforme al cual el Estado de emisión de la orden no puede ampliar el enjuiciamiento o, en su caso, la ejecución de una pena a otros delitos distintos de los específicos que motivaron la solicitud de entrega. Concretamente el art. 14.2 dice:

“2. En primer lugar, se oirá a la persona detenida sobre la prestación de su consentimiento irrevocable a la entrega.

Si la persona detenida consintiera en su entrega, se extenderá acta comprensiva de este extremo, que será suscrita por la persona detenida, el secretario, el representante del Ministerio Fiscal y el juez. En la misma acta se hará constar la renuncia a acogerse al principio de especialidad, si se hubiera producido.

En todo caso, el Juez Central de Instrucción comprobará si el consentimiento a la entrega por parte de la persona detenida ha sido prestado libremente, y con pleno conocimiento de sus consecuencias, en especial de su carácter irrevocable. De la misma forma procederá respecto de la renuncia a acogerse al principio de especialidad. A continuación si no hubiera consentido el juez oirá a las partes sobre la concurrencia de causas de denegación o condicionamiento de la entrega.”

En la solicitud de ampliación de entrega que estamos examinando, la persona reclamada ya se halla en el Estado de emisión en virtud de una previa decisión de las autoridades españolas, pero esta circunstancia no permite fundamentar que pueda prescindirse de un trámite de alegaciones, ya oral, ya escrito, ante el órgano judicial de cuya decisión depende la autorización para el enjuiciamiento, por hechos distintos a los que motivaron la entrega inicial. Tanto la legislación española como ya la Decisión Marco 2002/584/JAI, de 13 de junio de 2002, de la que aquélla trae causa, han mantenido el principio de especialidad como criterio rector de las ampliaciones de entrega, lo cual implica que la decisión al respecto no puede considerarse como un trámite automático carente de límites, sino que también aquí deben respetarse las garantías propias de los actos de entrega. Tal como el art. 24.3 de la Ley 3/2003 expresa, salvo que España, como Estado de ejecución, hubiera comunicado a la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea su disposición favorable a prescindir del citado principio, y junto a otras excepciones tampoco aplicables al caso concreto, el consentimiento o autorización para la ampliación de entrega no podrá presumirse por el Estado emisor, sino que deberá formalizarse una solicitud a tal fin, que deberá autorizar el Estado español.

Podemos concluir, de este modo, que la solicitud de las autoridades holandesas no permitía una concesión automática, sino que, rigiéndose por lo dispuesto en el art. 24.3 de la Ley 3/2003 y no habiendo renunciado el demandante de amparo al principio de especialidad [art. 24.4 a) y b) de la misma norma], debía la Audiencia Nacional tramitar dicha solicitud ateniéndose a los requisitos, garantías y limitaciones que establece la citada ley para la entrega ordinaria. A esa misma conclusión ha llegado, por lo demás, la Sección Cuarta de la Audiencia Nacional en el presente caso, habiendo hecho depender la ampliación de entrega —tal como queda reflejado en la motivación del Auto que ahora se impugna— no sólo del sometimiento de la misma a las garantías previstas en el art. 11 de la referida Ley 3/2003, sino asimismo de la inexistencia de las causas de denegación previstas en su art. 12. Pues bien, si la ampliación de entrega ha de hacerse depender de tales circunstancias, el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) impone ofrecer a la persona reclamada la posibilidad de intervenir en el procedimiento con el fin de poder argumentar sobre el cumplimiento de tales garantías y la concurrencia o ausencia de causas de denegación. No puede olvidarse a este respecto que la orden europea de detención y entrega, como la extradición, conlleva relevantes efectos perjudiciales para el afectado, como la posible condena por delito y afectación consiguiente a su derecho a la libertad personal (SSTC 87/2000, de 27 de marzo, FJ 5; y 30/2006, de 30 de enero, FJ 4). En el presente caso, tal afección se concreta en una solicitud de enjuiciamiento —dependiente, en respeto al principio de especialidad, de la autorización de la Audiencia Nacional— por hechos delictivos muy graves que pueden dar lugar a una condena de reclusión perpetua conforme a las leyes penales holandesas.

4. Sentada la necesidad de garantizar el derecho de defensa del reclamado, la ausencia de referencia expresa en la Ley 3/2003 a la realización de un trámite de alegaciones no ha de erigirse en obstáculo insalvable para que los órganos judiciales deban posibilitar su intervención en el procedimiento, por lo que es obligado realizar una interpretación conforme a la Constitución de las disposiciones que regulan la ampliación de la entrega.

Aunque la Ley no disponga expresamente de un trámite de audiencia, del conjunto de la regulación puede derivarse, como ya hemos puesto de manifiesto, la necesidad de tramitar tal solicitud atendiendo a los límites, criterios y garantías que rodean la decisión de entrega ordinaria. En esa medida, la exigencia de que la persona afectada pueda intervenir ante el órgano judicial que ha de acordar la autorización, resulta evidente a la luz del art. 24 CE, y permite acomodar de modo coherente la decisión judicial al principio de especialidad establecido en el art. 24.3 de la referida Ley 3/2003.

Como ya hemos puesto de relieve, en el presente caso la Audiencia Nacional tramitó la petición de las autoridades holandesas como si de una solicitud de entrega ordinaria se tratase, haciendo depender su aquiescencia a la misma también de la inexistencia de las causas de denegación previstas en el art. 12 de la Ley 3/2003, tal como se aprecia de la mera lectura del Auto de 30 de enero de 2009, ahora recurrido en amparo. Sin embargo, ni el Juzgado Central de Instrucción ni, después, la Sala de lo Penal, posibilitaron la intervención del demandante en el procedimiento, por sí mismo o a través de un Abogado para, si así fuera lo conveniente a sus intereses, plantear la eventual existencia de causas de denegación y oponerse a la ampliación de entrega. De hecho, sólo se dio traslado de las actuaciones al Ministerio público y la designación de Abogado de oficio instada por la Sala se produjo un día antes de la fecha del Auto que acuerda la ampliación de entrega, como pone de relieve el Ministerio Fiscal en su escrito de alegaciones, a los solos efectos de su notificación.

A tenor de lo afirmado, debemos concluir que el órgano judicial debió haber proporcionado al recurrente de amparo las condiciones necesarias para el ejercicio de su derecho de defensa frente a la solicitud cursada por las autoridades holandesas y que, al no haber actuado conforme a tal exigencia, ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE). Procede, en consecuencia, la estimación de dicha queja y la anulación del Auto de 30 de enero de 2009 que acuerda la ampliación de entrega, debiendo retrotraerse las actuaciones al momento inmediatamente anterior al dictado del citado Auto, a fin de que se dicte una nueva resolución acorde al derecho vulnerado.

La estimación, en tales términos, del primer motivo de amparo, conlleva también la anulación de la providencia de 20 de febrero de 2009, que inadmitió el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto, resultando innecesario, en consecuencia, que nos pronunciemos sobre el segundo motivo de queja.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado a don Mohamed Rasnabe y, en consecuencia:

1º Reconocer su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE).

2º Declarar la nulidad del Auto de 30 de enero de 2009 y de la providencia de 20 de febrero de 2009, dictados ambos por la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en procedimiento de orden europea de detención y entrega núm. 8-2009, proveniente del Juzgado Central de Instrucción núm. 4.

3º Retrotraer las actuaciones al momento procesal inmediatamente anterior al dictado del Auto de 30 de enero de 2009, a fin de que por este órgano judicial se dicte una nueva resolución que respete el derecho fundamental reconocido.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintiuno de noviembre de dos mil once

SENTENCIA 182/2011, de 21 de noviembre de 2011

Sala Segunda

("BOE" núm. 306, de 21 de diciembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:182

Recurso de amparo 1463-2010. Promovido por doña Estibaliz Ibisate San Vicente de los Dolores frente al Auto del Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de Vitoria que adjudicó a su marido el dominio de la vivienda común.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (motivación): aplicación analógica del régimen legal de la subasta sin postor que irrazonablemente asimila la figura del cónyuge que solicita la liquidación del bien común con la del acreedor y la de aquel que no tomó esa iniciativa con la del deudor.

1. La resolución impugnada vulnera el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a obtener una resolución jurídicamente fundada, al partir de una premisa patentemente errónea, como es la asimilación de la figura del cónyuge que solicita la liquidación de bien común, con la de un “acreedor”, y la de aquel otro que no ha tomado la misma iniciativa como un “deudor” de aquél [FFJJ 4, 5].

2. No nos corresponde pronunciarnos sobre cuáles pueden ser los límites en la aplicación del art. 671 LEC, por analogía *legis*, en el específico ámbito de la enajenación forzosa de bienes del haber conyugal a falta de postores en una subasta de la vivienda común, pero sí entra en el campo de nuestro control, apreciar si esa operación analógica parte de premisas patentemente erróneas y, merced a ello, se llega a un resultado desproporcionado e irrazonable, en cuanto carente de toda justificación objetiva (STC 214/1999) [FJ 4].

3. El deber de fundamentar ‘en Derecho’ no puede considerarse satisfecho con la mera cita de un precepto legal cualquiera ya que es evidente que se subvierte cuando se resuelve sobre las pretensiones ejercitadas por las partes con arreglo a una norma que con toda evidencia no contempla en absoluto el supuesto de hecho (STC 126/1994) [FJ 3].

4. El art. 24 CE impone a los órganos judiciales, la obligación de dictar una resolución fundada en Derecho que no puede considerarse cumplida con la mera emisión de una declaración de voluntad en un sentido u otro, sino que debe ser consecuencia de una exégesis racional del ordenamiento, y no fruto de la arbitrariedad (SSTC 61/1983, 75/1988) [FJ 3].

5. Doctrina sobre el derecho a obtener de los órganos judiciales una respuesta motivada fundamentada en Derecho (SSTC 61/1983, 248/2006) [FJ 3].

6. La función del Tribunal Constitucional no consiste en enjuiciar el resultado alcanzado, sino el control externo del razonamiento lógico seguido para llegar a él [FFJJ 3, 4].

7. Debe descartarse la extemporaneidad en la formalización de la demanda pues el planteamiento del incidente de nulidad de actuaciones, si bien resultaba un medio de impugnación procedente *ex* art. 241 LOPJ, resultaba previsiblemente inútil, porque comportaba pedirle al Juzgado que volviera a retractarse, por segunda vez, sobre lo mismo, de modo que para la recurrente no era inconcuso que, de haberse promovido y prosperado hubiera reparado la lesión denunciada (SSTC 89/2001, 255/2007) [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesto por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1463-2010, promovido por doña Estibaliz Ibisate San Vicente de los Dolores, representada por la Procuradora de los Tribunales doña María de los Ángeles Sánchez Fernández y asistida por la Abogada doña María Jesús Díaz Veiga, contra el Auto de 18 de enero de 2010 del Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de Vitoria, adjudicando al marido el dominio de la vivienda común. Ha actuado como parte don José Javier Jiménez Marzo, representado por la Procuradora doña Gemma Muñoz San José y defendido por el Abogado don Juan José Lozano Fernández. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado el 23 de febrero de 2010, doña Estibaliz Ibisate San Vicente de los Dolores anunció su intención de interponer recurso de amparo contra la resolución a la que se ha hecho referencia, que le había sido notificada el 21 de enero de 2010, a cuyos efectos solicitó a este Tribunal el nombramiento de Abogado y Procurador de oficio. Tras recibirse las oportunas comunicaciones del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, mediante diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sección Cuarta de este Tribunal, de 4 de mayo de 2010 (notificada el día 10 siguiente), se otorgó a la recurrente el plazo legal de treinta días para poder deducir la correspondiente demanda de amparo, que se formalizó por medio de escrito presentado en fecha 21 de junio de 2010.

2. Los hechos con relevancia para la resolución del presente recurso de amparo y a los que se refiere la demanda presentada, son los siguientes:

a) La Audiencia Provincial de Álava, Sección Segunda, dictó Sentencia el 3 de julio de 2001 en estimación parcial de los recursos de apelación interpuestos por los cónyuges (la recurrente y su marido), en proceso de medidas matrimoniales (juicio de menor cuantía 96-2000, rollo de apelación 126-2001), acordando entre otras cuestiones, en lo que aquí nos importa considerar, lo siguiente: “la vivienda común podrá ser usada y disfrutada por la menor en compañía de la madre hasta que en ejecución de sentencia proceda su adjudicación a uno de los progenitores o en todo caso su venta a un tercero o en pública subasta conforme a lo establecido en el fundamento jurídico segundo de esta resolución”.

En el fundamento reseñado, a su vez, se disponía lo siguiente: “Conforme a las pruebas practicadas ha quedado demostrado que la vivienda se compró por las partes en proporción a un 7/12 partes para la Sra. Ibisate y el 5/12 partes para el Sr. Jiménez, por tanto, deberá ser en esta proporción como se reparta la finca en caso de que uno de ellos quiera adquirirla, o, en su defecto, así procederá el reparto del dinero procedente de la venta, todo ello conforme a los arts. 400 y ss. CC.”

b) Solicitada la ejecución de la Sentencia por la representación procesal del marido de la recurrente, don José Javier Jiménez Marzo, el Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de Vitoria-Gasteiz acordó por Auto de 20 de marzo de 2002 (procedimiento ejecutoria núm. 120-2002) despachar ejecución denegando la oposición a la misma formulada por la representación procesal de la aquí recurrente. Decisión ésta que resultó confirmada por la Audiencia Provincial de Álava, Sección Segunda, en virtud de Auto de 1 de julio de 2002.

c) Abierta la ejecución, transcurren sin embargo más de seis años en los que se alterna el dictado de algunas resoluciones impulsando el procedimiento de enajenación forzosa de la vivienda, con otros periodos de absoluta inactividad judicial, hasta que finalmente se lleva a cabo la subasta del bien el 23 de marzo de 2009, saliendo a la misma con un valor de tasación de ciento diecisiete mil setecientos veintidós euros con sesenta y tres céntimos (117.722,63 €), esto es, el precio del avalúo pericial (Ciento setenta y ocho mil ciento noventa y dos euros con noventa y un céntimos: 178.192,91 €) menos las cargas que pesaban sobre el piso, por importe de sesenta mil cuatrocientos setenta euros con veintiocho céntimos (48.757,95 € de una hipoteca y 11.712,33 € de un embargo a favor de la recurrente).

Según el acta del Secretario, no se produjeron posturas de ningún tipo en la subasta.

d) Mediante escrito de 22 de abril de 2009, el Procurador del señor Jiménez Marzo solicitó, “de conformidad analógica con el artículo 671 y 670 y concordantes LEC” la adjudicación de la vivienda “por un valor de 600 euros” con el compromiso de subrogarse en las cargas del bien y con la posibilidad de ceder el remate a un tercero.

Por la representación procesal de la recurrente se presentó, el 19 de mayo de 2009, escrito de oposición a lo solicitado. En concreto, se rechaza la equivalencia analógica por la que se la intenta situar como si fuera deudora de su marido, cuando en realidad no existe ninguna deuda entre ambos que satisfacer: “Pretende la contraparte equiparar la presente ejecución de sentencia, meramente declarativa, con una sentencia de condena a entregar una cantidad de dinero, como si la Sra. Ibisate le debiera al Sr. Jiménez Marzo una cantidad concreta, vencida y exigible en derivación de la sentencia dictada y que se pretende ejecutar.”

El escrito además cita en su apoyo una Sentencia de la Audiencia Provincial de Cádiz, Sección Cuarta, de 22 de noviembre de 2005 que igualmente desestima una analogía de este tipo; para finalizar diciendo que “dado que la absurda situación a la que pretende llegar la contraparte con su escrito que aquí se rebate no puede derivar de la ejecución de una sentencia meramente declarativa, cual es la declaración de extinción de la sociedad de gananciales; que mi representada Sra. Ibisate no debe cantidad ninguna al ejecutante Sr. Jiménez que no puede dejarse al simple y aleatorio hecho de quién sea la parte que inste la liquidación de la sociedad de gananciales o la acción de división de la cosa común para constituirse como parte actora en la ejecución, con todo lo que ello conlleva; y por los diversos absurdos a los que nos llevaría continuar la ejecución, o finalizarla, como pretende la contraparte, es por lo que confiamos en que la solicitud de contrario sea rotundamente rechazada. Por lo anterior, Suplico al Juzgado tenga por presentado este escrito, y con él por realizadas las alegaciones que contiene, acordando desestimar finalmente la pretensión instada de contrario.”

e) El Juzgado proveyó a lo solicitado, denegándolo en providencia de 27 de noviembre de 2009, a cuyos efectos señaló: “No ha lugar a la adjudicación de la vivienda solicitada, dado que nos encontramos en un procedimiento de división de cosa común en la que no hay propiamente ‘ejecutado’ y ‘ejecutante’ y ambas partes deben tener igual facultad para adjudicarse el inmueble; a falta de postores en una ejecución de división de cosa común se produce una laguna legal que no debe dar lugar a la adjudicación incentivada en provecho solo de uno de los copropietarios.”

f) Contra esta resolución el Procurador del señor Jiménez Marzo interpuso recurso de reposición, fundándolo de un lado en el hecho de que había sido dicha parte quien había hecho la petición de adjudicación, debiendo estarse para ello al carácter rogado del proceso civil (“cierto es que ambas partes tienen la misma facultad o derecho ante la ley, pero nuestra justicia es rogada y por tanto habrá de solicitarse por quien pretende la aplicación de un derecho o facultad que le corresponde”). Y de otro lado, a que conforme al art. 4.1 del Código civil (CC) existe la analogía legis, que debe ser aplicada, en este caso los arts. 651 y 671 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC) en cuanto a la subasta de bienes muebles e inmuebles, sin que se pueda “dejar sin solución el presente supuesto en que en la subasta no ha habido postores y siendo la previsión de la ley la finalización de la misma mediante adjudicación ésta habrá de hacerse a mi representado”.

Abierto trámite de alegaciones, no consta presentado escrito de alegaciones por la aquí recurrente.

g) Mediante Auto de 18 de enero de 2010, el Juzgado ejecutor estimó el recurso de reposición interpuesto. Su argumentación fue la siguiente:

“Efectivamente la ausencia de una norma que expresamente regula una materia concreta, o lo que en derecho de denomina ‘laguna legal’, no debe traer como consecuencia la ausencia de resolución por inexistencia de norma concreta a aplicar, ya que es para eso se crea la figura, como bien manifiesta la recurrente de la ‘aplicación analógica’, en este ámbito concreto de división de cosa común, y en cualquier otro regulado en derecho.

Habiendo solicitado el Sr. Jiménez la adjudicación de la vivienda subastada sin postores ni posturas, y aun habiendo existido oposición, de la parte contraria, si bien no al recurso, es procedente, admitir la solicitud del recurrente y dejando sin efecto la providencia recurrida proceder a la adjudicación de la vivienda al solicitante y ello es así, porque una vez efectuada la subasta sin que se haya efectuado postura alguna, lo procedente es dar término a la ejecución, y solicitada la adjudicación por una de las partes, sin que la contraria haya instado la misma, ni haya alegado razón que justifique su negativa, es lo procedente acceder a lo solicitado a tenor de la aplicación analógica del art. 670 y 671 LEC.

La oposición a la adjudicación de la vivienda efectuada por la Sra. Ibisate no tiene más fundamento legal que la alegación de una sentencia en la que se trata de la aplicación de los términos ejecutante y ejecutado en un procedimiento de división de cosa común. Sin embargo, lo solicitado en este procedimiento por el Sr. Jiménez no es más que dar cumplido término a la ejecución de la sentencia del año 2000 en la que se fallaba el uso de la vivienda hasta su adjudicación o venta a un tercero o en pública subasta.

No habiéndose adjudicado a ninguno de los litigantes en un inicio y habiéndose procedido a su venta en pública subasta sin que hayan acudido postores, no se puede mantener la situación de inejecución sine die, por lo que se debe admitir la providencia recurrida y acceder a la petición de adjudicación de la vivienda del Sr. Jiménez.

Dicha adjudicación se realizará en las condiciones solicitadas, a las que de forma expresa no se opone la parte contraria.”

Como parte dispositiva del Auto: “Se Acuerda. Estimar el recurso de reposición interpuesto contra la providencia de fecha 27 de noviembre de 2009, dejando sin efecto la misma, acordando que la vivienda sita en Vitoria, Paseo de la Zumaquera nº 92-3º le sea adjudicada al Sr. Jiménez Marzo por un valor de 600 euros con la subrogación en todas las cargas que subsisten sobre la vivienda, con la posibilidad de [ceder] el remate a un tercero.”

3. La demanda de amparo se dirige contra lo resuelto por el Juzgado de ejecución de medidas matrimoniales en su Auto de 18 de enero de 2010, estimatoria como se ha dicho del recurso de reposición presentado por la representación procesal del marido de la recurrente y en cuya consecuencia se le adjudicó en propiedad la vivienda común en los términos por éste solicitados (600 euros, asumiendo las cargas del inmueble).

A dicha resolución judicial se le achaca haber infringido conjuntamente los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a un proceso público con todas las garantías (art. 24.2 CE), aduciendo para ello que el Juzgado ha hecho una aplicación arbitraria de la analogía legis, al faltar en este caso los requisitos necesarios para hacer uso de la misma, conforme a los arts. 4.1 y 4.2 CC. Así, se accede a la adjudicación de la vivienda común objeto de liquidación por un precio de 600 euros aparte de cargas, cantidad ésta irrisoria cuando el valor del inmueble es de 178.192,91 euros, y cuando además dicha vivienda ha generado unos gastos e hipoteca que “han corrido a cargo de mi representada desde, al menos, el año 2001, puesto que el Sr. Jiménez ha inobservado completamente el pago de los gastos que le correspondían”.

Subsidiariamente, aunque pudiera aceptarse como posible la identidad de razón entre los supuestos a que se refieren los arts. 670 y 671 LEC y el resuelto por el Auto impugnado, de todos modos, añade la recurrente, el Juzgado habría hecho un uso selectivo de la analogía, omitiendo aplicar lo previsto en aquellos dispositivos legales, pues la adjudicación del bien debería haberse hecho cuando menos por el cincuenta por ciento (50 por 100) del valor de tasación del bien ex art. 671 LEC. Cita en apoyo de sus tesis la STC 148/1988, de 14 de julio, FJ 5, acerca de los límites del uso judicial de la analogía como método de subsanación de lagunas normativas.

Por último el escrito de demanda, junto con la cita como infringido del art. 24 CE, incluye también la del art. 14 CE, aunque sin desarrollar este último motivo de queja.

4. Con fecha 31 de marzo de 2011 la Sala Segunda de este Tribunal dictó providencia admitiendo a trámite la demanda de amparo, ordenándose dirigir comunicación al Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de Vitoria-Gasteiz ex art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a efectos de emplazamiento a las partes del proceso, excepto a la recurrente en amparo, para su posible comparecencia; sin solicitud de certificación de actuaciones por haberse interesado anteriormente.

5. Por escrito de 6 de mayo de 2011, la Procuradora doña Gemma Muñoz San José, en representación de don José Javier Jiménez Marzo, defendido por el Abogado don Juan José Lozano Fernández, solicitó su personación en el proceso.

Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Segunda de 14 de junio de 2011, se accedió a lo solicitado teniéndole por personado y parte, bien que condicionado a la aportación en plazo de diez días del poder original de representación de la Procuradora (lo que ésta cumplimentó por escrito de 27 de junio siguiente), acordándose asimismo en la misma diligencia dar audiencia por veinte días a todas las partes para la formulación de alegaciones (art. 52.1 LOTC).

6. La representación procesal del señor Jiménez Marzo presentó escrito el 14 de julio de 2010, alegando en primer término la inadmisibilidad del recurso, tanto por extemporaneidad, al haberse presentado la demanda de amparo hasta más de seis meses después de notificado el Auto que se recurre, como por falta de agotamiento de la vía judicial previa, al no haberse interpuesto contra dicho Auto un incidente de nulidad de actuaciones, y por no haber apelado un posterior Auto de 12 de abril de 2010 que formalizaba la adjudicación de la vivienda.

En cuanto al fondo, defiende la parte personada la conformidad a Derecho de la resolución impugnada en amparo, haciendo énfasis en haber sido ella la única que interesó la adjudicación de la vivienda, “sin que de contrario se haya solicitado nada al respecto … como se podía haber hecho la adjudicación por un precio igual o superior y por tanto nada se pu[e]de dar a quien no pide”, lo que no causa desigualdad de partes, ni indefensión por falta de tutela judicial. Se postula que la utilización hecha por el Auto de la analogía legis ha sido correcta, subrayando que cuando a la recurrente se le dio traslado del recurso de reposición presentado, no manifestó nada.

7. El Ministerio Fiscal presentó escrito de alegaciones registrado el 16 de septiembre de 2011, interesando, en primer lugar, la inadmisión del recurso por falta de agotamiento de la vía judicial previa, al no haber interpuesto incidente de nulidad de actuaciones contra el Auto que resolvía la reposición, y por no haber impugnado en amparo un posterior Auto de adjudicación del bien inmueble.

En segundo lugar y de no prosperar lo anterior, procedería la estimación del recurso por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), con nulidad del Auto impugnado y orden de retroacción de actuaciones al momento inmediatamente anterior a dictarse dicha resolución, a fin de que sea sustituida por otra que resulte respetuosa con el derecho fundamental reconocido. A este respecto, precisa ante todo el Ministerio público que las quejas sobre vulneración de los arts. 14 y 24.2 CE se hallan “huérfanas de todo desarrollo argumentativo y no dejan de ser meras alegaciones retóricas”, por lo que al no haberse cumplido la carga que le incumbía a la recurrente, el examen de la demanda debe limitarse a la alegación de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, tanto desde la óptica del derecho a una resolución fundada como del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes en sus propios términos.

En el primer plano, tras recordar la doctrina de este Tribunal sobre la indicada vertiente del art. 24.1 CE, se sostiene que procede la estimación de la demanda por este motivo, pues si bien es cierto que la regulación legal de la división de la cosa común (art. 400 y ss. CC) complementada con las reglas de la división de la herencia (art. 406 CC y arts. 1051 y ss.) presenta algunas insuficiencias en relación, en concreto, con la venta en subasta pública de los bienes comunes, el debate sobre si cabe o no la aplicación analógica del art. 671 LEC deviene de legalidad ordinaria y queda fuera del amparo. No obstante, el problema no vendría dado por esa aplicación analógica, sino por el resultado al que conduce, “totalmente contrario a la propia disposición legal que se dice aplicar, lo que hace que la resolución judicial impugnada incurra, desde esta perspectiva, en irrazonabilidad constitucionalmente relevante y sea manifiestamente arbitraria, vulnerando con ello el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en su modalidad de resolución fundada en Derecho”. Así, el Auto de 18 de enero de 2010 por un lado dice aplicar el art. 671 LEC pero adjudica por 600 euros un inmueble tasado en 178.192,91 euros, apartándose así del valor de adjudicación que establece el mencionado art. 671; sin explicar para nada la razón por la que se acaba adjudicando por el referido valor de 600 euros, “careciendo de la más mínima justificación sobre este punto concreto de carácter esencial”, pues no lo es la mera remisión a la solicitud del copropietario adjudicatario, quien invoca como fundamento justamente aquel art. 671 LEC. “En estos términos la decisión judicial es más bien fruto de un mero voluntarismo judicial, carente de todo sustento jurídico mínimamente razonable”, insistiendo en que se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, al calificarla de “arbitraria y manifiestamente irrazonable”.

Defiende asimismo la Fiscalía un segundo plano de lesión del art. 24.1 CE, el del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes en sus propios términos, toda vez que la Sentencia de la Audiencia Provincial de Álava que efectuaba el reparto de la vivienda, en orden a su liquidación, impuso una cuota de propiedad para la recurrente de las 7/12 partes y para el señor Jiménez Marzo de 5/12 partes, proporciones que debían respetarse tanto si alguno de ellos quería adquirir la totalidad del bien, como si éste se vendía en subasta y había que hacer el reparto de dinero obtenido. Siendo ello así y pese a haberse tasado la finca para subasta, ya descontadas las cargas, en un total de 117.722,63 euros, la adjudicación se produce por sólo 600 euros, lo que se aparta “totalmente, de forma irrazonable y arbitraria, de las bases y criterios de adjudicación y reparto previamente establecidos en la sentencia firme cuya ejecución se estaba llevando a cabo”; sin que resulte argumento suficiente ni razonable para esta alteración la de evitar el mantenimiento sine die de la ejecución al que alude el Auto impugnado.

8. Por diligencia de 19 de septiembre de 2011 se hizo constar la recepción de los escritos ya indicados, y el transcurso del plazo sin que dedujera el suyo la parte recurrente, quedando en ese momento pendiente la causa para deliberación cuando por turno le corresponda.

9. En virtud de providencia de fecha 17 de noviembre de 2011, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra el Auto dictado por el Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de Vitoria-Gasteiz, en el procedimiento de ejecución de medidas matrimoniales núm. 120-2002 seguido a instancia del marido de la aquí recurrente en amparo, en el que con estimación del recurso de reposición interpuesto por aquél, y revocando así la providencia previa dictada en fecha 27 de noviembre de 2009, el Juzgado accedió a la solicitud del señor Jiménez Marzo para la adjudicación de la vivienda común objeto de liquidación, por un importe total de seiscientos euros (600 €) y el compromiso de asumir las cargas pendientes sobre el inmueble. Esta decisión es tachada por la recurrente en amparo de vulneradora, ante todo, del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho a una resolución jurídicamente fundada pues se le atribuye arbitrariedad en el uso de la analogía legis. Simultáneamente se aduce la lesión del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), si bien esta segunda queja, al no fundamentarse autónomamente en la demanda, parece más bien tributaria de la anterior, a modo de mero reforzamiento dialéctico y, finalmente, una tercera lesión, reducida a la cita nominal del art. 14 CE, también carente de todo desarrollo argumental.

De este modo, debiendo atenernos a la delimitación realizada por la parte del objeto de su pretensión ex art. 49.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), así como a la prohibición de reconstruir de oficio las demandas de amparo (últimamente, SSTC 66/2009, de 9 de marzo, FJ 2 y 89/2010, de 15 de noviembre, FJ 2), el análisis de fondo ha de contraerse única y exclusivamente a la primera de las tres quejas indicadas, sin que, por esta misma razón, quepa examinar tampoco la posible lesión del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes que propugna el Ministerio Fiscal. Ello sin perjuicio de que las reflexiones formuladas sobre la lesión de este último derecho, puedan tomarse en consideración, como luego se verá, en relación con la queja de lesión del derecho a una resolución fundada.

2. Antes de ello, sin embargo, hemos de dar respuesta a las alegaciones de inadmisibilidad del recurso que formulan tanto el Ministerio Fiscal como la representación procesal del señor Jiménez Marzo. Debe descartarse la extemporaneidad en la formalización de la demanda, pues es evidente que el anuncio de interposición del amparo se hizo por la recurrente dentro del plazo del art. 44.2 LOTC, con independencia de que el posterior escrito de demanda no pudiera formalizarse hasta tanto tuvo lugar la designación solicitada de Abogado y Procurador de oficio, a quienes se les confirió el correspondiente plazo para su presentación.

De otro lado, tampoco concurre falta de agotamiento de la vía judicial previa: la resolución impugnada (Auto de 18 de enero de 2010) era, en efecto, la que produjo la lesión de fondo que viene a denunciarse en la demanda de amparo, sin que nada añada o acentúe la situación denunciada, el aludido Auto de adjudicación de la vivienda, dictado con posterioridad a la interposición del recurso de amparo.

Y respecto del incidente de nulidad de actuaciones contra el auto de reposición, si bien resultaba un medio de impugnación procedente ex art. 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, este Tribunal tiene dicho que excepcionalmente cabe relevar de su exigencia, sin merma del carácter subsidiario del recurso de amparo, ante todo cuando resulta complejo dilucidar la viabilidad legal del medio impugnatorio atendida la singularidad del caso concreto (SSTC 136/1997, de 21 de julio, FJ 2; 197/2006, de 3 de julio, FJ 1); pero también “en aquellos supuestos en los que el agotamiento por el particular de las vías de recurso existentes bien puede entrañar una injustificada perpetuación en el tiempo de la lesión del derecho fundamental o consumar su conculcación, bien suponer para aquél, en atención al iter procesal previo, un gravamen adicional y desproporcionado” (STC 136/1997, de 21 de julio, FJ 2).

En el presente caso, el planteamiento del incidente de nulidad implicaba acudir al Juzgado ejecutor para plantear una cuestión jurídica (la no aplicación de la analogía legis para adjudicar la vivienda al marido, en los términos ofrecidos por éste), respecto de la cual la recurrente ya había hecho constar su oposición firme (el contundente escrito de 22 de abril de 2009), y sobre la que se habían obtenido ya dos respuestas del órgano judicial, con la diferencia de que ahora la decisión habría de ser cuestionada no (sólo) por errónea sino también por arbitraria o irrazonable (art. 24.1 CE). Tal iniciativa resultaba en esa medida previsiblemente inútil, porque comportaba pedirle al Juzgado que volviera a retractarse —aquí por segunda vez— sobre lo mismo (SSTC 89/2001, de 2 de abril, FJ 2 y 90/2001, de 2 de abril, FJ 2); de modo que para la recurrente “no era inconcuso que, de haberse promovido y prosperado … hubiera reparado la lesión denunciada” (STC 255/2007, de 17 de diciembre, FJ 2).

La interposición del incidente, en definitiva, situaba a la actora “ante una encrucijada difícil de resolver, toda vez que si no utiliza todos los recursos disponibles dentro de la vía judicial ordinaria su recurso de amparo podrá ser inadmitido por falta de agotamiento de la vía judicial previa, y si decide, en cambio, apurar la vía judicial, interponiendo todos los recursos posibles o imaginables, corre el riesgo de incurrir en extemporaneidad al formular alguno que no fuera en rigor procedente (últimamente, por todas, STC 192/2005, de 18 de julio, FJ 2)” (STC 255/2007, FJ 2). Encrucijada agravada por la consecuencia de mantener abierta una vía judicial que estaba abocada, como consecuencia de la adjudicación recurrida, a la pérdida en la posesión de la vivienda familiar que venía ocupando, con el perjuicio económico en términos de descapitalización de su patrimonio que llevaba aparejada para la recurrente tal decisión judicial.

Teniendo todo esto en cuenta, la exigencia de interposición del incidente de nulidad resultaba un gravamen desproporcionado en este caso, de allí que acordemos la desestimación también de este último óbice, con el carácter excepcional ya señalado.

3. Centrados ya en la queja de fondo suscitada por la demanda de amparo, ha de recordarse la doctrina constitucional sobre la vertiente del art. 24.1 CE que se considera aquí lesionada, es decir, la del derecho a obtener una resolución jurídicamente fundada. Como hemos señalado:

“Este Tribunal, en una muy reiterada y ya consolidada doctrina, recogida en sus inicios en las SSTC 61/1983, de 11 de julio, FJ 3, y 13/1987, de 5 de febrero, FJ 3, y confirmada últimamente en el FJ 4 de la STC 248/2006, de 24 de julio, ha venido declarando que el derecho a la tutela judicial efectiva incluye el derecho a obtener de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada, fundada en Derecho y congruente con las pretensiones oportunamente deducidas por las partes, por cuanto la motivación de las resoluciones judiciales, aparte de venir impuesta en el art. 120.3 CE, es una exigencia derivada del art. 24.1 CE que permite conocer las razones de la decisión que aquéllas contienen y que posibilita su control mediante el sistema de los recursos (entre otras muchas, SSTC 163/2000, de 12 de junio, FJ 3; 187/2000, de 10 de julio, FJ 2; y 214/2000, de 18 de septiembre, FJ 4). La motivación debe contener una fundamentación en Derecho (STC 147/1999, de 4 de agosto, FJ 3).

Este último aspecto no incluye un pretendido derecho al acierto judicial en la selección, interpretación y aplicación de las disposiciones legales, salvo que con ellas se afecte al contenido de otros derechos fundamentales distintos al de tutela judicial efectiva (SSTC 256/2000, de 30 de octubre, FJ 2; 82/2001, de 26 de marzo, FJ 2). Pero la fundamentación en Derecho sí conlleva la garantía de que la decisión no sea consecuencia de una aplicación arbitraria de la legalidad, no resulte manifiestamente irrazonada o irrazonable, o incurra en un error patente, ya que, en tal caso, la aplicación de la legalidad sería tan sólo una mera apariencia (SSTC 147/1999, de 4 de agosto, FJ 3; 25/2000, de 31 de enero, FJ 2; 87/2000,de 27 de marzo, FJ 6; 82/2001, de 26 de marzo, FJ 2; 221/2001, de 31 de octubre, FJ 6; 55/2003, de 24 de marzo, FJ 6; 213/2003, de 1 de diciembre, FJ 4).

El art. 24 CE impone entonces, a los órganos judiciales, la obligación de dictar una resolución fundada en Derecho que no puede considerarse cumplida con la mera emisión de una declaración de voluntad en un sentido u otro, sino que debe ser consecuencia de una exégesis racional del ordenamiento, y no fruto de la arbitrariedad (SSTC 61/1983, de 11 de julio; 5/1986, de 21 de enero; 78/1986, de 13 de junio; 116/1986, de 8 de octubre, y 75/1988, de 25 de abril, FJ 3). No basta, pues, con obtener una respuesta motivada, sino que, además, ésta ha tener contenido jurídico y no resultar arbitraria (por todas, SSTC 22/1994, de 27 de enero, FJ 2; 324/1994, de 1 de diciembre, FJ 2; 24/1999, 8 de marzo, FJ 3, y 10/2000, de 17 de enero, FJ 2).

A tenor de esta doctrina, corresponde a este Tribunal ‘la comprobación de la relación directa y manifiesta existente entre la norma que el Juzgador declara aplicable y el fallo de la resolución, exteriorizada en la argumentación jurídica conducente a éste’ (SSTC 22/1994, de 27 de enero, FJ 2, y 155/2001, de 2 de julio, FJ 5). La función de este Tribunal no consiste en enjuiciar el resultado alcanzado, sino el control externo del razonamiento lógico seguido para llegar a él. Es a los órganos judiciales a quien corresponde con carácter exclusivo la adopción de las pertinentes resoluciones que sean consecuencia del proceso de selección e interpretación de la norma aplicable, sin más límites que el carácter manifiestamente irrazonable, arbitrario o incluso error patente de la interpretación y aplicación de las normas llevada a cabo por los Jueces y Tribunales ordinarios (por todas, SSTC 148/1994, de 12 de mayo; 117/1996, de 25 de junio; 58/1997, de 18 de marzo; 68/1998, de 30 de marzo, y 238/1998, de 15 de diciembre, entre otras).” [STC 51/2007, de 12 de marzo, FJ 3].

En concreto, por lo que se refiere al empleo judicial de la analogía legis (art. 4 del Código civil: CC) como método de integración de lagunas normativas, y dejando a un lado sus implicaciones en materia de legalidad penal, ex art. 25 CE (que aquí no nos concierne pero de las que tratan, entre otras, las SSTC 120/2005, de 10 de mayo, FJ 5; 229/2007, de 5 de noviembre, FJ 4 y 57/2010, de 4 de octubre, FJ 3), tiene declarado este Tribunal, en lo que ahora nos importa, que “[s]i la analogía como medio de integración normativa es un método o procedimiento delicado, pues en definitiva no es más que el uso de un argumento lógico, habrá que exigirse en su aplicación, por evidentes razones de seguridad y certeza jurídica, un mayor rigor y cuidadoso empleo” (STC 148/1988, de 14 de julio, FJ 5). Exigencia que se traduce, incluso, en la posibilidad de que su aplicación incorrecta pueda traer consigo la lesión de la vertiente del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que aquí nos ocupa, “pues no puede entenderse fundada en Derecho la decisión judicial. Aunque las resoluciones impugnadas invocan expresamente un determinado precepto legal, la irrazonabilidad de su aplicación al caso implica la infracción de una de los núcleos esenciales del derecho a la tutela judicial efectiva: el de obtener una resolución fundada en Derecho, que evidentemente no puede considerarse satisfecha con la mera cita de un precepto legal cualquiera … es evidente que se subvierte el deber de fundamentar ‘en Derecho’ cuando se resuelve sobre las pretensiones ejercitadas por las partes con arreglo a una norma que con toda evidencia no contempla en absoluto el supuesto de hecho” (STC 126/1994, de 25 de abril, FJ 6).

4. La aplicación de la doctrina precedente conduce a la estimación de este motivo de la demanda de amparo. Desde nuestra labor de verificación externa del juicio jurisdiccional cuestionado, no nos corresponde desde luego pronunciarnos sobre cuáles pueden ser los límites en la aplicación de la analogía legis en el específico ámbito de la enajenación forzosa de bienes del haber conyugal que han de ser liquidados, en defecto de reglas específicas a este respecto en los arts. 400 y siguientes del Código civil y en la propia Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil (LEC) decisiones éstas de legalidad ordinaria que resulta potestad exclusiva de los Tribunales ordinarios (art. 117.3 CE). En definitiva, no nos corresponde determinar si era o no posible, como ha considerado a la postre el Juzgado de Primera Instancia ejecutor, aplicar analógicamente el art. 671 LEC, ante la falta de adjudicación en subasta de la vivienda propiedad de la recurrente y su marido.

Pero lo que sí entra en el campo de nuestro control, desde la óptica del derecho constitucional a obtener una resolución jurídicamente fundada (art. 24.1 CE), es apreciar si esa operación analógica parte en su caso de “premisas inexistentes o patentemente erróneas o siguen un desarrollo argumental que incurre en quiebras lógicas de tal magnitud que las conclusiones alcanzadas no pueden considerarse basadas en ninguna de las razones aducidas” (STC 214/1999, de 29 de noviembre, FJ 4); así como la propia ponderación de los resultados a que conduce dicho criterio judicial, en orden a velar por un tratamiento igualitario de las partes dentro del proceso.

Siendo ello así, cabe decir que la resolución que se impugna en este amparo, por un lado, parte de una premisa patentemente errónea, como es la asimilación de la figura del cónyuge que solicita la liquidación de bien común, con la de un “acreedor”, y, en sentido contrario, la de aquel otro que no ha tomado la misma iniciativa (en el caso, la aquí recurrente) como un “deudor” de aquél. De otro lado, y merced a ello, se llega a un resultado absolutamente desproporcionado e irrazonable —en cuanto carente de toda justificación objetiva—, el de permitir la adjudicación de la vivienda común, cuya propiedad pertenecía al marido sólo en una 5/12 porción, por un precio total, descontadas las cargas del inmueble de las que aquél se hace cargo, de seiscientos euros (600 €), cuando la vivienda estaba tasada, sin cargas, en la cantidad de ciento diecisiete mil setecientos veintidós euros con sesenta y tres céntimos (117.722,63 €).

En efecto, no cabe asimilar en pura lógica los papeles de “acreedor” y “deudor” entre cónyuges que están liquidando un bien común, como si uno de ellos fuera el obligado y otro el titular del derecho, sólo porque formalmente uno ha pedido la liquidación-ejecución y por ello reciba el trato de “ejecutante” incluso cuando, como en este caso, el otro se opone a esa ejecución. Que la Ley de enjuiciamiento civil prevea que en los casos de ejecución de obligaciones dinerarias y donde se subasta un bien inmueble, a falta de posturas suficientes no se le deba causar más perjuicios al acreedor, permitiéndole la adjudicación del bien por una cantidad igual o superior al cincuenta por ciento (50 por 100) del valor de tasación o por lo que se le “deba por todos los conceptos” (art. 671 LEC), es una medida que se justifica, precisamente, en la óptica de un proceso seguido para el cumplimiento de una obligación que un sujeto tiene contraída frente a otro. Sólo por eso puede entenderse el sacrificio que entraña una sensible desvalorización del bien mediante esa adjudicación, último remedio para no seguir prolongando una espera que sólo uno de ellos sufre, por responsabilidad del otro.

Tal situación nada tiene que ver, sin embargo, con la liquidación de un bien matrimonial, donde ambos son titulares del bien inmueble —en este caso incluso en mayor proporción para la recurrente afectada— y ambos se ven sujetos a su conversión en dinero. De allí que si bien en principio resulten aplicables las reglas de la subasta previstas en la Ley de enjuiciamiento civil, ello ha de serlo hasta el punto en que resulte razonable la asimilación. No, precisamente, en el punto de adjudicar el bien al cónyuge ejecutante por un importe irrisorio con el que se vendría a dar por satisfecha una deuda como tal inexistente; confundiendo en definitiva, con ello, el ámbito de las relaciones familiares y la división del haber común matrimonial, con el de las obligaciones pecuniarias.

Si el bien inmueble no lograba subastarse porque no se realizaban posturas, existen otras formas articuladas en la Ley de enjuiciamiento civil vigente (venta privada, intervención de entidad especializada: arts. 640 y 641) para su realización forzosa, que no consta hayan sido siquiera exploradas por las partes ni sugeridas por el ejecutante. En su defecto, la propia ley prevé la celebración de una nueva subasta.

Lo más sorprendente es que el titular del Juzgado, en su providencia de 27 de septiembre de 2009, había denegado dicha solicitud mediante una argumentación sencilla pero irreprochable: “No ha lugar a la adjudicación de la vivienda solicitada, dado que nos encontramos en un procedimiento de división de cosa común en la que no hay propiamente ‘ejecutado’ y ‘ejecutante’ y ambas partes deben tener igual facultad para adjudicarse el inmueble; a falta de postores en una ejecución de división de cosa común se produce una laguna legal que no debe dar lugar a la adjudicación incentivada en provecho solo de uno de los copropietarios.”

Argumentación que sin embargo abandona para asumir en reposición la tesis del ejecutante, so capa de que cabe la analogía (art. 4.1 CC) ya no respecto del art. 671 LEC como tal, sino respecto del inciso de éste que permite la adjudicación “por la cantidad que se le deba por todos los conceptos”, de modo irrazonable puesto que no había deuda que saldar, con total perjuicio para la situación material del otro cónyuge.

Por lo demás, la invocación al carácter rogado de la ejecución civil no es tampoco una justificación, toda vez que resulta cierto que éste impera en lo que hace a la apertura del procedimiento respectivo, pero de ello no se deriva en modo alguno el otorgamiento de un estatus preferente para el cónyuge que la insta, tal como viene a entender el Juzgado.

5. En definitiva, apreciándose la irrazonabilidad de la decisión adoptada procede, como decíamos, la estimación del presente recurso de amparo por vulneración del derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho a obtener una resolución jurídicamente fundada. Ha de acordarse por tanto la nulidad del Auto de 18 de enero de 2010 que se impugna, así como la nulidad de todas las actuaciones posteriores tendentes a asegurar la adjudicación de la vivienda al señor Jiménez Marzo en los términos derivados de aquel Auto.

Al mismo tiempo, con el objeto de restablecer a la recurrente en la integridad de su derecho [art. 55.1 c) LOTC], procede acordar la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a dictarse resolución en el recurso de reposición interpuesto contra la providencia de 27 de noviembre de 2009, a fin de que por el órgano judicial se adopte una decisión que resulte respetuosa con el derecho fundamental aquí reconocido.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por doña Estibaliz Ibisate San Vicente de los Dolores; y en su virtud,

1º Declarar que se ha vulnerado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2º Restablecerla en la integridad de su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad del Auto dictado por el Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de Vitoria-Gasteiz en fecha 18 de enero de 2010 (procedimiento de ejecutoria núm. 120-2002), así como la de todas las actuaciones posteriores derivadas de dicha resolución, retrotrayendo el procedimiento hasta el momento inmediatamente anterior a resolver el recurso de reposición interpuesto contra la providencia de 27 de noviembre de 2009, a fin de que adopte una decisión que resulte respetuosa con el derecho fundamental reconocido.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintiuno de noviembre de dos mil once

SENTENCIA 183/2011, de 21 de noviembre de 2011

Sala Primera

("BOE" núm. 306, de 21 de diciembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:183

Recurso de amparo 7264-2010. Promovido por el Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos frente a la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que anuló parcialmente las disposiciones que establecían las condiciones a las que habrían de adecuarse los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos que habiliten para el ejercicio de la profesión regulada de arquitecto técnico.

Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: resolución judicial que, de manera motivada y razonable, concluye que la denominación del título universitario de graduado en ingeniería de edificación induce a confusión. Voto particular.

1. A partir del canon de control externo al que este Tribunal está inexcusablemente sometido cuando se trata de enjuiciar una supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, no cabe sino concluir que la Sentencia impugnada satisface las exigencias constitucionales de motivación al considerar que la denominación del título de “graduado en ingeniería de edificación” conduce a error o confusión sobre los efectos profesionales de esa titulación, porque induce a pensar que los arquitectos técnicos que han obtenido dicho título tienen una competencia exclusiva en materia de edificación, en detrimento de otros profesionales [FJ 8].

2. No corresponde al Tribunal Constitucional determinar si una concreta denominación de un título universitario oficial puede inducir a confusión a terceros sobre sus efectos profesionales, por ser estas cuestiones de legalidad ordinaria que compete exclusivamente resolver a la jurisdicción ordinaria en el ejercicio de la función jurisdiccional que con carácter exclusivo le atribuye el art. 117.3 CE [FFJJ 4, 7].

3. Los titulares del derecho a la autonomía universitaria son las Universidades, por lo que la legitimación para la defensa de dicha autonomía sólo a ellas les asiste a través del recurso de amparo, habiéndose de excluir, por tanto, la posibilidad de que otros entes distintos a las Universidades puedan, en el ámbito de este proceso constitucional, pretender que se les otorgue el amparo frente a una determinada resolución con fundamento en la pretendida vulneración de la autonomía universitaria (SSTC 26/1987, 235/1991; y ATC 17/1990) [FJ 6].

4. No siendo la recurrente titular del derecho a la autonomía universitaria, no puede impetrar su tutela en amparo, por lo que no cabe hablar ni de una alegación sustancial referida a un derecho fundamental, que requiere una respuesta expresa, ni de la exigencia de motivación reforzada (SSTC 34/1997, 27/2002) [FJ 7].

5. Doctrina sobre motivación de las resoluciones judiciales (SSTC 24/1990, 64/2010) [FJ 5].

6. El Tribunal Supremo, en el legítimo ejercicio de la potestad jurisdiccional otorgada por el art. 117.3 CE, y como supremo intérprete de la legalidad ordinaria (art. 123.1 CE), puede entender que el art. 72.2 LJCA le faculta también para extender la declaración de nulidad del acuerdo del Consejo de Ministros, en lo que se refiere a la denominación de “graduado en ingeniería de edificación” a la Orden ECI/3855/2007, que se limita en el punto anulado a reproducir en los mismos términos [FJ 9].

7. No existe quiebra lógica alguna en la Sentencia impugnada ya que en esta se aprecia la existencia de afectación de un interés legítimo del Consejo General de los Colegios Profesionales de Ingenieros Industriales, tanto para participar en el proceso de elaboración del acuerdo cuestionado, aunque no fuera efectivamente oído, como para la impugnación de dicho acuerdo en vía contencioso-administrativa, al entender que el acuerdo recurrido introduce una reserva de denominación, con el título de “ingeniero de edificación”, que induce a confusión (SSTC 214/1999, 75/2009) [FJ 3].

8. Debe descartarse *a limine* que estamos ante un error patente con relevancia constitucional conforme a la reiterada doctrina constitucional, pues se trata de un mero error de transcripción, carente, en todo caso, de trascendencia para la *ratio decidendi* del asunto, al no existir razones fundadas para presumir que el Tribunal Supremo confunda en la Sentencia impugnada el título universitario oficial de “graduado en ingeniería de edificación” con la profesión regulada de arquitecto técnico (SSTT 172/1985, 112/2008) [FJ 8].

9. Se justifica la especial trascendencia constitucional al impugnarse una Sentencia anulatoria de disposiciones generales en materia de titulación universitaria habilitante para el ejercicio de una profesión regulada, con eventual incidencia en el desarrollo del objetivo del espacio europeo de educación superior de adoptar un sistema de títulos académicos fácilmente comprensibles y comparables en los Estados miembros de la Unión Europea (STC 155/2009) [FJ 2].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 7264-2010, promovido por el Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, representado por el Procurador de los Tribunales don Alberto Hidalgo Martínez y asistido por el Abogado don Nicolás González-Deleito Domínguez, contra la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2010, dictada en el recurso ordinario núm. 150-2008, y contra el Auto de 20 de julio de 2010 de la misma Sala y Sección, que desestima el incidente de nulidad promovido contra dicha Sentencia. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta; el Consejo General de Colegios de Ingenieros Industriales, representado por el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque y asistido por el Abogado don Rafael Ariño Sánchez; y el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Olga Rodríguez Herranz y asistido por la Abogada doña María Teresa Valiente López. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 8 de octubre de 2010, el Procurador de los Tribunales don Alberto Hidalgo Martínez, en nombre y representación del Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, interpuso recurso de en amparo contra las resoluciones judiciales referidas en el encabezamiento.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo son los siguientes:

a) El Consejo General de Colegios de Ingenieros Industriales interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007, publicado mediante resolución de 17 de diciembre de 2007 de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, por el que se establecen las condiciones a las que deben adecuarse los planes de estudio conducentes a la obtención de títulos que habiliten para el ejercicio de la profesión regulada de arquitecto técnico. La corporación demandante articulaba en su recurso dos pretensiones: 1) que se declare la nulidad de la denominación “graduado o graduada en ingeniería de edificación” que contiene el apartado segundo del acuerdo impugnado, y 2) que, en consecuencia, se anule idéntica denominación en la Orden ECI/3855/2007, de 27 de diciembre, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habilitan para el ejercicio de la profesión de arquitecto técnico. Los argumentos que respaldan la pretensión de nulidad son que el acuerdo y la orden en cuestión infringen la disposición adicional decimonovena de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades y de la Ley 12/1986, de 1 de abril, por cuanto la titulación de “ingeniero de edificación” induce a confusión, dado que un arquitecto técnico no es un ingeniero, así como el art. 12.9 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, sobre ordenación de enseñanzas universitarias oficiales, en relación con la normativa de “las profesiones reguladas” y la jurisprudencia que equipara las denominaciones de los títulos a las profesiones reguladas; asimismo se alegaba la infracción del art. 105 a) CE, el art. 24.1 c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el art. 2.2 de la Ley 2/1974 de colegios profesionales, por omisión del trámite de audiencia a los colegios de ingenieros industriales.

b) El recurso contencioso-administrativo fue estimado por la Sentencia de 9 de marzo de 2010 de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (recurso ordinario núm. 150-2008). Previa desestimación de la excepción procesal de falta de legitimación activa aducida por la Abogacía del Estado y por el Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, el Tribunal Supremo estima la demanda del Consejo General de Colegios de Ingenieros Industriales, anulando el acuerdo del Consejo de Ministros impugnado por lo que respecta a la denominación de “graduado o graduada en ingeniería de edificación”, anulación que se extiende, “por aplicación del artículo 72.2 de la Ley Jurisdiccional, a la misma denominación de la Orden ECI/3855/2007, de 27 de diciembre, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habilitan para el ejercicio de la profesión de Arquitecto Técnico”. La ratio decidendi de la Sentencia se puede resumir de la siguiente forma:

1) En cuanto al vicio relativo a la falta de audiencia a los colegios afectados, entre ellos el de ingenieros industriales —teniendo en cuenta que los colegios profesionales deben ser informados preceptivamente de los proyectos de ley o disposiciones de cualquier rango que afecten a las condiciones generales de sus funciones profesionales— el Tribunal Supremo razona que, si bien es cierto que no se cumplió el trámite de audiencia respecto del colegio de ingenieros industriales, pese a que la norma impugnada afectaba, al menos indirecta o colateralmente, a los intereses profesionales de sus colegiados, cabe estimar que este trámite no se omitió formalmente por la Administración, pues constan en el expediente informes emitidos por otros colegios profesionales afectados directa o indirectamente por el acuerdo impugnado.

2) Por lo que respecta a la cuestión de fondo planteada, sostiene el Tribunal Supremo que efectivamente la nueva denominación del título “graduado en ingeniería de edificación” induce a confusión y por tanto infringe el apartado 1 de la disposición adicional decimonovena de la Ley Orgánica 6/2001, de universidades, que precisa según la Sentencia que “la denominación de los títulos universitarios oficiales … deberá facilitar la identificación de la profesión para cuyo ejercicio habilita y en ningún caso podrá inducir a error o confusión sobre sus efectos profesionales”. A juicio del Tribunal Supremo, el acuerdo impugnado, al establecer la titulación de graduado en ingeniería de edificación “viene a modificar la denominación de arquitecto técnico” (aunque sea sólo para aquellos profesionales que superen los planes de estudio a que se refiere el art. 5 del Real Decreto 1393/2007) y esta nueva denominación, continúa el Tribunal Supremo, “aunque se diga que no altera la distribución de competencias prevista en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, puede provocar confusionismo en la ciudadanía pues el calificativo de ‘graduado en ingeniería de edificación’ es tan genérico que induciría a pensar que estos arquitectos técnicos tienen en detrimento de otros profesionales una competencia exclusiva en materia de edificación”.

3) A lo anterior añade el Tribunal Supremo que, “al crearse una nueva titulación que viene a modificar en algunos supuestos la denominación de arquitecto técnico”, también se infringe el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, sobre ordenación de enseñanzas universitarias oficiales, cuyo art. 12.9 (en relación con el art. 15.4) establece, para el caso de títulos habilitantes del ejercicio de profesiones reguladas, que “el Gobierno establecerá las condiciones a las que deberán adecuarse los correspondientes planes de estudios”, a fin de garantizar que se obtengan las competencias necesarias para ejercer esa profesión. El Tribunal Supremo estima que se vulnera el citado Real Decreto porque no existe la profesión regulada de “ingeniero de edificación”, sino la profesión regulada de “arquitecto técnico” que aparece en la Ley 12/1986, de 1 de abril, creándose, por tanto, una nueva titulación que no se encuentra recogida en los anexos del citado Real Decreto.

c) Contra dicha Sentencia la representación procesal del Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos formuló incidente de nulidad en el que, tras poner de relieve las irregularidades que considera se han producido durante el proceso, denuncia la vulneración del art. 24.1 CE por defectos de motivación, por decidirse la pretensión suscitada partiendo de premisas erróneas, por incongruencia omisiva y por falta de motivación reforzada, al incidir el thema decidendi en el derecho fundamental a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE).

d) Mediante Auto de 20 de julio de 2010 el Tribunal Supremo desestimó el incidente de nulidad planteado porque “se pretende por una parte suscitar las mismas cuestiones que fueron resueltas por nuestra Sentencia; o bien se refiere a otras que no fueron objeto del debate”, añadiendo que la pretensión de nulidad carece en todo caso de fundamento, pues no existen los supuestos defectos de motivación o la incongruencia en el fallo que se alegan, según afirma el Tribunal Supremo, toda vez que los pronunciamientos de la Sentencia son coherentes con lo solicitado por el Consejo General de Colegios Profesionales de Ingenieros Industriales, y tampoco se ha producido ninguna vulneración del derecho fundamental a la autonomía universitaria.

3. En la demanda de amparo se aduce que la Sentencia impugnada (y el Auto que rechaza el incidente de nulidad promovido contra la misma, porque no reparó las lesiones denunciadas) ha vulnerado el derecho de la corporación recurrente a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), por diversos motivos que seguidamente se relacionan.

a) Por motivación irrazonable o quiebra lógica en la motivación de la Sentencia impugnada al resolver las excepciones procesales planteadas en el proceso. La Sentencia rechaza el óbice de falta de legitimación activa del Consejo General de los Colegios Profesionales de Ingenieros Industriales, al entender que existe una afectación directa de los intereses profesionales de dicho consejo general, para afirmar a continuación, en relación con la infracción procedimental alegada por esta corporación (falta de audiencia en la elaboración de la norma impugnada) que sólo ostenta un interés colateral o indirecto en el asunto. Existe, por tanto, una contradicción intrínseca en la motivación que sustenta una y otra cuestión. Se aduce en la demanda de amparo que esta cuestión es relevante porque, de haber actuado con lógica, el Tribunal Supremo sólo tenía dos opciones: o inadmitir el recurso por falta de legitimación del demandante o anular la disposición impugnada por omisión de un trámite esencial en el procedimiento de elaboración de normas generales, como es el trámite de audiencia.

b) El razonamiento de la Sentencia impugnada es arbitrario porque parte de premisas inexistentes o patentemente erróneas, al confundir el Tribunal Supremo el título oficial de “graduado en ingeniería de edificación” (emanado de la Universidad) con la profesión regulada de arquitecto técnico (que sigue subsistiendo y es la que otorga a su titular determinadas atribuciones profesionales). La falta de distinción entre titulación académica (que confiere competencias o capacidades) y profesión regulada (que otorga al ejerciente de la misma concretas atribuciones profesionales) lleva al Tribunal Supremo a una conclusión errónea consistente en apreciar la concurrencia de las dos infracciones denunciadas por la corporación demandante en el proceso a quo y la consiguiente nulidad de la referencia al “grado de ingeniería de edificación”, por vulneración de la disposición adicional decimonovena de la Ley Orgánica de Universidades y del Real Decreto 1393/2007. Es obvio, sin embargo —subraya la corporación recurrente en amparo—, que el título de “graduado en ingeniería de edificación” no constituye una profesión regulada sino el título universitario habilitante para el ejercicio de una única profesión regulada que es la de arquitecto técnico, por lo que no se induce a confusión alguna a la ciudadanía con la denominación de “graduado en ingeniería de edificación”. Se trata, por tanto, de una premisa patentemente errónea que lleva a una conclusión irrazonable.

c) La Sentencia incurre en incongruencia omisiva respecto de alegaciones sustanciales realizadas por el Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos en su calidad de codemandado en el proceso. A su entender, el Tribunal Supremo obvió cualquier consideración sobre una alegación sustancial: que la titulación universitaria no emana ya del Gobierno, sino de las Universidades (con sujeción al control del Consejo de Universidades) en el ejercicio de su autonomía universitaria (art. 27.10 CE), limitándose la función del Gobierno a la verificación de los títulos habilitantes para el ejercicio de las profesiones reguladas, como la de arquitecto técnico. A tal efecto se invocaron en el proceso –y no se tuvieron en cuenta por el Tribunal Supremo– las consideraciones que se contienen en el “Libro Blanco sobre el título de Grado de Ingeniero de Edificación” de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (aportado a las actuaciones), en el que, entre otros extremos, se concluye a favor de la denominación asumida por el acuerdo del Consejo de Ministros impugnado en el proceso (ingeniero de edificación), por ser más semejante a las titulaciones existentes en los Estados de la Unión Europea pertenecientes al espacio europeo de educación superior con contenidos académicos asimilables y habilitantes de ejercicios profesionales afines.

d) La Sentencia no satisface la exigencia constitucional de motivación reforzada para las cuestiones relacionadas con derechos fundamentales, pues, incidiendo directamente el thema decidendi en el derecho a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE), así como en la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas (art. 36 CE), la Sentencia no sólo no hace referencia a esta cuestión, sino que su motivación resulta errónea, al entender que el título de grado en ingeniería de edificación sustituye a la denominación de arquitecto técnico.

e) Por último, la Sentencia ha infringido el art. 24.1 CE, al extender la declaración de nulidad solicitada por la corporación demandante en el proceso a quo (que sólo impugnó el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007) a la Orden ECI/3855/2007, de 27 de diciembre, sobre cuya validez se ha pronunciado el Tribunal Supremo de forma improcedente. Esta orden no formaba parte del objeto del recurso contencioso-administrativo, por lo cual la extensión del fallo anulatorio a la misma ocasiona indefensión a la recurrente en amparo, ya que la Orden debería haberse impugnado, en su caso, ante la Audiencia Nacional, cuya resolución sería recurrible en casación (art. 86.3 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, LJCA). Además, se añade, el Tribunal Supremo justifica la extensión de su fallo anulatorio a la referida orden en la aplicación de lo dispuesto en el art. 72.2 LJCA, sin mayores razonamientos, lo que resulta claramente erróneo, pues este precepto se refiere a la extensión de los efectos subjetivos de las sentencias firmes anulatorias de una disposición general (que serán erga omnes desde el día de la publicación del fallo y preceptos anulados en el mismo diario oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada).

Asimismo, la corporación recurrente en amparo procede a justificar la especial trascendencia constitucional del recurso sosteniendo que en este caso “no se trata únicamente de que la Sentencia impugnada … haya vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, sino que dicha violación ha puesto en cuestión, con efectos de incertidumbre jurídica, elementos esenciales del ordenamiento universitario y de las profesiones tituladas y reguladas, incidiendo, además, en la ordenación supranacional sobre la materia: el espacio europeo de educación superior”. Por esa razón, considera la corporación recurrente que nos encontramos ante uno de los supuestos que trascienden del caso concreto por plantear una cuestión jurídica relevante y de general repercusión social o económica, a los que se alude en la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, ya que, a su juicio, una decisión anulatoria de disposiciones generales en materia de titulación universitaria para el ejercicio de la profesión regulada de arquitecto técnico afecta a diversos bienes jurídicos con trascendencia constitucional, toda vez que:

-Se pone en entredicho la autonomía de las Universidades para proponer títulos académicos habilitantes de profesiones reguladas (art. 27.10 CE), dimensión institucional de la autonomía universitaria sobre la que no existe doctrina constitucional.

-Se produce una ruptura del espacio europeo de educación superior pues al impedir la utilización de la denominación anulada se imposibilita el objetivo del mismo de adoptar un sistema de títulos fácilmente comprensibles y comparables.

-Queda también afectado el libre ejercicio del derecho de la profesión regulada (arts. 35 y 36 CE) de arquitecto técnico, siquiera con título de distinta denominación como el de ingeniero de edificación, por cuanto el Tribunal Supremo no ha tenido en cuenta la existencia de profesionales que ostentan el título de ingeniero de edificación y que tienen derecho a ejercer su profesión en condiciones adecuadas de estabilidad y seguridad.

-El principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) se ve comprometido en el caso de títulos ya expedidos, así como ante la duda de la eficacia general de la anulación, como lo evidencia la nota-informe de 10 de junio de 2010 emitida por la Secretaría General de Universidades (Ministerio de Educación) sobre el alcance de la Sentencia del Tribunal Supremo impugnada en amparo respecto de los títulos ya expedidos por las Universidades y de la posibilidad de expedirlos en el futuro, que se adjunta a la demanda de amparo. La necesidad de emitir este informe prueba, a juicio de la corporación recurrente, la relevancia social del asunto y su evidente repercusión en el ámbito educativo.

Por todo ello la corporación profesional demandante de amparo interesa la nulidad de las resoluciones judiciales impugnadas y la retroacción de las actuaciones al momento anterior a dictarse Sentencia para que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo se proceda a dictar nueva Sentencia respetuosa con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva garantizado por el art. 24.1 CE.

4. Mediante providencia de 11 de abril de 2011 la Sala Primera de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), requerir atentamente a la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo para que en el plazo de diez días remitiera certificación o copia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso ordinario núm. 150-2008, interesándose al propio tiempo el emplazamiento de quienes fueron parte en el procedimiento, a excepción de la corporación demandante de amparo, ya personada, para que pudieran comparecer en el plazo de diez días en el presente proceso constitucional.

5. Mediante diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sala Primera de 11 de mayo de 2011 se tuvo por recibido el testimonio de las actuaciones y por personados y partes al Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, así como a los Procuradores de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque y doña Olga Rodríguez Herranz, en nombre y representación del Consejo General de Colegios de Ingenieros Industriales y del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, respectivamente; procediendo asimismo, conforme a lo establecido en el art. 52.1 LOTC, a dar vista de las actuaciones por plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y al demandante de amparo y las demás partes personadas para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes.

6. La representación procesal del Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, recurrente en amparo, presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el 14 de junio de 2011, en las que viene a reproducir las formuladas en la demanda de amparo.

7. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el 15 de junio de 2011.

Tras exponer detalladamente los antecedentes del asunto, señala el Fiscal que deben ser rechazados, por carecer de fundamento, las vulneraciones denunciadas por la corporación demandante, los motivos primero, cuarto y quinto de la demanda de amparo, esto es, la pretendida lesión del derecho de la demandante a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por motivación irrazonable o quiebra lógica en la motivación de la Sentencia impugnada al resolver las excepciones procesales planteadas en el proceso, por carencia de motivación reforzada en las cuestiones relacionadas con derechos fundamentales, y por la indebida extensión de su pronunciamiento anulatorio a la Orden ECI/3855/2007.

Por lo que se refiere a los motivos segundo y tercero de la demanda de amparo, en los que se denuncia la lesión del derecho de la corporación demandante a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en relación con el derecho a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE), porque la Sentencia impugnada parte de premisas inexistentes o patentemente erróneas, al confundir el título oficial de “graduado en ingeniería de edificación” con la profesión regulada de arquitecto técnico, y por incurrir la Sentencia en incongruencia omisiva, respecto de alegaciones sustanciales formuladas por la corporación demandante de amparo para oponerse a la nulidad de la referida titulación académica, entiende el Fiscal que ambos motivos han de ser considerados como una misma queja.

En tal sentido, y tras referirse a la doctrina constitucional en relación con la exigencia de motivación de las resoluciones judiciales como contenido del derecho a la tutela judicial efectiva y con el vicio de incongruencia omisiva, así como sobre el derecho a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE), el Fiscal examina la evolución del marco regulador de los planes de estudio conducentes a la obtención de títulos universitarios, para señalar que frente a lo que sucedía con la regulación contenida en el Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre, dictado conforme a las previsiones de la Ley 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria, marco formal en el que se aprobaron por el Gobierno diversos Reales Decretos de “directrices generales propias” de cada título, entre ellos el Real Decreto 927/1992, de 17 de julio, por el que se establece el título universitario oficial de arquitecto técnico y las directrices generales propias de los planes de estudio conducentes a su obtención, en el marco actual, surgido de la vigente Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y desarrollado en este punto por el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, sobre ordenación de enseñanzas universitarias oficiales, desaparece, como principio general, el control ex ante del Gobierno en la fijación de los contenidos y denominaciones de los títulos universitarios, pues las enseñanzas universitarias oficiales se concretan en planes de estudio elaborados por las propias Universidades, sometidos a la verificación del Consejo de Universidades y autorizados por la correspondiente Comunidad Autónoma, tras lo cual el Gobierno establecerá el carácter oficial del título y ordenará su inscripción en el registro de Universidades, centros y títulos. Ahora bien —continúa el Fiscal— el referido principio general queda excepcionado en el caso de los títulos que habilitan para el ejercicio de profesiones reguladas, en cuyos casos, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 12.9 y 15.4 del citado Real Decreto 1393/2007, el Gobierno habrá de establecer previamente las condiciones a las que deben adecuarse los planes de estudio conducentes a la obtención de estos concretos títulos, correspondiendo al Ministerio de Educación y Ciencia precisar mediante orden ministerial los requisitos para la verificación de tales títulos.

Éste es el contexto en el que se enmarcan el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007 por el que se establecen las condiciones a las que deben adecuarse los planes de estudio conducentes a la obtención de títulos que habiliten para el ejercicio de la profesión regulada de arquitecto técnico y la Orden ECI/3855/2007, de 27 de diciembre, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habilitan para el ejercicio de la profesión de arquitecto técnico.

De este modo resulta necesario distinguir la profesión regulada de arquitecto técnico del título universitario oficial habilitante para el ejercicio de esa actividad profesional regulada y de los planes de estudios a facilitar las competencias necesarias para la obtención de dicho título, que permitirá el ejercicio de la profesión regulada. Precisamente por ello el referido acuerdo se cuida de precisar que no constituye una regulación del ejercicio profesional ni establece ninguna reserva de actividad a los poseedores de los títulos que cumplieran las condiciones en él establecidas, ni altera la atribución de competencias prevista en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación.

La Sentencia impugnada en amparo considera que la denominación del título “graduado en ingeniería de edificación” infringe la disposición adicional decimonovena de la citada Ley Orgánica de Universidades, pues con ello se viene a modificar la denominación de arquitecto técnico, aunque sólo sea para aquellos profesionales que superen los planes de estudio a los que se refiere el art. 5 del Real Decreto 1393/2007, pues no existe la profesión regulada de “ingeniero de edificación” sino la profesión regulada de “arquitecto técnico”, creando así el acuerdo una nueva titulación que no se encuentra recogida en los anexos del citado Real Decreto 1393/2007. Ello revela –a juicio del Fiscal– que la Sala no ha juzgado la idoneidad de la denominación del título partiendo de la normativa relativa a los estudios universitarios conducentes a la obtención del título oficial que habilita para el ejercicio de una profesión regulada, que era el ámbito propio del enjuiciamiento, sino desde el punto de vista de la profesión regulada que puede desarrollarse una vez obtenida aquélla titulación, lo cual es erróneo. La denominación “graduado en ingeniería de edificación” sólo es una de las posibles denominaciones de la titulación, siendo perfectamente imaginable que la titulación pueda seguir denominándose “arquitectura técnica”. En consecuencia, los “graduados en ingeniería de edificación” (al igual que unos eventuales “graduados en arquitectura técnica”) desempeñarán la profesión regulada de arquitecto técnico, con las competencias establecidas por la normativa específica de esta profesión, pero no podrán ejercer la profesión de ingeniero de edificación porque, actualmente, esta profesión no existe. No cabe, pues, confusión posible en el presente caso: una cosa es el título habilitante para el ejercicio de la profesión (con su denominación de “graduado en ingeniería de edificación”, de “graduado en arquitectura técnica”, u otra semejante) y otra distinta es el ejercicio de la profesión regulada, que sólo puede ser, en la actualidad, la de arquitecto técnico.

Por todo ello el Fiscal concluye que la constatación de la errónea e incongruente motivación de la Sentencia impugnada constituye una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en relación con el derecho a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE), lo que debe conducir al otorgamiento del amparo, declarando la nulidad de la Sentencia y del Auto posterior que desestima el incidente de nulidad, y ordenando retrotraer las actuaciones para que el Tribunal Supremo respetuosa con los derechos fundamentales vulnerados.

8. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 1 de junio de 2011, interesando el otorgamiento del amparo por las razones que seguidamente se resumen.

Comienza el Abogado del Estado señalando que es pertinente abordar en primer lugar el quinto motivo de amparo, referido a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en que habría incurrido la Sentencia impugnada al extender de forma improcedente la declaración de nulidad a dos puntos de la Orden ECI/3855/2007, de 27 de diciembre, pues la estimación de este motivo, si se rechazaran los restantes, sólo daría lugar a que se anulase el fallo de la Sentencia en cuanto se refiere a la citada Orden ECI/3855/2007.

A juicio del Abogado del Estado este motivo debe ser estimado, pues el único fundamento en que se ampara la Sentencia para declarar la invalidez parcial de la Orden ECI/3855/2007 es la aplicación del art. 72.2 LJCA, cuando resulta que este precepto no permite anular “por conexión o consecuencia” actos o disposiciones que guarden algún tipo de relación con el acto o disposición impugnado (en este caso el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007 por el que se establecen las condiciones a las que deben adecuarse los planes de estudio conducentes a la obtención de títulos que habiliten para el ejercicio de la profesión regulada de arquitecto técnico); para ello es necesario acumular formalmente pretensiones, ya sea con arreglo al art. 35.1 LJCA (lo que no hizo el colegio demandante en el proceso a quo, tal vez por ser consciente de que la conexión entre el acuerdo del Consejo de Ministros, único acto recurrido en vía contencioso-administrativa, y la Orden ECI/3855/2007, no es tan intensa como parece), ya sea conforme al cauce de ampliación del art. 36.1 LJCA, que en este caso no procedía, al no haberse dictado la Orden ECI/3855/2007 con posterioridad a la interposición del recurso contencioso-administrativo (y la vía de la acumulación de distintos recursos del art. 37.1 LJCA ni siquiera se plantea en el presente caso, al tratarse de un único recurso contencioso-administrativo). En consecuencia, la Sala ha incurrido en la Sentencia impugnada en una desviación procesal inadmisible al extender su pronunciamiento anulatorio a la Orden ECI/3855/2007 sin fundamento legal para ello y hurtando el conocimiento de la misma al órgano judicial competente (Audiencia Nacional), con la consiguiente alteración del sistema de recursos.

Por lo que se refiere a los restantes motivos de la demanda de amparo, el Abogado del Estado considera carente de fundamento la queja que se articula en el primer motivo, referido a la pretendida irrazonabilidad o quiebra lógica en la motivación de la Sentencia impugnada al resolver las excepciones procesales planteadas en el proceso. Por el contrario, considera el Abogado del Estado que le asiste la razón a la corporación recurrente en las quejas que articula en los motivos segundo, tercero y cuarto de su demanda de amparo, que han de ser examinados de forma conjunta, en los que se viene a sostener la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en relación con el derecho y la garantía institucional de la autonomía universitaria (art. 27.10 CE).

La actual configuración legal de la autonomía universitaria —continúa el Abogado del Estado— comprende la elaboración y aprobación de los planes de estudio, elaborados por las propias Universidades, sometidos a la verificación del Consejo de Universidades y autorizados por la correspondiente Comunidad Autónoma, tras lo cual el Gobierno establecerá el carácter oficial del título y ordenará su inscripción en el registro de Universidades, centros y títulos (art. 35 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, LOU). Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional 19.1 LOU, se prohíbe utilizar denominaciones que por su significación puedan inducir a confusión con las denominaciones de los títulos universitarios oficiales, denominaciones que quedan también incluidas en la cláusula de preservación de la autonomía universitaria del art. 35.2 LOU.

El régimen de los títulos universitarios oficiales ha sido desarrollado por el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, cuyo preámbulo destaca el proceso de convergencia de nuestras enseñanzas universitarias con los principios del espacio europeo de enseñanza superior, acometido con la reforma de la Ley Orgánica de Universidades por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril. Los títulos universitarios oficiales con validez nacional pueden gozar de eficacia en un doble plano, académico y profesional, según el art. 4 del citado Real Decreto 1393/2007, pues aunque todos tienen plenos efectos académicos, algunos de ellos, además, habilitan para el ejercicio de profesiones reguladas de acuerdo con la normativa que resulte de aplicación, en cuyo caso el Gobierno ha de establecer las condiciones a las que deberán adecuarse los correspondientes planes de estudio, que además deberán ajustarse, en su caso, a la normativa europea aplicable (art. 12.9 del Real Decreto 1393/2007), quedando entonces la Universidad obligada a justificar la adecuación del plan de estudios dichas condiciones.

Por otra parte, aun siendo la Universidad la que elige la denominación de los títulos, incluidos aquellos que habilitan para el ejercicio de profesiones reguladas, ha de tenerse en cuenta que, por lo que se refiere a la denominación de estos títulos, el Gobierno puede establecer limitaciones a la autonomía universitaria. Y así, por lo que se refiere a la profesión regulada de arquitecto técnico, el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007 establece, según el Abogado del Estado, una especie de reserva de denominación, de suerte que sólo los títulos oficiales que habilitan para el ejercicio de la profesión regulada de arquitecto técnico pueden incluir la referencia expresa a la profesión de arquitecto técnico o denominarse “graduado o graduada en ingeniería de edificación”, denominación ésta corriente dentro del espacio europeo de enseñanza superior.

Pues bien, como quiera que la Sentencia impugnada en amparo declara la nulidad de la denominación “graduado o graduada en ingeniería de edificación” que contiene el apartado segundo del acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007 sin ponderar, según el Abogado del Estado, el derecho y garantía a la autonomía universitaria y sin motivar la restricción que para tal derecho y garantía resulta de excluir la reserva de denominación “ingeniería de edificación” para los títulos de grado que habilitan para el ejercicio de la profesión regulada de arquitecto técnico, y de prohibir, en consecuencia, a las Universidades utilizar en lo sucesivo dicha denominación en los títulos que diseñen para el acceso a la referida profesión regulada, concluye el Abogado del Estado que deben ser estimados los motivos tercero y cuarto de la demanda de amparo, en cuanto denuncian la ausencia de motivación reforzada que resulta constitucionalmente exigible cuando se halla en juego un derecho sustantivo, en este caso la autonomía universitaria (art. 27.10 CE).

Asimismo debe ser estimado, según el Abogado del Estado, el segundo motivo de la demanda de amparo, por cuanto la Sentencia impugnada contiene una motivación irrazonable y arbitraria, al confundir la denominación del título universitario oficial de “graduado en ingeniería de edificación” con la profesión regulada de arquitecto técnico. Frente a lo que se afirma en la Sentencia, es patente que el acuerdo del Consejo de Ministros y la Orden ECI/3855/2007 no establecen una titulación de “graduado en ingeniería de edificación” (sino que simplemente delimita la facultad denominativa de las Universidades), ni modifican la denominación de la profesión regulada de arquitecto técnico.

9. La representación procesal del Consejo General de Colegios de Ingenieros Industriales presentó su escrito de alegaciones ante este Tribunal con fecha 14 de junio de 2011, interesando la desestimación de la demanda de amparo.

Considera esta parte, demandante en el proceso a quo, que el primer motivo de amparo carece de fundamento, pues no existe contradicción alguna en los razonamientos de la Sentencia impugnada para resolver las excepciones procesales planteadas en el proceso, siendo innegable su legitimación activa, al ostentar un interés directo en la impugnación del acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007 y de la Orden ECI/3855/2007.

Por lo que se refiere al segundo motivo de amparo, entiende esta parte que debe ser rechazado, porque lo que se pretende por la corporación demandante de amparo es una revisión de lo fallado en el proceso a quo, al precio de convertir el recurso de amparo en una tercera instancia. La Sentencia impugnada no parte de premisas erróneas sino que, examinando la distribución de competencias prevista en la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los arquitectos e ingenieros técnicos y en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, llega a la razonable y fundada conclusión de que la denominación de “ingeniero de edificación” para los arquitectos técnicos induce a una evidente y palmaria confusión con las denominaciones ya existentes de ingenieros y contradice el ordenamiento jurídico vigente, propiciando la errónea presunción de que el graduado en ingeniería de edificación dispone de formación en materia de ingeniería (de la que en realidad carece) y de que posee competencias exclusivas en materia de edificación (lo que tampoco es cierto, a tenor de los arts. 2.1 y 10.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación).

En cuanto al tercer motivo de amparo, se rechaza que la Sentencia impugnada incurra en incongruencia omisiva, pues lo cierto es que se ha pronunciado expresamente sobre la pretensión deducida por esta parte, demandante en el proceso a quo, a la que se opuso en su calidad de codemandada la corporación profesional ahora recurrente en amparo, sin que la exigencia de congruencia, conforme a reiterada doctrina constitucional, haga necesario responder a cada uno de los argumentos de las partes en el proceso, y sin que exista alegación sustancial de la recurrente en amparo que requiera una respuesta expresa, pues lo impugnado en el proceso a quo no era una titulación universitaria, sino la denominación de “ingeniería de edificación” que el Gobierno había introducido en el acuerdo impugnado, en el ejercicio de sus competencias, induciendo a confusión por las razones ya indicadas. En consecuencia, al tratarse de una cuestión que no compete a las Universidades, sino al Gobierno, no era necesario pronunciamiento alguno acerca de la autonomía universitaria.

De lo anterior se desprende que también ha de ser rechazado, según esta parte, el cuarto motivo de amparo, toda vez que, al no estar en juego en el presente asunto el derecho a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE), carece de fundamento pretender una motivación reforzada.

En fin, el quinto motivo de amparo debe asimismo desestimarse, a juicio de esta parte, pues la extensión de la declaración de nulidad a la Orden ECI/3855/2007, de 27 de diciembre, resulta plenamente justificada por aplicación de lo dispuesto en el art. 72.2 LJCA, en relación con el art. 31 LJCA, pues la anulación de dicha Orden, dictada en desarrollo del acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007, es la consecuencia lógica de la anulación de éste. La anulación de la Orden ECI/3855/2007 constituye una simple pretensión accesoria de restablecimiento de una situación jurídica individualizada que, como sucede en toda pretensión de este tipo, depende de la previa estimación de la pretensión principal (la nulidad del referido acuerdo, norma matriz, que produce efectos generales, de conformidad con el art. 72.2 LJCA, afectando en consecuencia a las normas de desarrollo). En consecuencia, no existe desviación procesal por la extensión de la declaración de nulidad a la Orden ECI/3855/2007, y tampoco concurre indefensión alguna para la corporación recurrente en amparo, pues dicha Orden nada añade al debate, fuera de reproducir literalmente la denominación del acuerdo del Consejo de Ministros que se impugna.

10. La representación procesal del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos presentó su escrito de alegaciones ante este Tribunal con fecha 14 de junio de 2011, solicitando que se deniegue el amparo.

Como cuestión previa, sostiene esta parte que el recurso de amparo ha sido indebidamente admitido a trámite pues, a su juicio, el recurso carece de especial trascendencia constitucional [art. 50.1 b) LOTC], toda vez que la alegación por la corporación recurrente del derecho a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE) es totalmente irrelevante para la resolución de las pretensiones deducidas en el proceso a quo, habida cuenta de los términos, de estricta legalidad ordinaria, en los que se planteaba el debate. En consecuencia, debería denegarse el amparo por falta de especial trascendencia constitucional, sin entrar a considerar las concretas quejas aducidas por la corporación recurrente.

Subsidiariamente, para el caso de que este Tribunal considere que el asunto reviste especial trascendencia constitucional, la representación procesal del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos procede a continuación a rebatir los motivos de amparo alegados por la recurrente, en términos similares a los manifestados por el Consejo General de Colegios de Ingenieros Industriales.

Por lo que se refiere al primer motivo de amparo, considera que carece de fundamento, al no existir contradicción en los razonamientos de la Sentencia impugnada para resolver las excepciones procesales planteadas en el proceso a quo.

En cuanto al segundo motivo de amparo, entiende que también debe ser rechazado, porque la Sentencia impugnada no ha incurrido en ningún error, sino que, precisamente, lo que pretende es evitar la confusión y la inseguridad jurídica que ha introducido la denominación de “ingeniero de edificación”.

El tercer motivo de amparo merece correr igual suerte, toda vez que la Sentencia impugnada no incurre en incongruencia omisiva, al haberse pronunciado expresamente sobre las pretensiones deducidas en el proceso a quo, sin que exista alegación sustancial de la recurrente en amparo que requiera una respuesta expresa, toda vez que las alegaciones referidas al derecho a la autonomía universitaria son irrelevantes para la resolución del asunto, conforme antes se señaló.

Del mismo modo debe decaer el cuarto motivo de amparo, pues al no resultar afectado el derecho a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE) la respuesta de la Sentencia impugnada no requiere de motivación reforzada.

Finalmente, ha de desestimarse el quinto motivo de amparo, pues la extensión de la declaración de nulidad a la Orden ECI/3855/2007 resulta conforme a Derecho, al existir una conexión directa entre el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007 y la citada Orden, que reproduce literalmente la denominación de “graduado o graduada en ingeniería de edificación” del acuerdo del Consejo de Ministros objeto de anulación.

11. Por providencia de 17 de noviembre de 2011 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La corporación profesional recurrente en amparo imputa a la Sentencia impugnada (y el Auto que rechaza el incidente de nulidad promovido contra la misma, porque no reparó las lesiones denunciadas), que anuló el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007 en lo que respecta a la denominación de “graduado o graduada en ingeniería de edificación” (apartado segundo, punto 3), y la Orden ECI/3855/2007, de 27 de diciembre, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habilitan para el ejercicio de la profesión de arquitecto técnico, en lo referido a la misma denominación (apartado 1.1, punto 3, y mención en el apartado 5), la vulneración de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), por los diversos motivos que han sido expuestos en los antecedentes de esta resolución.

Tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal, quienes coinciden con la corporación recurrente en la premisa de que el Tribunal Supremo ha confundido en la Sentencia impugnada la denominación del título universitario oficial de “graduado en ingeniería de edificación” con la profesión regulada de arquitecto técnico, apoyan el otorgamiento del amparo solicitado, en los términos que asimismo han quedado relatados en los antecedentes de la presente resolución, mientras que el Consejo General de Colegios de Ingenieros Industriales, parte demandante en el proceso a quo, y el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, interesan la desestimación de la demanda de amparo, si bien esta parte plantea como cuestión previa la carencia de especial trascendencia constitucional del presente recurso de amparo [art. 50.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC], lo que, a su juicio, debería conducir a denegar el amparo por este motivo, sin entrar a examinar las concretas quejas aducidas por la corporación recurrente.

2. Planteado en los términos expuestos el objeto del presente recurso de amparo, antes de abordar el examen de las quejas de la corporación recurrente debemos rechazar la objeción de fondo planteada por la representación procesal del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos sobre la pretendida falta de especial trascendencia constitucional.

En la fase de admisión del recurso de amparo este Tribunal constató, de acuerdo con lo exigido por el art. 50.1 LOTC, al tratarse de una demanda de amparo interpuesta tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, que concurría la especial trascendencia constitucional exigida para la admisión a trámite del presente recurso, sin que encontremos razones para modificar esa inicial apreciación en el momento procesal en que ahora nos hallamos.

En efecto, es a este Tribunal a quien corresponde apreciar si el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo en razón de su especial trascendencia constitucional, atendiendo, conforme al art. 50.1 b) LOTC, a “su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales”, criterios que ha desarrollado la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, y entre los que se encuentra el supuesto reseñado en la letra g), esto es “cuando el asunto suscitado, sin estar incluido en ninguno de los supuestos anteriores, trascienda del caso concreto porque plantee una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga unas consecuencias políticas generales”, supuesto que podía apreciarse en el presente caso, al impugnarse una Sentencia anulatoria de disposiciones generales en materia de titulación universitaria habilitante para el ejercicio de una profesión regulada, con eventual incidencia en el desarrollo del objetivo del espacio europeo de educación superior de adoptar un sistema de títulos académicos fácilmente comprensibles y comparables en los Estados miembros de la Unión Europea.

Y ello además sin que en el momento de admisión a trámite del presente recurso pudiera descartarse prima facie la posible existencia de lesión del derecho a la tutela judicial efectiva que se alegaba, por diversos motivos, en la demanda de amparo, y sin perjuicio de que el examen de fondo del asunto una vez concluida la tramitación de este proceso constitucional, a la vista de las alegaciones formuladas por los comparecientes (art. 52.1 LOTC), conduzca a pronunciar un fallo denegatorio del amparo, como se verá.

3. En la primera queja formulada en la demanda de amparo se alega, conforme quedó expuesto, que se ha producido una motivación irrazonable o una quiebra lógica en la motivación de la Sentencia impugnada al conocer de las excepciones procesales planteadas en el proceso, resultando así vulnerado el derecho de la corporación recurrente en amparo a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE). La Sentencia rechaza el óbice de la falta de legitimación activa del Consejo General de los Colegios Profesionales de Ingenieros Industriales, aducido por la recurrente en amparo (parte demandada en el proceso a quo) y por la Abogacía del Estado, al entender el Tribunal Supremo que existe una afectación directa de los intereses profesionales del referido consejo general para, a continuación, y en relación a la infracción procedimental alegada por la corporación demandante de amparo (falta de audiencia en la elaboración de la norma) rebajar su grado de interés a un interés colateral o indirecto. Existiría así, a juicio de la demandante de amparo, una contradicción intrínseca en la motivación que sustenta una y otra cuestión, lo que resulta relevante porque, de haber actuado con lógica, el Tribunal Supremo sólo tenía dos opciones: o inadmitir el recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación del demandante o anular la disposición impugnada por falta de cumplimiento de un trámite esencial en el procedimiento de elaboración de normas generales, como es el trámite de audiencia.

Pues bien, esta queja resulta infundada, toda vez que no se aprecia motivación contradictoria o incoherencia lógica en el razonamiento de la Sentencia impugnada en el extremo discutido que pueda comportar un reproche de irrazonabilidad en el sentido precisado por nuestra doctrina (por todas, SSTC 214/1999, de 29 de noviembre, FJ 4; 164/2002, de 17 de septiembre, FJ 4; 118/2006, de 24 de abril, FJ 5; 243/2006, de 24 de julio, FJ , 254/2007, de 17 de diciembre, FJ 2; 11/2008, de 21 de enero, FJ 9; y 75/2009, de 23 de marzo, FJ 3).

En la Sentencia impugnada, al resolver la excepción procesal de falta de legitimación activa, el Tribunal Supremo reconoce, partiendo de una interpretación razonable y motivada de lo dispuesto en el art. 19.1 Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), en relación con los Estatutos del Consejo General de los Colegios Profesionales de Ingenieros Industriales y la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los arquitectos e ingenieros técnicos, el interés legítimo de dicha corporación profesional para interponer recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007, por el que se establecen las condiciones a las que deben adecuarse los planes de estudio conducentes a la obtención de títulos que habiliten para el ejercicio de la profesión regulada de arquitecto técnico.

Este razonamiento no entra en contradicción con el utilizado seguidamente por el Tribunal Supremo, esta vez con ocasión de resolver uno de los motivos de nulidad esgrimidos por el Consejo General de los Colegios Profesionales de Ingenieros Industriales, demandante en el proceso a quo (la omisión del trámite de audiencia en la elaboración del acuerdo impugnado), cuando señala que hubiera sido aconsejable que la Administración hubiera invitado a dicha entidad corporativa a participar en el proceso de elaboración de la norma, dado que la misma afectaba “al menos indirecta o colateralmente”, a los intereses profesionales de sus colegiados, si bien concluye que este defecto, dada la concurrencia de otros informes de diversos colegios profesionales que demuestran que el tramite fue cumplido formalmente, no constituye motivo de nulidad del acuerdo recurrido. Así pues, el Tribunal Supremo aprecia la existencia de afectación de un interés legítimo del Consejo General de los Colegios Profesionales de Ingenieros Industriales, en cuanto representante de los intereses profesionales de sus colegiados, tanto para participar en el proceso de elaboración del acuerdo en cuestión (aunque no fuera efectivamente oído), como, desde luego, para la impugnación de dicho acuerdo en vía contencioso-administrativa, puesto que una de las atribuciones de los colegios oficiales de ingenieros industriales, conforme a sus Estatutos, es la de “defender el prestigio de la profesión y los derechos de los colegiados y, a fin de evitar el intrusismo, adoptar las medidas necesarias para hacer respetar las facultades conferidas a los Ingenieros Industriales”; prestigio que, en este caso, se considera afectado al entender que el acuerdo recurrido introduce una reserva de denominación con el título de “ingeniero de edificación” que induce a confusión. No existe, por tanto, quiebra lógica alguna en la Sentencia impugnada, por lo que la denunciada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por este primer motivo de amparo ha de ser rechazada.

4. Las quejas articuladas como segundo, tercero y cuarto motivos de amparo deben ser examinadas conjuntamente, como proponen el Abogado del Estado y —en parte— el Ministerio Fiscal, toda vez que su lectura pone de relieve que se denuncia la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) con fundamentos íntimamente conectados entre sí, ya que se sostiene que la Sentencia impugnada carece de la motivación reforzada que resulta constitucionalmente exigible cuando se halla en juego un derecho sustantivo, en este caso la autonomía universitaria (art. 27.10 CE), que incurre en incongruencia omisiva por no dar respuesta expresa a la alegación referida precisamente a la vulneración del referido derecho, y asimismo que la motivación que se contiene en la Sentencia es insuficiente y a la vez irrazonable y arbitraria, al confundir la denominación del título universitario oficial de “graduado en ingeniería de edificación” con la profesión regulada de arquitecto técnico, confusión que, a juicio de la corporación recurrente en amparo, determina la ratio decidendi de la Sentencia.

En la Sentencia impugnada en amparo se estima la pretensión de la parte demandante en el proceso a quo (Consejo General de Colegios de Ingenieros Industriales) declarando nulo el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007 recurrido, en lo que se refiere a la denominación de “graduado en ingeniería de edificación” —anulación que se extiende a la misma denominación de la Orden ECI/3855/2007— y ello por entender el Tribunal Supremo (fundamento de Derecho sexto) que, tal como sostiene la parte demandante, “la nueva denominación del título ‘graduado en ingeniería de edificación’ induce a confusión” y por tanto infringe el apartado 1 de la disposición adicional decimonovena de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LOU), que se cuida de precisar que “la denominación de los títulos universitarios oficiales … deberá facilitar la identificación de la profesión para cuyo ejercicio habilita y en ningún caso podrá inducir a error o confusión sobre sus efectos profesionales”. A juicio del Tribunal Supremo, “el acuerdo impugnado, al establecer una titulación de ‘graduado en ingeniería de edificación’ viene a modificar la denominación de arquitecto técnico, aunque sea sólo para aquellos profesionales que superen los planes de estudio a que se refiere el art. 5 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, y consiguientemente con esta nueva denominación, que aunque se diga que no altera la distribución de competencias prevista en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, puede provocar confusionismo en la ciudadanía, pues el calificativo de ‘graduado en ingeniería de edificación’ es tan genérico que induciría a pensar que estos arquitectos técnicos tienen en detrimento de otros profesionales una competencia exclusiva en materia de edificación”.

Además —continúa el Tribunal Supremo— al crear la nueva titulación de “graduado en ingeniería de edificación” que no se encuentra recogida en los anexos del Real Decreto 1393/2007, el acuerdo recurrido vulnera el art. 12.9 del citado Real Decreto (a cuyo tenor “cuando se trate de títulos que habiliten para el ejercicio de actividades profesionales reguladas en España, el Gobierno establecerá las condiciones a las que deberán adecuarse los correspondientes planes de estudios, que además deberán ajustarse, en su caso, a la normativa europea aplicable. Estos planes de estudios deberán, en todo caso, diseñarse de forma que permitan obtener las competencias necesarias para ejercer esa profesión. A tales efectos la Universidad justificará la adecuación del plan de estudios a dichas condiciones”), “pues no existe la profesión regulada de ‘ingeniero de edificación’, sino la profesión regulada de ‘arquitecto técnico’, que aparece en la Ley 12/1986, de 1 de abril”.

Expuesta la ratio decidendi de la Sentencia impugnada en amparo debemos efectuar una precisión inicial, y es que la regla según la cual “la denominación de los títulos universitarios oficiales … deberá facilitar la identificación de la profesión para cuyo ejercicio habilita y en ningún caso podrá inducir a error o confusión sobre sus efectos profesionales” no se contiene en estos términos literales —como erróneamente se recoge en el fundamento de Derecho sexto de la Sentencia impugnada, si bien esta imprecisión carece de efectos en cuanto a su ratio decidendi— en el apartado 1 de la disposición adicional decimonovena LOU, sino en el punto 1 del apartado segundo del acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007. Lo establecido en la referida disposición de la Ley Orgánica de Universidades en su redacción original (que se reproduce correctamente en el fundamento de Derecho quinto de la propia Sentencia impugnada), es que “sólo podrá utilizarse la denominación de Universidad, o las propias de los centros, enseñanzas, títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y órganos unipersonales de gobierno a que se refiere esta Ley, cuando hayan sido autorizadas o reconocidas de acuerdo con lo dispuesto en la misma. No podrán utilizarse aquellas otras denominaciones que, por su significado, puedan inducir a confusión con aquéllas”. La reforma introducida en esta disposición adicional por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril (a la que se hace referencia también en el fundamento de Derecho quinto de la Sentencia) supuso convertir en apartado 1 la redacción inicial, añadiendo un apartado 2 en el que se declara la utilidad pública de los nombres de dominio de internet de segundo nivel bajo el dominio “.es” correspondientes a las denominaciones a las que se refiere el apartado 1.

Sin perjuicio de lo anterior, es asimismo obligado partir de la consideración de que no corresponde al Tribunal Constitucional determinar si una concreta denominación de un título puede inducir, por su significado, a confusión con un título universitario de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional (apartado 1 de la disposición adicional decimonovena LOU), o si una concreta denominación de un título universitario oficial puede inducir a error o confusión sobre sus efectos profesionales, por ser estas cuestiones de legalidad ordinaria que compete exclusivamente resolver a los Jueces y Tribunales en el ejercicio de la función jurisdiccional que con carácter exclusivo les atribuye el art. 117.3 CE (entre otras muchas, SSTC 90/1990, de 23 de mayo, FJ 4; 233/1991, de 10 de diciembre, FJ 4; 214/1999, de 29 de noviembre, FJ 4; 151/2001, de 2 de julio, FJ 5; y 144/2003, de 14 de julio, FJ 2). Lo que a este Tribunal le corresponde desde la perspectiva constitucional que le es propia es valorar si el razonamiento que se contiene en la Sentencia impugnada en amparo satisface las exigencias establecidas por nuestra doctrina en cuanto a que contenga una motivación suficiente y a que esa motivación resulte fundada en Derecho.

5. Pues bien, desde la indicada perspectiva constitucional cabe recordar que, como hemos señalado en repetidas ocasiones, el derecho a obtener una resolución judicial fundada en Derecho, favorable o adversa, es garantía frente a la arbitrariedad e irrazonabilidad de los poderes públicos, pues la exigencia de motivación está directamente relacionada con los principios de un Estado de Derecho (art. 1.1 CE) y con el carácter vinculante que para Jueces y Magistrados tiene la ley, a cuyo imperio están sometidos en el ejercicio de su potestad jurisdiccional (art. 117.1 y 3 CE). Ello implica, en primer lugar, que la resolución ha de estar motivada, es decir, contener los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión; y en segundo lugar, que la motivación debe contener una fundamentación en Derecho. Este último aspecto no incluye un pretendido derecho al acierto judicial en la selección, interpretación y aplicación de las disposiciones legales, salvo que con ellas se afecte al contenido de otros derechos fundamentales distintos al de tutela judicial efectiva. Pero la fundamentación en Derecho sí conlleva la garantía de que la decisión no sea consecuencia de una aplicación arbitraria de la legalidad, no resulte manifiestamente irrazonada o irrazonable o incurra en un error patente ya que, en tal caso, la aplicación de la legalidad sería tan sólo una mera apariencia (SSTC 24/1990, de 15 de febrero, FJ 4; 58/1997, de 18 de marzo, FJ 2; 147/1999, de 4 de agosto, FJ 3; 87/2000, de 27 de marzo, FJ 3; 82/2001, de 26 de marzo, FJ 2; 221/2001, de 31 de octubre, FJ 6; 55/2003, de 24 de marzo, FJ 6; 119/2003, de 16 de junio, FJ 3; 196/2003, de 1 de diciembre, FJ 6; y 223/2005, de 12 de septiembre, FJ 3, entre otras muchas).

En cuanto al alcance y los límites de la potestad de control de este Tribunal sobre la motivación de las resoluciones judiciales, hemos precisado que, aunque nuestra fiscalización no ha de limitarse a comprobar la existencia de motivación, sino si la existente es suficiente para considerar satisfecho tal derecho constitucional de las partes, no debe llevarse más allá de la constatación de si las resoluciones impugnadas, contempladas en el conjunto procesal del que forman parte, esto es, en el contexto global del proceso, permiten conocer que la decisión judicial es fruto de una interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico reconocible, lo que exige valorar todas las circunstancias concurrentes que singularizan el caso concreto, tanto las que están presentes, implícita o explícitamente, en la propia resolución combatida, como las que, no existiendo, constan en el proceso. En todo caso, no cabe admitir como decisiones motivadas y razonadas aquellas que, a primera vista y sin necesidad de mayor esfuerzo intelectual y argumental, se comprueba que parten de premisas inexistentes o patentemente erróneas o siguen un desarrollo argumental que incurre en quiebras lógicas de tal magnitud que las conclusiones alcanzadas no pueden considerarse basadas en ninguna de las razones aducidas (por todas, SSTC 214/1999, de 29 de noviembre, FJ 4; 96/2006, de 27 de marzo, FJ 6; 105/2009, de 4 de mayo, FJ 2; y 64/2010, de 18 de octubre, FJ 3).

Hemos dicho, por otra parte, que el canon de constitucionalidad a aplicar es un canon reforzado cuando el derecho a la tutela judicial efectiva se impetra para la defensa de un derecho sustantivo fundamental, pues en estos casos no sólo se encuentra en juego el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), sino que puede producirse un efecto derivado o reflejo sobre la reparación del derecho fundamental cuya invocación sostenía la pretensión ante el órgano judicial, con independencia de que la declaración de la lesión sea sólo una de las hipótesis posibles (entre otras muchas, SSTC 214/2000, de 18 de septiembre, FJ 4; 10/2001, de 29 de enero, FJ 5; 63/2001, de 17 de marzo, FJ 7; 196/2002, de 28 de octubre, FJ 5; 203/2002, de 28 de octubre, FJ 3; 42/2004, de 13 de septiembre, FJ 3; 196/2005, de 18 de julio, FJ 3; y 12/2007, de 15 de enero, FJ 2).

6. Precisamente en este último sentido la corporación profesional recurrente en amparo aduce, conforme ha quedado expuesto, que la Sentencia impugnada no satisface la exigencia constitucional de motivación reforzada cuando la cuestión debatida concierne a un derecho fundamental sustantivo, como es el derecho a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE), pues no contiene ningún razonamiento al respecto, pese a que en el proceso a quo se invocó expresamente por la recurrente en amparo este derecho fundamental para sostener la conformidad a Derecho del acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007, por el que se establecen las condiciones a las que deben adecuarse los planes de estudio conducentes a la obtención de títulos que habiliten para el ejercicio de la profesión regulada de arquitecto técnico.

En la misma línea sostiene la recurrente, como se ha dicho, que la Sentencia incurre en incongruencia por omitir cualquier consideración sobre su alegación referida a que la titulación de “graduado en ingeniería de edificación”, como cualquier otra titulación universitaria, no emana del Gobierno, sino de las Universidades (con sujeción al control del Consejo de Universidades) en el ejercicio de su autonomía universitaria (art. 27.10 CE), limitándose la función del Gobierno a la verificación de los títulos habilitantes para el ejercicio de las profesiones reguladas, como lo es la de arquitecto técnico.

Cierto es que, conforme a la ya citada doctrina constitucional, sobre las resoluciones judiciales dictadas en supuestos en los que a través del proceso se hace valer la protección de un derecho fundamental sustantivo, pesa un deber de motivación reforzada, por comparación al específicamente derivado del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). No obstante, conviene advertir que este planteamiento de la recurrente de amparo, fundado en el incumplimiento en la Sentencia impugnada de la exigencia constitucional de motivación reforzada por concernir el asunto a un derecho fundamental sustantivo, tropieza en el presente caso con un obstáculo de partida, toda vez que ni los colegios profesionales, ni las corporaciones profesionales de segundo grado, como la recurrente, son titulares del derecho a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE). Como, obviamente, tampoco lo es el Consejo de Ministros, autor del acuerdo impugnado en el proceso a quo.

De acuerdo con el tenor literal del art. 27.10 CE la autonomía universitaria se reconoce “en los términos que la ley establezca”, lo que significa que es un derecho de estricta configuración legal, que encuentra su razón de ser en la protección de la libertad académica, en su manifestación de libertad de enseñanza, estudio e investigación, frente a todo tipo de injerencias externas, de manera que, en todo caso, la libertad de ciencia quede garantizada, tanto en su vertiente o dimensión individual —constituida por la libertad de cátedra— como institucional, entendida ésta, además, como la correspondiente a cada Universidad en particular, conforme este Tribunal —a quien corresponde la potestad revisora de la configuración legal de la autonomía universitaria— viene señalando en estos mismos o parecidos términos en reiterada doctrina (SSTC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4; 55/1989, de 14 de marzo, FJ 2; 106/1990, de 6 de junio, FJ 6; 187/1991, de 3 de octubre, FJ 3; 156/1994, de 23 de mayo, FJ 2; 75/1997, de 21 de abril, FJ 2; y 47/2005, de 3 de marzo, FJ 5, por todas). Dicho de otro modo, “la autonomía universitaria —cubierta por la garantía institucional establecida en el art. 27.10 CE, de carácter instrumental respecto de derechos fundamentales de terceros (los titulares de las diversas vertientes de la libertad académica)— garantiza, pues, el ejercicio libre de injerencias externas de las funciones que se encomiendan a la Universidad. Y esta concepción instrumental es importante para determinar el contenido de la autonomía universitaria. Al menos de forma negativa puede afirmarse que las medidas que de ninguna manera puedan afectar a los derechos fundamentales que se protegen por la autonomía universitaria, tampoco pueden afectar a ésta” (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 6).

Corresponde, pues, al legislador (como lo ha hecho inicialmente mediante la Ley Orgánica 11/1983, de reforma universitaria, y en la actualidad en la vigente Ley Orgánica de Universidades) delimitar y desarrollar la autonomía universitaria, determinando y reconociendo a las Universidades las potestades necesarias para garantizar la libertad académica, ese espacio de la libertad intelectual sin el cual no sería posible la plena efectividad de la función consustancial a la institución universitaria.

En consecuencia, titulares del derecho a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE) son las Universidades, por lo que la legitimación para la defensa de dicha autonomía sólo a ellas les asiste a través del recurso de amparo (SSTC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4, y 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 1; y ATC 17/1990, de 15 de enero, FJ 3), habiéndose de excluir, por tanto, la posibilidad de que otros entes distintos a las Universidades puedan, en el ámbito de este proceso constitucional, pretender que se les otorgue el amparo frente a una determinada resolución con fundamento en la pretendida vulneración de la autonomía universitaria.

7. Queda, pues, descartado que sea exigible en el presente caso una motivación reforzada, del mismo modo que debe rechazarse la pretendida incongruencia omisiva que se imputa a la Sentencia impugnada en cuanto a la falta de respuesta expresa sobre el alegato de la corporación recurrente en amparo en relación con la pretendida afectación del derecho a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE). No siendo la recurrente titular del referido derecho, no puede impetrar su tutela en amparo, por lo que no cabe hablar ni de una alegación sustancial referida a un derecho fundamental, que requiere una respuesta expresa (SSTC 34/1997, de 25 de febrero, FJ 2; 153/1998, de 13 de julio, FJ 2; 67/2000, de 13 de marzo, FJ 3; 53/2001, de 26 de febrero, FJ 3; y 27/2002, de 11 de febrero, FJ 3, entre otras), ni de la exigencia de motivación reforzada.

La precedente conclusión no obsta, sin embargo, para que verifiquemos seguidamente, conforme al canon externo de control que nos corresponde, si la motivación de la Sentencia impugnada en amparo contiene una fundamentación en Derecho en los términos exigidos por nuestra reiterada doctrina, antes citada, esto es, una fundamentación que implique la garantía de que la decisión no sea consecuencia de una aplicación arbitraria de la legalidad, no resulte manifiestamente irrazonada o irrazonable ni parta de premisas inexistentes o patentemente erróneas, pues en tal caso la aplicación de la legalidad sería tan sólo una mera apariencia.

Como se ha visto, la Sentencia impugnada fundamenta la decisión anulatoria del acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007 (y, por extensión, de la Orden ECI/3855/2007) en lo que se refiere a la denominación del título universitario de “graduado en ingeniería de edificación”, en dos razones complementarias: en primer lugar, en la apreciación de que tal denominación “induce a confusión y por ende infringe el apartado 1 de la Disposición Adicional Decimonovena de la Ley Orgánica 6/2001”, pues inclina a pensar que los arquitectos técnicos que han obtenido dicho título “tienen en detrimento de otros profesionales una competencia exclusiva en materia de edificación”; y, en segundo lugar, en la apreciación de que también se vulnera el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, sobre ordenación de enseñanzas universitarias oficiales (que establece, para el caso de títulos habilitantes del ejercicio de profesiones reguladas, que el Gobierno establecerá las condiciones a las que deberán adecuarse los correspondientes planes de estudios a fin de garantizar que se obtengan las competencias necesarias para ejercer esa profesión), pues no existe la profesión regulada de “ingeniero de edificación”, sino la profesión regulada de “arquitecto técnico”, creándose, por tanto, una nueva titulación que no se encuentra recogida en los anexos del citado real decreto, y viniéndose así a “modificar la denominación de arquitecto técnico”, en el caso de los profesionales que hayan obtenido esa nueva titulación.

Pues bien, a la vista de estos razonamientos no podemos sino constatar que la motivación de la Sentencia impugnada en amparo contiene una fundamentación en Derecho que garantiza que la decisión no es consecuencia de una aplicación arbitraria de la legalidad, no resulta manifiestamente irrazonable, ni incurre en error patente con relevancia constitucional, y ello al margen del juicio sobre el acierto o desacierto de tal decisión, sobre el que nada le cabe decir al Tribunal Constitucional, pues, como se deriva de nuestra reiterada doctrina sobre el control de la motivación de las resoluciones judiciales, ya citada en el precedente fundamento jurídico 5, determinar si una concreta denominación de un título universitario oficial puede inducir a confusión a terceros sobre sus efectos profesionales es una cuestión de legalidad que corresponde resolver a la jurisdicción ordinaria, sin que el derecho a la tutela judicial efectiva incluya un pretendido derecho al acierto judicial en la selección, interpretación y aplicación de las disposiciones legales (salvo que se afecte al contenido de otros derechos fundamentales distintos al de tutela judicial efectiva, lo que no acontece en el presente caso).

8. Por lo que se refiere a la apreciación de que la denominación del título universitario de “graduado en ingeniería de edificación” induce a confusión y por ello infringe el apartado 1 de la disposición adicional decimonovena LOU, ya hemos advertido antes que en la Sentencia se confunde el contenido literal de esta disposición con el del punto 1 del apartado segundo del acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007.

Ahora bien, debe descartarse a limine que estemos ante un error patente con relevancia constitucional conforme a nuestra reiterada doctrina al respecto (entre otras muchas, SSTC 172/1985, de 16 de diciembre, FJ 7; 63/1998, de 17 de marzo, FJ 2; 89/2000, de 27 de marzo, FJ 2; 221/2007, de 8 de octubre, FJ 3; 4/2008, de 21 de enero, FJ 3, y 112/2008, de 29 de septiembre, FJ 3), pues se trata de un mero error de trascripción (como lo evidencia el hecho de que previamente la propia Sentencia, en su fundamento de Derecho quinto, reproduce textualmente, de manera correcta, lo establecido por la citada disposición adicional decimonovena LOU), carente, en todo caso, de trascendencia para la ratio decidendi del asunto.

En efecto, partiendo del presupuesto de que el apartado 1 de la disposición adicional decimonovena LOU prohíbe utilizar para la denominación de los títulos oficiales y con validez en todo el territorio nacional “aquellas otras denominaciones que, por su significado, puedan inducir a confusión”, la Sentencia impugnada en amparo considera que la denominación del título de “graduado en ingeniería de edificación” conduce a error o confusión sobre los efectos profesionales de dicha titulación, porque induce a pensar que los arquitectos técnicos que han obtenido el título de “graduado en ingeniería de edificación” tienen “una competencia exclusiva en materia de edificación”, en detrimento de otros profesionales (los ingenieros industriales, se entiende).

Esta conclusión de la Sentencia impugnada podrá o no compartirse, pero no cabe considerarla, frente a lo que sostiene la corporación recurrente, basada en premisas erróneas. No existen razones fundadas para presumir que el Tribunal Supremo confunde en la Sentencia impugnada el título universitario oficial de “graduado en ingeniería de edificación” con la profesión regulada de arquitecto técnico porque, estimando la pretensión formulada por la corporación demandante en el proceso a quo, anula el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007 recurrido en lo que respecta a la denominación de “graduado o graduada en ingeniería de edificación”, por entender que esa denominación es susceptible de inducir a confusión a la ciudadanía sobre la competencia profesional de los titulados en ingeniería de edificación.

En definitiva, a partir del referido canon de control externo al que este Tribunal está inexcusablemente sometido cuando se trata de enjuiciar una supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en su dimensión de derecho a una respuesta judicial motivada y fundada en Derecho, no cabe sino concluir que estamos ante una Sentencia que satisface las exigencias constitucionales de motivación de las resoluciones judiciales, sin que pueda concebirse el recurso de amparo como un cauce idóneo para corregir posibles errores en la selección, interpretación y aplicación de las normas del ordenamiento jurídico al caso, so pena de desvirtuar su naturaleza (SSTC 226/2000, de 2 de octubre, FJ 3; 60/2006, de 27 de febrero, FJ 2, y 47/2007, de 12 de marzo, FJ 5, por todas).

9. No otra es la apreciación que cabe hacer respecto de la decisión de la Sentencia impugnada de extender la nulidad de la denominación de “graduado en ingeniería de edificación” que se contiene en el punto 3 del apartado segundo del acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007 a la misma denominación contenida en la Orden ECI/3855/2007, de 27 de diciembre, decisión que se fundamenta en la aplicación del art. 72.2 LJCA.

En efecto, que el tenor literal del art. 72.2 LJCA se refiera expresamente a la extensión de los efectos subjetivos de las Sentencias firmes anulatorias de una disposición general no es óbice para que el Tribunal Supremo, en el legítimo ejercicio de la potestad jurisdiccional otorgada por el art. 117.3 CE, y como supremo intérprete de la legalidad ordinaria (art. 123.1 CE), pueda entender, como lo ha hecho en la Sentencia impugnada en amparo, que el referido precepto faculta también al Tribunal sentenciador para extender la declaración de nulidad del acto o disposición impugnado en el proceso contencioso-administrativo (en este caso el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007, en lo que se refiere a la denominación de “graduado en ingeniería de edificación”) a otros actos o disposiciones que guarden directa relación con aquél (en el presente supuesto la Orden ECI/3855/2007, que se limita en el punto anulado a reproducir en los mismos términos lo dispuesto en el punto 3 del apartado segundo del citado acuerdo del Consejo de Ministros sobre la denominación de “graduado en ingeniería de edificación”).

Estamos, una vez más, ante una interpretación de la legalidad fundada en un razonamiento que no resulta arbitrario, manifiestamente irrazonable o incurso en error patente, por lo que debe descartarse la pretendida vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por el Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintiuno de noviembre de dos mil once

Voto particular que formula el Presidente, don Pascual Sala Sánchez, en relación con la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional de 21 de noviembre de 2011, recaída en el recurso de amparo 7264-2010.

Con todo respeto a la posición mayoritaria que determinó la aprobación de la Sentencia acabada de referenciar, debo manifestar mi discrepancia con el fallo desestimatorio del recurso de amparo que la misma pronunció y con parte de la fundamentación jurídica en que se apoya. Y todo ello de acuerdo con las siguientes consideraciones:

1. Acepto el planteamiento y la argumentación contenida en los fundamentos jurídicos 4, 5 y 6 de la Sentencia de la que disiento, pero no la del fundamento jurídico 7 y la conclusión a la que llega respecto de que la Sentencia impugnada en amparo “contiene una fundamentación en Derecho que garantiza que la decisión no es consecuencia de una aplicación arbitraria de la legalidad, no resulta manifiestamente irrazonable, ni incurre en error patente con relevancia constitucional, y ello al margen del juicio sobre el acierto o desacierto de tal decisión, sobre el que nada le cabe decir al Tribunal Constitucional, pues, como se deriva de nuestra reiterada doctrina sobre el control de la motivación de las resoluciones judiciales, ya citada en el precedente fundamento jurídico 5, determinar si una concreta denominación de un título universitario oficial puede inducir a confusión a terceros sobre sus efectos profesionales es una cuestión de legalidad que corresponde resolver a la jurisdicción ordinaria, sin que el derecho a la tutela judicial efectiva incluya un pretendido derecho al acierto judicial en la selección, interpretación y aplicación de las disposiciones legales (salvo que se afecte al contenido de otros derechos fundamentales distintos al de tutela judicial efectiva, lo que no acontece en el presente caso)”.

El fundamento de tal conclusión lo cifra la Sentencia de la que discrepo —fundamento jurídico 8, párrafos 3, 4 y 5— en que “partiendo del presupuesto de que el apartado 1 de la disposición adicional decimonovena LOU prohíbe utilizar para la denominación de los títulos oficiales y con validez en todo el territorio nacional ‘aquellas otras denominaciones que, por su significado, puedan inducir a confusión’, la Sentencia impugnada en amparo considera que la denominación del título de graduado en ingeniería de edificación conduce a error o confusión sobre los efectos profesionales de dicha titulación, porque induce a pensar que los arquitectos técnicos que han obtenido el título de graduado en ingeniería de edificación tienen ‘una competencia exclusiva en materia de edificación’, en detrimento de otros profesionales (los ingenieros industriales, se entiende)”; en que “esta conclusión de la Sentencia impugnada podrá o no compartirse, pero no cabe considerarla, frente a lo que sostiene la corporación recurrente, basada en premisas erróneas. No existen razones fundadas para presumir que el Tribunal Supremo confunde en la Sentencia impugnada el título universitario oficial de graduado en ingeniería de edificación con la profesión regulada de arquitecto técnico porque, estimando la pretensión formulada por la corporación demandante en el proceso a quo, anula el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007 recurrido en lo que respecta a la denominación de graduado o graduada en ingeniería de edificación, por entender que esa denominación es susceptible de inducir a confusión a la ciudadanía sobre la competencia profesional de los titulados en ingeniería de edificación” y en que “en definitiva, a partir del referido canon de control externo al que este Tribunal está inexcusablemente sometido cuando se trata de enjuiciar una supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en su dimensión de derecho a una respuesta judicial motivada y fundada en Derecho, no cabe sino concluir que estamos ante una Sentencia que satisface las exigencias constitucionales de motivación de las resoluciones judiciales, sin que pueda concebirse el recurso de amparo como un cauce idóneo para corregir posibles errores en la selección, interpretación y aplicación de las normas del ordenamiento jurídico al caso, so pena de desvirtuar su naturaleza (SSTC 226/2000, de 2 de octubre, FJ 3; 60/2006, de 27 de febrero, FJ 2, y 47/2007, de 12 de marzo, FJ 5, por todas)”.

2. Pues bien; después de reflejar la Sentencia de la que disiento, con toda corrección (fundamento jurídico 7, párrafo 3), que “la Sentencia impugnada fundamenta la decisión anulatoria del acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007 (y, por extensión, de la Orden ECI/3855/2007) en lo que se refiere a la denominación del título universitario de ‘graduado en ingeniería de edificación’, en dos razones complementarias: en primer lugar, en la apreciación de que tal denominación ‘induce a confusión y por ende infringe el apartado 1 de la disposición adicional decimonovena de la Ley Orgánica 6/2001’, pues inclina a pensar que los arquitectos técnicos que han obtenido dicho título ‘tienen en detrimento de otros profesionales una competencia exclusiva en materia de edificación’; y, en segundo lugar, en la apreciación de que también se vulnera el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, sobre ordenación de enseñanzas universitarias oficiales (que establece, para el caso de títulos habilitantes del ejercicio de profesiones reguladas, que el Gobierno establecerá las condiciones a las que deberán adecuarse los correspondientes planes de estudios a fin de garantizar que se obtengan las competencias necesarias para ejercer esa profesión), pues no existe la profesión regulada de ingeniero de edificación, sino la profesión regulada de arquitecto técnico, creándose, por tanto, una nueva titulación que no se encuentra recogida en los anexos del citado Real Decreto, y viniéndose así a ‘modificar la denominación de arquitecto técnico’, en el caso de los profesionales que hayan obtenido esa nueva titulación”, llega apodícticamente —dicho sea con todos los respetos— a la conclusión, puesta de relieve en la consideración precedente, de que la Sentencia impugnada en amparo “satisface las exigencias constitucionales de motivación de las resoluciones judiciales”, sin reparar en que es la afirmación de esta última Sentencia —la impugnada en amparo— de que la denominación del título universitario de graduado en ingeniería de edificación conduce a confusión porque induce a pensar que los arquitectos técnicos que han obtenido el título de referencia tienen o han adquirido una competencia exclusiva en materia de edificación en detrimento de otros profesionales, la que ofrece una mera afirmación voluntarista y no lógicamente fundada, por cuanto incurre en la confusión —dicho sea también con todos los respetos— de confundir el título universitario oficial de graduado en ingeniería de edificación con la profesión regulada de arquitecto técnico, equívoco determinante del fallo que resulta corroborado por la conclusión complementaria de la Sentencia, según la cual también se vulnera el Real Decreto 1393/2007, sobre ordenación de enseñanzas universitarias oficiales, porque con la creación de esa nueva titulación, que no se encuentra recogida en los anexos del citado Real Decreto, se viene a modificar “la denominación de arquitecto técnico”, en el caso de los profesionales que hayan obtenido dicha titulación.

En efecto. Este razonamiento no alcanza a satisfacer las exigencias de razonabilidad tradicionalmente exigidas por la doctrina constitucional (SSTC 24/1990, de 15 de febrero, FJ 4; 58/1997, de 18 de marzo, FJ 1; 147/1999, de 4 de agosto, FJ 3; 87/2000, de 27 de marzo, FJ 3; 82/2001, de 26 de marzo, FJ 2; 221/2001, de 31 de octubre, FJ 6; 55/2003, de 24 de marzo, FJ 6; 119/2003, de 16 de junio, FJ 3; 196/2003, de 1 de diciembre, FJ 6 y 223/2005, de 12 de septiembre, FJ 3, entre otras muchas), pues no justifica por qué la denominación de arquitecto técnico (profesión regulada) resulta modificada por el hecho de que el Gobierno, en el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007, por el que se establecen las condiciones a las que deben adecuarse los planes de estudio conducentes a la obtención de títulos que habiliten para el ejercicio de la profesión regulada de arquitecto técnico, haya establecido (punto 3 del apartado segundo), que “ningún título podrá utilizar la denominación de Graduado o Graduada en Ingeniería de Edificación sin cumplir las condiciones establecidas en el presente acuerdo”, condiciones referidas a la exigencia de que los planes de estudios universitarios conducentes a la obtención de la meritada titulación tengan una duración mínima de 240 créditos europeos a los que se refiere el art. 5 del Real Decreto 1393/2007, sobre ordenación de enseñanzas universitarias oficiales.

A este respecto conviene señalar, como acertadamente advierten el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, que a las Universidades corresponde, en el ejercicio de la autonomía universitaria (por todas, SSTC 187/1991, FJ 3, y 103/2001, FJ 4) “la elaboración y aprobación de planes de estudio” y “la expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios” [art. 2.2, letras d) y g), LOU]. Al Gobierno le corresponde establecer las directrices y las condiciones para la obtención de los títulos universitarios de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional, que serán expedidos en nombre del Rey por el Rector de la Universidad (art. 35.1 LOU). Para impartir las enseñanzas universitarias oficiales conducentes a la obtención de títulos nacionales las Universidades deberán poseer la autorización pertinente de la Comunidad Autónoma y obtener la verificación del Consejo de Universidades de que el oportuno plan de estudios se ajusta a las directrices y condiciones establecidas por el Gobierno (art. 35.2 LOU). Tras la autorización autonómica y la verificación del Consejo de Universidades, el Gobierno establecerá el carácter oficial del título y ordenará su inscripción en el registro de Universidades, centros y títulos (art. 35.3 LOU). Dotado el título de carácter oficial, el Rector ordenará publicar el plan de estudios en el “Boletín Oficial del Estado” y en el diario oficial de la Comunidad Autónoma (art. 35.4 LOU). En fin, sólo podrán utilizarse las denominaciones propias de títulos universitarios oficiales nacionales cuando hayan sido reconocidas de acuerdo con la LOU, quedando prohibido, en consecuencia, utilizar las denominaciones que, por su significación, puedan inducir a confusión con las denominaciones de los citados títulos (disposición adicional decimonovena apartado 1 LOU).

El actual régimen de los títulos universitarios oficiales nacionales ha sido desarrollado por el citado Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, cuyo preámbulo destaca el proceso de “convergencia de nuestras enseñanzas universitarias con los principios dimanantes de construcción del espacio europeo de enseñanza superior”, acometido con la reforma de la LOU por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril. Los títulos universitarios oficiales con validez nacional pueden gozar de eficacia en un doble plano, académico y profesional, según el art. 4 del Real Decreto 1393/2007: todos tienen “efectos académicos plenos”; pero además, “en su caso”, habilitan para el ejercicio de profesiones reguladas, “de acuerdo con la normativa que en cada caso resulte de aplicación”. Por ello, el art. 12.9 del Real Decreto 1393/2007 prevé que, “cuando se trate de títulos que habiliten para el ejercicio de actividades profesionales reguladas en España”, el Gobierno establecerá “las condiciones a las que deberán adecuarse los correspondientes planes de estudios, que además deberán ajustarse, en su caso, a la normativa europea aplicable”, imponiendo a la Universidad diseñadora del plan de estudios que lleva a la obtención del título habilitante del ejercicio profesional regulado la carga de justificar “la adecuación del plan de estudios a dichas condiciones”.

En tal sentido, el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007, por el que se establecen las condiciones de los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos que habiliten para ejercer profesionalmente como arquitecto técnico, tras precisar que “este acuerdo no constituye una regulación del ejercicio profesional ni establece ninguna reserva de actividad a los poseedores de los títulos que cumplan las condiciones en él establecidas, ni altera la atribución de competencias prevista en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación” (punto 2 del apartado primero), determina que la denominación de los títulos universitarios oficiales cuya obtención habilita para el ejercicio de la profesión regulada de arquitecto técnico “deberá facilitar la identificación de la profesión para cuyo ejercicio habilita y en ningún caso, podrá conducir a error o confusión sobre sus efectos profesionales” (punto 1 del apartado segundo), para concluir, como ya se vio, que “ningún título podrá utilizar la denominación de Graduado o Graduada en Ingeniería de Edificación sin cumplir las condiciones establecidas en el presente Acuerdo” (punto 3 del apartado segundo).

En suma, el título de graduado en ingeniería de edificación no es, conforme al citado acuerdo, sino una denominación que puede ser utilizada por las Universidades que impartan enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de títulos universitarios oficiales con validez nacional que habiliten para ejercer profesionalmente como arquitecto técnico. Las Universidades, conforme a lo establecido en los arts. 34 y 35 y la disposición adicional decimonovena LOU, y al Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, pueden utilizar para esos títulos que facultan para ejercer la profesión regulada de arquitecto técnico la denominación de graduado en ingeniería de edificación (siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el propio acuerdo), denominación por otra parte corriente dentro del espacio europeo de educación superior según ha quedado acreditado en las actuaciones (“Libro Blanco sobre el título de Grado de Ingeniero de Edificación”, de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación), o bien pueden emplear otras denominaciones para esas titulaciones, cuidando siempre de que no induzcan a confusión, por su significado, con otros títulos oficiales ya existentes (disposición adicional decimonovena 1, LOU), así como de facilitar la identificación de la profesión regulada de arquitecto técnico para cuyo ejercicio habilita el título, evitando que esa denominación induzca a error o confusión sobre sus efectos profesionales (punto 1 del apartado segundo del acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007).

En definitiva, la Sentencia impugnada, al confundir en su razonamiento el título de graduado en ingeniería de edificación, expedido por la Universidad, con la profesión regulada de arquitecto técnico que ese título habilita para ejercer, llega a la conclusión no razonable de que esa denominación induce a confusión y modifica la denominación de la profesión regulada de arquitecto técnico, de tal manera que no puede afirmarse que estemos ante una decisión fundada en Derecho capaz de satisfacer el derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el art. 24.1 CE.

En otro orden de ideas, la grave situación originada a las personas que hubiesen obtenido el título de graduado o graduada en ingeniería de la edificación por la anulación del acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de Diciembre de 2007 y, por extensión, de la Orden ECI/3855/2007 en lo que respecta a tal denominación, así como también a las Universidades que los hubieran expedido o que se encontraran en trance de expedirlos, debería ser remediada con urgencia por el Gobierno mediante las disposiciones pertinentes que establecieran en definitiva las denominaciones apropiadas de los títulos en cuestión.

3. No otra es la apreciación que cabe hacer respecto de la decisión de la Sentencia de extender la nulidad de la denominación de graduado en ingeniería de edificación que se contiene en el punto 3 del apartado segundo del acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007 a la misma denominación contenida en la Orden ECI/3855/2007, de 27 de diciembre, decisión ésta que se fundamenta, exclusivamente, en la aplicación del art. 72.2 LJCA.

Ahora bien, la lacónica invocación del art. 72.2 LJCA, sin mayores razonamientos, no puede admitirse como una fundamentación razonada en la que sustentar la extensión de los efectos de la declaración de nulidad a la Orden ECI/3855/2007, habida cuenta de que la corporación demandante en el proceso a quo, pese a que dicha Orden ya había sido publicada en la fecha en la que interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007, no la impugnó por la vía de la acumulación de pretensiones (arts. 34.2 y 35.1 LJCA), y de que el tenor literal del art. 72.2 LJCA, como se ha puesto de manifiesto por la corporación profesional recurrente en amparo y por la Abogacía del Estado, se refiere a la extensión de los efectos subjetivos de las sentencias firmes anulatorias de una disposición general (que serán erga omnes desde el día de la publicación del fallo y preceptos anulados en el mismo diario oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada), pero nada dice sobre la posibilidad de anular “por conexión o consecuencia” actos o disposiciones que guarden algún tipo de relación con el acto o disposición formalmente impugnado en el proceso (en este caso el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007, por el que se establecen las condiciones a las que deben adecuarse los planes de estudio conducentes a la obtención de títulos que habiliten para el ejercicio de la profesión regulada de arquitecto técnico).

4. Por cuanto ha quedado expuesto, procedía otorgar el amparo, toda vez que la ratio decidendi de la Sentencia impugnada se separa apodícticamente del discurso lógico acabado de exponer, resultando por ello vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) de la corporación profesional recurrente. Deberíamos, en consecuencia, haber anulado las resoluciones judiciales impugnadas, con retroacción de las actuaciones al momento anterior a dictar sentencia para que el Tribunal Supremo, con plenitud de jurisdicción pero con respeto al derecho fundamental que resultó vulnerado, resolviera de nuevo sobre la pretensión sometida a su conocimiento.

En estos términos, dejo formulado mi voto particular en

Madrid, a veintidós de noviembre de dos mil once.

SENTENCIA 184/2011, de 23 de noviembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 306, de 21 de diciembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:184

Cuestión de inconstitucionalidad 2622-1999. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña con respecto al segundo inciso del art. 59.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1993, de 30 de septiembre, del patrimonio cultural catalán.

Competencias en materia de hacienda general y régimen constitucional de los tributos locales: nulidad del precepto legal autonómico que establece una exención en el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, aplicable a las obras de conservación, mejora o rehabilitación de monumentos declarados de interés nacional.

1. El inciso segundo del art. 59.2 de la Ley de Patrimonio Cultural Catalán es inconstitucional por vulneración del orden constitucional de distribución de competencias, dado que las exenciones son uno de los elementos fundamentales del tributo, sometidos al principio de reserva de ley estatal, por lo que no pueden ser establecidas por una ley autonómica [FJ 6].

2. La reserva de ley en materia tributaria, impuesta por el art. 31.3 CE, se extiende a la creación *ex novo* de los tributos y a la configuración de los elementos esenciales de los mismos, por lo que, en el caso de que se trate de tributos que constituyan recursos propios de las Corporaciones Locales, aquella reserva habrá de operarse necesariamente a través del legislador estatal (SSTC 37/1981, 14/1998) [FJ 6].

3. La competencia para regular los tributos locales, entre los cuales se encuentra el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, corresponde al Estado *ex* art. 149.1.14 CE, debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de la Comunidad Autónoma en este ámbito normativo (SSTC 233/1999, 31/2010) [FJ 4].

4. En la competencia estatal *ex* art 149.1.14 CE se incluyen las medidas dirigidas a la financiación de las entidades locales, en tanto en cuanto tengan por objeto la relación entre la hacienda estatal y las haciendas locales, cuya suficiencia financiera corresponde asegurar al Estado [FJ 4].

5. La doctrina del *ius superviniens*, según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes al momento de dictar Sentencia, no resulta aplicable a la cuestiones de inconstitucionalidad (STC 4/2011) [FJ 3].

6. Procede declarar la inconstitucionalidad del precepto cuestionado modulando el alcance de la misma para atender adecuadamente a los derechos de terceros que realizaron obras de conservación, mejora o rehabilitación de monumentos declarados de interés nacional en el entendimiento de que podrían disfrutar de la exención del impuesto regulada en el precepto anulado, para lo cual debemos afirmar que las situaciones jurídico-tributarias producidas a su amparo no son susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la inconstitucionalidad que declaramos [FJ 7].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2622-1999 promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, respecto del art. 59.2, segundo inciso, de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1993, de 30 de septiembre, del patrimonio cultural catalán, por posible vulneración de los arts. 133.1 y 2, 140, 142 y 149.1.14 y 18, todos ellos de la Constitución Española. Han comparecido el Abogado del Estado en la representación que ostenta, el Letrado del Parlamento de Cataluña, el Abogado de la Generalidad de Cataluña y el Fiscal General del Estado. Ha sido ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 17 de junio de 1999 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala de 17 de mayo de 1999, por el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con la exención del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras para las obras que tienen por finalidad la conservación, la mejora o la rehabilitación de monumentos declarados de interés nacional del art. 59.2, segundo inciso, de la Ley del Parlamento Catalán 9/1993, de 30 de septiembre, del patrimonio cultural catalán, dado que pudiera ser contrario a los arts. 133.1 y 2, 140, 142 y 149.1.14 y 18 CE.

El art. 59 establece:

“1. Los propietarios y los titulares de derechos sobre bienes culturales de interés nacional y sobre bienes culturales catalogados disfrutan de los beneficios fiscales que, en el ámbito de las respectivas competencias, determinan la legislación del Estado, la legislación de la Generalidad y las ordenanzas locales.

2. Los bienes culturales de interés nacional están exentos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, en los términos fijados por la Ley del Estado 39/1988, de 28 de diciembre, de Regulación de las Haciendas Locales. Las obras que tienen por finalidad la conservación, la mejora o la rehabilitación de monumentos declarados de interés nacional disfrutan también de exención del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras. Estas exenciones no dan lugar a la compensación con cargo a los presupuestos de la Generalidad en favor de los Ayuntamientos.”

2. Los antecedentes de hecho que resultan del conjunto de las actuaciones remitidas por el órgano judicial proponente son, sucintamente, los siguientes:

a) El día 23 de diciembre de 1994, don Josep Carbó y Bulló, en nombre de Fleca i Pastisseria Carbó, S.L., solicitó una licencia de obras para la rehabilitación de una casa en el núm. 19 de la Plaza Mayor de Banyoles y, una vez concedida, mediante acuerdo de la Comisión de Gobierno con fecha de 7 de marzo de 1995, el Ayuntamiento de Banyoles giró liquidación con fecha de 8 de marzo de 1995, núm. 1347 del expediente 98-1994, con una deuda tributaria de 457.337 pesetas (2.748,65 euros), en concepto del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, y de 3.150 pesetas (18,93 euros) en concepto de tasa por licencia de obras.

b) Con fecha de 27 de marzo de 1995 don Josep Carbó y Bulló solicitó la exención del pago del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, al amparo del art. 59.2, segundo inciso, de la Ley del patrimonio cultural catalán, que declara exentas las obras que tengan por finalidad la conservación, mejora o rehabilitación de monumentos declarados de interés nacional, dado que el edificio que iba a rehabilitar estaba situado en la Plaza Mayor, donde los bienes que la forman están considerados “bienes de interés cultural y de interés nacional”, y las obras tendrían la finalidad de su conservación.

c) El Ayuntamiento de Banyoles dictó, el 2 de diciembre de 1995, el Decreto núm. 1304 del Alcalde-Presidente desestimando la solicitud de la exención en el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, utilizando para ello el siguiente fundamento: “el ámbito de protección que resulta de la Orden del Ministerio de Educación Nacional de 5 de julio de 1962 por la que se declaró monumento provincial de interés histórico-artístico a la Plaza Mayor y que por aplicación de la Disposición Adicional Primera de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, de Patrimonio Cultural Catalán, se extiende únicamente a los elementos porticados de la plaza, por razón de su origen histórico que se remonta a la época románica, y por razón de su unidad de estilo y época, pero no afecta a los inmuebles que quedan alineados a partir de los elementos porticados”.

d) Interpuesto el correspondiente recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (núm. 304-1996), mediante providencia de fecha 3 de diciembre de 1996, se concedía plazo de veinte días al recurrente para formalizar demanda, lo que hizo mediante escrito registrado el día 16 de enero de 1997, en el cual se apuntaba que, dado que el edificio objeto de rehabilitación estaba integrado en un conjunto, la Plaza Mayor, calificado como monumento histórico-artístico de interés nacional y catalogado como monumento histórico-artístico provincial por el catálogo de monumentos y conjuntos histórico-artísticos de Cataluña, se encontraba entonces afectado por la Ley del patrimonio cultural catalán, cuyo ámbito de protección comprende edificios y porches y, en aplicación del mismo, se beneficiaba la obra de la exención prevista en el art. 59.2 de la Ley del patrimonio cultural catalán y sin que a ello obstase el hecho de que el mismo estableciera la imposibilidad de compensación a los Ayuntamientos, con cargo a los presupuestos de la Generalitat, de las cantidades que se dejasen de recaudar por la concesión de las exenciones establecidas en dicha Ley.

e) Por diligencia de ordenación, con fecha de 7 de marzo de 1997, se dio traslado del escrito de demanda a la parte demandada a los efectos de que la contestase en el plazo legalmente establecido, lo que se hizo por el Ayuntamiento citado mediante escrito con fecha de entrada en el Registro General del Tribunal de 15 de abril de 1997. El principal argumento de la contestación se centraba en la prevalencia de lo dispuesto en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de haciendas locales (en adelante, LHL) frente a lo establecido por la Ley del patrimonio cultural catalán, al entender que las Comunidades Autónomas no tienen competencia normativa en el ámbito tributario local, al ser competencia exclusiva del Estado al amparo del art. 149.1.14 de la Constitución Española en relación con el art. 1.1 LHL.

f) Mediante providencia de 15 de diciembre de 1998, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña suspendió el plazo para dictar Sentencia, acordando oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegasen lo que considerasen conveniente en relación con el posible planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 59 de la Ley del patrimonio cultural catalán, determinante del fallo de la Sentencia, en cuanto que contempla una exención en el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, con posible infracción de los principios de autonomía y suficiencia financiera de las haciendas Locales, y del poder estatal sobre los tributos locales, recogidos en los arts. 133.1 y 2, 140, 142 y 149.1.14 y 18 de la Constitución, sin encontrar base legal ni en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC) de 1979 ni en la Ley de haciendas locales.

g) En cumplimiento del anterior trámite, el Fiscal presentó escrito de alegaciones con fecha de 8 de enero de 1999, entendiendo, que concurría la exigencia prevista en los arts. 163 CE y 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), por cuanto el contenido del fallo del recurso dependía de la validez de la norma cuestionada; y llegando a la siguiente conclusión: “el precepto cuestionado, puede suponer un vaciamiento tanto material como financiero, de la esfera de autonomía que la Constitución reconoce a los municipios en los arts. 137, 140 y 142, y de la competencia estatal en la materia tributaria local que se desprende de los arts. 133.1 y 2, y 149.1.14, sin que quepa acomodar esa norma al ordenamiento constitucional por vía interpretativa conforme al art. 5.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial”. Y ello con base en los siguientes argumentos:

En primer lugar, los arts. 137, 140 y 141 CE establecen el principio de autonomía local en el orden político y administrativo, en cuanto que reconocen a los mismos personalidad jurídica propia y diferenciada de los municipios y provincias; principio que, por ser básico de esa organización territorial, constituye una garantía institucional (STC 32/1981, de 29 de julio). Y de los arts. 140 y 142 CE se desprenden además, los principios de autonomía y suficiencia financiera de los municipios para la “gestión de sus intereses” y para “el desempeño de las funciones que la ley les atribuye”, cuyo sentido no es otro que el disponer de medios suficientes para el cumplimiento de sus funciones.

En segundo lugar, del art. 133.1 y 2 de la Constitución se deduce que el poder tributario del Estado solamente está condicionado por ésta, es decir, es originario, mientras que el de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales lo está por la Constitución y las leyes, siendo un poder derivado. Así, de una interpretación conjunta del art. 133 CE con el art. 149.1.14 CE, habría que entender que, en materia del establecimiento y regulación de los tributos “propios” municipales, el ámbito material que les corresponde a las Comunidades Autónomas no es otro que el expresamente determinado por las leyes estatales a las que les compete esta función: Estatuto de Autonomía, la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), las leyes marco y de transferencias del art. 150.1 y 2, e incluso una ley ordinaria como la Ley de haciendas locales.

Por consiguiente, ni del art. 9.8 EAC (1979), al asumir competencia exclusiva sobre el régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE, ni el art. 6.3 LOFCA, que habilita a las Comunidades Autónomas para establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de régimen local reserve a las corporaciones locales, pero no a regular los tributos “propios” locales, sino únicamente a sustituir los impuestos municipales por otros autonómicos, se deduce título competencial suficiente para salvar el contenido del art. 59.2, segundo inciso, de la Ley del patrimonio cultural catalán. Tampoco en el resto del bloque de la constitucionalidad y fundamentalmente, en la Ley de haciendas locales, existe norma que habilite al Parlamento de Cataluña para acordar la exención que se ha establecido en el apartado segundo del art. 59 citado.

h) La entonces actora, la entidad Fleca i Pastisseria Carbó, S.L., presentó también escrito de alegaciones con fecha de 12 de enero de 1999, entendiendo improcedente el planteamiento de la cuestión.

A su juicio, dado que el art. 9.1 LHL permite el reconocimiento de beneficios fiscales en los tributos locales cuando éstos vengan previstos en una norma con rango de ley o en tratados internacionales, y que la exención prevista en el art. 59.2, segundo inciso, de la Ley del patrimonio cultural catalán proviene de una norma con rango de ley, y se adecua, además, a las directrices de los arts. 6 y 7 del Convenio del Consejo de Europa de 3 de octubre de 1985 para la salvaguarda del patrimonio arquitectónico de Europa, y del art. 5 de la Convención de 23 de noviembre de 1972, sobre protección del patrimonio mundial, cultural y natural, que establecen la obligación de arbitrar medidas fiscales para favorecer la conservación del patrimonio arquitectónico de los países firmantes, llega a la conclusión de que el art. 59.2, segundo inciso, no vulnera el art. 9.1 LHL, al suponer la introducción en nuestro ordenamiento interno de lo previamente establecido en tratados internacionales.

Por otra parte el art. 69.3 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español, contiene una exención de los impuestos locales que graven la propiedad o que se exijan por su disfrute o transmisión en los bienes inmuebles declarados de interés cultural, cuando sus propietarios o titulares de derechos reales hayan emprendido o realizado a su cargo, obras de conservación, mejora o rehabilitación en dichos inmuebles. Y ese artículo encuentra su correlativo en el apartado 2, segundo inciso, del art. 59 Ley del patrimonio cultural catalán y, por tratarse de una ley del Estado, no vulnera el art. 133 CE.

3. Mediante Auto de 17 de mayo de 1999, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña acordó, con suspensión del plazo para dictar Sentencia, elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 59 Ley del patrimonio cultural catalán, por contemplar una exención del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras que el Ayuntamiento demandado había liquidado. En la fundamentación jurídica del Auto se razona en los siguientes términos:

La convención y el convenio citados por la parte actora no contienen sino referencias genéricas a la implantación de beneficios fiscales que favorezcan la conservación del patrimonio arquitectónico de los países firmantes, y ello no legitima que posteriormente, en cada Estado, se puedan establecer medidas de tal tipo sin seguir la legalidad interna vigente. Tampoco la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español ampara la petición de exención del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras objeto de controversia, pues tras la entrada en vigor de la Ley de haciendas locales, y como dispone su disposición adicional novena, quedaron suprimidos cuantos beneficios fiscales estuvieran establecidos en los tributos locales, tanto de forma genérica como específica, en toda clase de disposiciones distintas de las de régimen local, por lo que no puede ser aplicable la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español a una liquidación de 1995.

Partiendo del principio de legalidad tributaria, plasmado en el art. 31.3 CE y de la potestad originaria para establecer tributos atribuida exclusivamente al Estado, y quedando la competencia de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales limitada a lo establecido por la Constitución y las leyes, el Parlamento catalán carece de título competencial para la regulación de la exención en el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, pues ni el Estatuto de Autonomía de 1979, al otorgar en el art. 9.8 competencias sobre régimen local sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE ni la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, que en su art. 8 (sic) permite que éstas puedan establecer y gestionar tributos sobre la materia que la legislación de régimen local reserva a las corporaciones locales en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple, conceden tal competencia, y las normas a las que estos preceptos se remiten, particularmente la Ley de haciendas locales, tampoco atribuyen dicha potestad.

4. La Sección Segunda de este Tribunal, mediante providencia de 29 de junio de 1999, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada y dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como al Parlamento y al Gobierno de Cataluña, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes, así como publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado” (lo que tuvo lugar en el “BOE” núm.166, de 13 de julio de 1999).

5. Por escrito registrado en este Tribunal el 16 de julio de 1999, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que dicha Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, con remisión a la dirección de estudios y documentación de la Secretaría General. Posteriormente, por escrito registrado en este Tribunal el día 28 del mismo mes, se recibió otra comunicación de la Presidenta del Senado, en el sentido de que se tuviera a dicha Cámara por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 21 de julio de 1999 el Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido, suplicando que se dictara Sentencia estimando la presente cuestión de inconstitucionalidad, declarando inconstitucional y nulo el art. 59 de la Ley del patrimonio cultural catalán o, subsidiariamente declarando inconstitucional y nulo el inciso segundo del apartado 2 de dicho precepto.

Comienza el Abogado del Estado señalando que, aunque según el Auto de planteamiento se cuestione todo el art. 59 Ley del patrimonio cultural catalán, la cuestión de inconstitucionalidad debería entenderse ceñida al inciso segundo del apartado 2 de este artículo, si bien este Tribunal debería delimitar si la declaración de nulidad se extiende a todo el precepto, pues el apartado primero bien puede ser considerado superfluo e inútil, bien inconstitucional, por los mismos motivos que el apartado 2. Sostiene, además, la inconstitucionalidad del inciso tercero del apartado 2 por su conexión con los dos apartados anteriores del mismo precepto.

Entiende el Abogado del Estado que la primera cuestión planteada es competencial, pues si el legislador catalán carece de competencia para establecer ex novo una exención en el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, por no existir una expresa y particular previsión en la Ley de haciendas locales, habrá quebrantado el art. 149.1.14 CE en relación con el art. 133 (1 y 2) CE, siendo la consecuencia de tal incompetencia la lesión de la autonomía municipal garantizada en el art. 140 CE y la suficiencia financiera del art. 142 CE. Utiliza distintos argumentos con la intención de demostrar que el legislador autonómico sólo puede establecer beneficios fiscales dentro de los impuestos municipales en los estrictos y particulares supuestos que así lo prevea y permita expresamente la legislación estatal de haciendas locales, y éstos son concretamente los siguientes: el carácter originario de la potestad tributaria estatal (art. 133.1 CE); la doble condición a la que está sometido el legislador autonómico en cuanto al régimen tributario local, es decir, la necesidad de actuar dentro de las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y la necesaria autorización o habilitación expresa de la Ley de haciendas locales; que aunque el fin perseguido por el legislador catalán sea ayudar a los propietarios del patrimonio histórico, la materia competencial es la de haciendas locales; la imposibilidad de alegar el art. 9.1 LHL por carecer de significado competencial; la irrelevancia del art. 6.3 LOFCA, al referirse a un tema diferente, es decir, el establecimiento de tributos autonómicos en materia local.

7. Mediante escrito registrado el día 23 de julio de 1999 el Letrado del Parlamento de Cataluña evacuó el trámite de alegaciones conferido, solicitando que se dictara Sentencia inadmitiendo la cuestión planteada respecto al apartado 1 y a los incisos 1 y 3 del art. 59.2 de la Ley del patrimonio cultural catalán, teniendo por no planteada la cuestión respecto a la posible vulneración de los arts. 140 y 142 de la CE y declarando la constitucionalidad del inciso segundo de dicho precepto.

Dedica el Letrado la primera parte de su escrito a la delimitación del objeto de la presente cuestión, razonando que ha de ceñirse estrictamente al inciso segundo del art. 59.2 de la Ley del Patrimonio Cultural Catalán, por tratarse de la única norma legal relevante para resolver el recurso contencioso administrativo del que dimana la cuestión planteada. Defiende, a su vez, la total constitucionalidad del apartado primero, así como del inciso primero y considera que, al ser totalmente irrelevante para el proceso a quo el contenido del inciso tercero por incidir exclusivamente sobre las relaciones entre dos entes territoriales —Ayuntamiento y Generalidad—, este Tribunal no habrá de pronunciarse sobre el mismo.

En cuanto a la cuestión competencial sostiene que la disposición cuestionada se adecua a las competencias de la Generalitat de Cataluña en el ámbito del patrimonio histórico-artístico, previstas en el Estatuto de Autonomía de 1979 y resultantes de los arts. 149.1.28, 149.2 CE y 9.5 EAC (1979), siendo un claro ejemplo de lo que podría denominarse competencias compartidas “horizontalmente”. En este sentido, la Generalitat asume una competencia plena sobre el patrimonio cultural, que le permite ejercer en exclusiva la potestad legislativa, reglamentaria y de ejecución. Por ello el art. 59 Ley del patrimonio cultural catalán debería enmarcarse en el ejercicio por parte de la Generalitat de las competencias exclusivas que le asigna la Constitución y su Estatuto de Autonomía, teniendo su fundamento en el art. 46 CE. Para apoyar su tesis en defensa de la actuación de la Generalitat dentro de su ámbito competencial se hace referencia a las SSTC 17/1999, de 3 de enero, FJ 13; y 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 1.

Entiende asimismo que esta actuación se fundamenta en diversos tratados y resoluciones internacionales, concretamente en la Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural hecha en París el 23 de noviembre de 1972 en el seno de la Conferencia General de la ONU para la educación, la ciencia y la cultura, que estableció que los Estados parte debían procurar adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar su patrimonio cultural. En el ámbito del Consejo de Europa se remite a la resolución adoptada en el seno de la primera conferencia europea de Ministros responsables de la salvaguardia y la rehabilitación del patrimonio cultural inmobiliario, celebrada en Bruselas en 1969, por la que se recomendaba a los gobiernos de los Estados miembros la adopción, entre otras, de medidas de carácter fiscal para incentivar la restauración y rehabilitación de este patrimonio por parte de sus propietarios; a la Carta Europea del Patrimonio Cultural de 26 de septiembre de 1975, que dispuso que la conservación de ese patrimonio requiere la adopción a nivel nacional, regional y local, de medidas jurídicas, administrativas, financieras, comprendidas las fiscales, y técnicas; y al Convenio para la salvaguarda del patrimonio arquitectónico de Europa de 3 de octubre de 1985, en vigor en España desde el 1 de agosto de 1989, que incorpora en sus arts. 3 y 7 el compromiso de los Estados de adoptar medidas legales para la protección de patrimonio arquitectónico.

Por último, alega el Letrado del Parlamento de Cataluña, que la disposición cuestionada se adecua también a las competencias de la Generalitat de Cataluña en el ámbito del régimen local previstas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (1979). Por un lado la Generalitat tiene competencia exclusiva en materia de régimen local, según resulta del art. 9.8 EAC (1979), que viene delimitada por la legislación básica del Estado prevista en el art. 149.1.18 CE, la competencia que el art. 149.1.14 CE asigna al Estado en el ámbito de la hacienda general y los arts. 133 y 142 CE. En cualquier caso, estas normas no sustraen a la Generalidad su competencia para incidir en el régimen hacendístico de las entidades locales de su territorio.

Por otra parte, el art. 1 LHL no puede interpretarse en el sentido de excluir cualquier intervención legislativa autonómica en los tributos locales, ya que se trata de un ámbito en el que también puede desplegar sus efectos la competencia genérica de la Generalitat en materia de régimen local. Esta competencia general a la que se añade la competencia específica sobre la protección de patrimonio cultural, legitimaría la medida contenida en el art. 59 Ley del patrimonio cultural catalán, no oponiéndose a la Ley de haciendas locales sino desarrollando la ley en este punto concreto. Puesto que el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras es un impuesto potestativo que aparece regulado de modo más escueto en la Ley de haciendas locales, sin aparecer previstas expresamente las exenciones, el art. 59 de la Ley del patrimonio cultural catalán aprovecha este marco más amplio para concretar una exención de este impuesto, en el aspecto concreto de la conservación, mejora y rehabilitación de monumentos histórico-artísticos, como consecuencia del mandato del art. 46 CE y de los tratados y resoluciones internacionales antes mencionados. La exención prevista respetaría también el art. 9 LHL al haber sido aprobada por ley, y, al no especificarse a qué tipo de ley se refiere, podría acordarse también por ley autonómica.

8. El abogado de la Generalitat de Cataluña, registró su escrito el 23 de julio de 1999, formulando una serie de alegaciones que, en esencia, resultan coincidentes con las presentadas por parte del Letrado del Parlamento de Cataluña.

Circunscribe el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad al segundo inciso del apartado 2 del art. 59 Ley del patrimonio cultural catalán y, por consiguiente, solicita la inadmisión de la cuestión planteada respecto del inciso 1, que considera una mera norma de reenvío, así como de los incisos primero del apartado 2 del art. 59 Ley del patrimonio cultural catalán, por ser un mero recordatorio de la exención en el impuesto sobre bienes inmuebles, y tercero del apartado 2 del art. 59 Ley del patrimonio cultural catalán, por tratarse de una disposición ajena a los contribuyentes que se benefician de la exención del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, que sólo incide en las relaciones entre los Ayuntamientos y la Generalitat. La acotación del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad responde a la presunción de constitucionalidad de la que gozan todas las leyes, al carácter de juicio de inconstitucionalidad, en concreto y no en abstracto, con el que se ha configurado la cuestión de inconstitucionalidad, a la exigencia constitucional de que de la norma que se cuestiona dependa el fallo y, finalmente, al carácter de presupuesto procesal de orden público que se ha reconocido al juicio de relevancia.

Por otra parte, considera que el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad no expone razón alguna en la que se funde la presunta vulneración de los arts. 140 y 142 CE, sino que tan sólo realiza una mera alusión a la vulneración de los principios de autonomía y suficiencia financiera de las haciendas locales. Por este motivo la cuestión sólo podría considerarse correctamente planteada en relación con los preceptos constitucionales cuya vulneración ha sido imputada con exposición de argumentos en los que pretenda fundarse.

Hechas las precisiones anteriores, pasa a analizar el fondo y, a tal fin, arranca sus alegaciones destacando que las previsiones del inciso segundo del art. 59.2 de la Ley del patrimonio cultural catalán constituyen una medida de fomento del patrimonio cultural catalán. Basa sus argumentaciones en que en este ámbito material de competencias, es donde se inscribe el precepto cuestionado, pues se dicta en ejercicio de la competencia de carácter exclusivo que el art. 9.5 EAC (1979) atribuye a la Generalitat en materia de patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico y científico, sin perjuicio de la competencia que el art. 149.1.28 de la Constitución ha reservado al Estado en orden a la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación. Si bien es cierto que la medida de fomento adoptada incide sobre un objeto de naturaleza tributaria, sostiene que debido a la escasa entidad de esta disposición y su escasísima trascendencia cuantitativa y cualitativa en el sistema tributario, en contraste con la enorme importancia que reviste para la protección y conservación del patrimonio monumental se justifica perfectamente la posibilidad de establecerla desde el ejercicio de la competencia en materia de patrimonio cultural.

Considera asimismo que la medida adoptada no altera la estructura general del impuesto, sino que tan sólo supone modular, mediante una limitadísima excepción, la aplicación del sistema tributario previsto en las referidas disposiciones estatales y, por el contrario, sí supone un incentivo notable para los titulares de los bienes declarados monumentos de interés nacional. Así, los beneficios fiscales creados por la ley de la Generalitat responden a una constante dentro de la legislación estatal, incentivada además internacionalmente por la ONU y el Consejo de Europa, al existir un compromiso internacional de los Estados de adoptar las medidas legales necesarias para la protección de patrimonio arquitectónico. En este sentido, el art. 9.1 LHL prevé la posibilidad de que, mediante normas con rango de ley o por aplicación de los tratados internacionales, se reconozcan beneficios fiscales en los tributos locales, no quedando tal previsión restringida a las leyes estatales, sino que los beneficios, lógicamente, podrán reconocerse en leyes autonómicas.

Añade a las anteriores consideraciones que el precepto cuestionado encuentra cobertura competencial en el art. 9.8 EAC, el cual atribuye a la Generalitat una competencia exclusiva en materia de régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE. En ejercicio de esta competencia la Generalitat de Cataluña dispondría de una competencia legislativa que le permitiría configurar, en el marco de las bases estatales, el régimen local propio de Cataluña y, como una faceta particular dentro de esa regulación, los tributos locales. Respecto a esta particular cuestión que trasciende de la regulación de la concreta exención examinada y se extiende a todos los tributos locales, se entienden por reproducidas las alegaciones que se presentaron cuando se planteó el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de haciendas locales que, en el momento de presentar estas alegaciones, se encontraba aún pendiente de resolver, pues no había sido publicada aún la STC 233/1999, de 16 de diciembre. Pero añade que, en cualquier caso, la modificación introducida por la Ley del patrimonio cultural catalán se inscribe en un conjunto de medidas adoptadas por la legislación sectorial dictada para la protección del patrimonio cultural y que, obviamente, tendrá sólo una incidencia marginal, excepcional y de cuantía insignificante en el sistema tributario local, por lo que mal puede encajar la exención prevista en el segundo inciso del art. 59.2 de la Ley del patrimonio cultural catalán en los aspectos básicos de dicho régimen, que son los únicos cuya determinación normativa ha quedado reservada al Estado. En cambio, de entender comprendida la exención del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras en el ámbito material de las haciendas locales, sin duda encajaría en el ámbito de competencia que la Generalitat de Cataluña tiene atribuida para regular los tributos locales.

9. El Fiscal General del Estado, por escrito registrado en este Tribunal el día 26 de julio de 1999, interesa la estimación de la presente cuestión, declarándose la inconstitucionalidad del inciso segundo del art. 59.2 Ley del patrimonio cultural catalán y, subsidiariamente, del inciso tercero. A tal fin, tras exponer los antecedentes de hecho y las razones del órgano judicial para plantearla, formuló, en esencia, respecto de estas últimas, las alegaciones que sucintamente se exponen a continuación.

Considera, en primer lugar, que es necesario acotar el objeto de esta cuestión únicamente al inciso segundo del art. 59.2 Ley del patrimonio cultural catalán, donde se establece la exención en el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras. Señala, por otro lado, que la Plaza Mayor de Banyoles tiene atribuido el carácter de “monumento provincial de interés histórico artístico” y, sin embargo, la exención impositiva se circunscribe a los “monumentos declarados de interés nacional”. A pesar de esta calificación, tras la analizar las diferentes modificaciones normativas acaecidas desde su declaración, concluye que debe afirmarse el carácter de bien cultural de interés nacional de dicha plaza y, por tanto, considerar aplicable al caso planteado la norma cuestionada.

Sentado lo anterior, el Fiscal General del Estado entra en el fondo de la cuestión destacando dos aspectos que aborda por separado, la invasión de la potestad tributaria estatal sobre los tributos locales (arts. 133 y 149.1.14 CE) sin título competencial para ello, y la afectación de la autonomía y suficiencia financiera de los entes locales (arts. 140 y 142 CE). Respecto a la primera comienza observando que la norma cuestionada no es una mera reproducción de norma estatal derogada, concretamente el art. 69.3 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español, pues esta última supedita la exención a “los términos que establezcan las Ordenanzas Municipales”, ni tampoco encuentra una correspondencia en la Ley de haciendas locales, al no preverse exención alguna en el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras. Concluye diciendo que no existe título competencial suficiente a favor de la Comunidad Autónoma de Cataluña para establecer una exención incondicionada en el citado impuesto, pues éste no se deriva del art. 9 LHL, ni tampoco es aplicable a la presente cuestión el art. 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas. El art. 149.1 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva, entre otras, en materia de hacienda general (núm. 14) y bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas (núm. 18), sin que el art. 148 CE haga referencia alguna a posibles competencias de las Comunidades Autónomas en materia de haciendas locales. Finalmente, aunque el art. 9.5 EAC (1979) atribuya a esta Comunidad Autónoma la competencia en materia de patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico, así como en materia de régimen local, no existe sin embargo referencia expresa a la competencia en materia de haciendas locales.

Por otro lado, en caso de no estimarse la alegación anterior y de afirmarse la competencia de la Comunidad Autónoma para establecer la exención, el Fiscal General del Estado considera que la vulneración del principio de autonomía financiera de los entes locales contenido en los arts. 140 y 142 CE vendría dada por dos aspectos, el carácter incondicional de la norma, al carecer de remisión a lo establecido por las ordenanzas municipales y la prohibición de compensación a favor de los Ayuntamientos con cargo a los presupuestos de la Generalitat.

10. Por providencia de 22 de noviembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, mediante Auto de 17 de mayo de 1999, plantea una cuestión de inconstitucionalidad respecto de la exención del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras prevista en el art. 59.2, segundo inciso, de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1993, de 30 de septiembre, del patrimonio cultural catalán, por posible vulneración de los arts. 133.1 y 2, 140, 142 y 149.1.14 y 18, todos ellos de la CE. El objeto de controversia en la instancia versa sobre la aplicación de la citada exención que no aparece regulada en la ley estatal creadora del impuesto, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de haciendas locales (LHL), sino que se crea por la citada Ley del patrimonio cultural catalán, motivo por el cual la Sala considera que la Comunidad Autónoma de Cataluña ha incidido sobre una materia reservada al Estado, en aplicación de los mencionados preceptos constitucionales, vulnerándose, a su vez, los principios de autonomía y suficiencia financiera de los entes locales.

En opinión del Abogado del Estado y del Fiscal General del Estado, el legislador catalán carece de competencia para establecer una exención en el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras y, al no existir una expresa y particular previsión en la Ley de haciendas locales, se habría quebrantado el art. 149.1.14 CE, en relación con el art. 133. 1 y 2 CE, siendo la consecuencia de tal incompetencia la lesión de la autonomía municipal garantizada en el art. 140 CE y la suficiencia financiera reconocida en el art. 142 CE. Por estos motivos, el Abogado del Estado suplica que se estime la presente cuestión de inconstitucionalidad, declarando inconstitucional y nulo el art. 59 de la Ley del patrimonio cultural catalán o, subsidiariamente, declarando inconstitucional y nulo el inciso segundo del apartado 2 de dicho precepto. El Fiscal General del Estado suplica que se estime la presente cuestión de inconstitucionalidad y que se declare inconstitucional y nulo el inciso segundo del art. 59.2 de la Ley del patrimonio cultural catalán por falta de título competencial de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Subsidiariamente suplica el Fiscal General del Estado que el Tribunal declare la inconstitucionalidad y nulidad del art. 59.2, tercer inciso, por resultar contrario al art. 142 CE en cuanto que dispone que las exenciones previstas en el apartado segundo del art. 59 no dan lugar a compensación con cargo a los presupuestos de la Generalitat a favor de los Ayuntamientos.

A lo solicitado por el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado se oponen el Letrado del Parlamento de Cataluña y el Abogado de la Generalitat que, mostrando unidad de criterios, solicitan la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad respecto del apartado 1 y de los incisos primero y tercero del art. 59.2 Ley del patrimonio cultural catalán, y la declaración de constitucionalidad del inciso segundo de dicho precepto. Sostienen que la disposición cuestionada está en consonancia con las competencias de la Generalidad de Cataluña en el ámbito del patrimonio histórico-artístico, previstas en el art. 9.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC, 1979) y resultantes de los arts. 149.1.28, 149.2 CE, y que debería enmarcarse en el ejercicio por parte de la Generalidad de sus competencias con fundamento en el art. 46 CE. Añaden que el art. 59.2 de la Ley del patrimonio cultural catalán encuentra asimismo cobertura competencial en el art. 9.8 EAC (1979), el cual atribuye a la Generalidad una competencia exclusiva en materia de régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE. En ejercicio de esta competencia, la Generalitat de Cataluña dispondría de una capacidad legislativa que le permitiría configurar, en el marco de las bases estatales, el régimen local propio de Cataluña y, como una faceta particular dentro de esa regulación, los tributos locales, siendo uno de ellos el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras.

2. Procede, en primer lugar, delimitar el objeto del proceso, pues, a pesar de lo alegado por el Abogado del Estado, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en su Auto de 17 de mayo de 1999, sólo planteó formalmente la cuestión de inconstitucionalidad respecto de la exención del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras prevista en el inciso segundo del art. 59.2 de la Ley del patrimonio cultural catalán para las obras que tienen por finalidad la conservación, la mejora o la rehabilitación de monumentos declarados de interés nacional. Se trata de la exención en el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras aplicable a las obras que tengan por finalidad la conservación, mejora o rehabilitación de monumentos declarados de interés nacional y, como mantienen el Letrado del Parlamento de Cataluña y el Abogado de la Generalitat, es a este inciso del párrafo segundo, y sólo a éste, al que se contrae el presente proceso, en tanto que nos encontramos con una norma autonómica, la Ley del patrimonio cultural catalán, que introduce una exención en un impuesto local, el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras.

3. Antes de entrar en el análisis de las dudas que ha suscitado el precepto cuestionado, hemos de señalar algunas cuestiones previas que condicionan la resolución de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

La primera de ellas es que la presente cuestión de inconstitucionalidad fue interpuesta durante la vigencia del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre y, en el momento de resolver la presente cuestión de inconstitucionalidad, se encuentra vigente la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Ha de advertirse que la doctrina del ius superveniens, según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes al momento de dictar Sentencia [entre otras, SSTC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 4; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 3; 1/2003, de 16 de enero, FJ 9; 109/2003, de 5 de junio, FJ 6; 14/2004, de 12 de febrero, FJ 8; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 7; y 135/2006, de 27 de abril, FJ 3 a)], no resulta aplicable a las cuestiones de inconstitucionalidad, como este Tribunal ha precisado recientemente en la STC 4/2011, de 14 de febrero, FJ 3, y la consecuencia de ello habrá de ser que valoremos la tacha de inconstitucionalidad que se imputa al precepto cuestionado de acuerdo con la norma estatutaria vigente en el momento en que fue planteada la cuestión en el proceso a quo, lo que conduce a tomar en consideración lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre.

4. Conviene también recordar que cuando fue admitida la presente cuestión y fue evacuado el trámite de alegaciones, aún no se había publicado la STC 233/1999, de 16 de diciembre, en la cual ya fijamos la posición del Tribunal en cuanto a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas para regular el sistema tributario local. En la STC 233/1999, de 16 de diciembre (FJ 4), con motivo del examen de la constitucionalidad del art. 1.1 LHL, establecimos el alcance de las competencias en materia de haciendas locales en el siguiente sentido: “dado que frecuentemente la regulación de la hacienda local estará llamada a incidir sobre dicho régimen jurídico (de la Administración local), sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer el otro título competencial a que hace referencia el art. 1.1 LHL, esto es, el de la ‘hacienda general’ del art. 149.1.14 C.E. Así ocurrirá, en efecto, en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas haciendas o de medidas de coordinación entre la hacienda estatal y las haciendas de las corporaciones locales. O también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las haciendas locales garantizada por el art. 142 CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE (SSTC 96/1990, fundamento jurídico 7; 237/1992, fundamento jurídico 6; 331/1993, fundamentos jurídicos 2 y 3; y 171/1996, fundamento jurídico 5)”.

A mayor abundamiento hemos señalado reiteradamente (STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10), y ello sin perjuicio de la contribución que las Comunidades Autónomas puedan tener en la financiación de las haciendas locales, que “es al Estado, a tenor de la competencia exclusiva que en materia de hacienda general le otorga el art. 149.1.14 CE, a quien, a través de la actividad legislativa y en el marco de las disponibilidades presupuestarias, incumbe en última instancia hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales [SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2 b); 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22; 104/2000, de 13 de abril, FJ 4]”.

Esta misma doctrina ha sido aplicada en la STC 31/2010, de 28 de junio, en los siguientes términos “los dos títulos competenciales del Estado que operan fundamentalmente en relación con la financiación de las entidades locales son los referidos a hacienda general (art. 149.1.14 CE) y a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). En concreto, en la competencia estatal ex art. 149.1.14 CE se incluyen las medidas dirigidas a la financiación de las entidades locales, en tanto en cuanto tengan por objeto la relación entre la hacienda estatal y las haciendas locales, cuya suficiencia financiera corresponde asegurar al Estado. Ahora bien, pese al carácter exclusivo de la competencia del Estado en cuanto a la hacienda general, en la medida en que en materia de Administración local coinciden competencias estatales y autonómicas, en el ejercicio de aquélla el Estado deberá atenerse al reparto competencial correspondiente” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 139). Y más tarde hemos concretado también, en el fundamento jurídico 140 de la misma Sentencia, que “según resulta de los arts. 31.3 y 133.1 y 2 CE, la creación de los tributos locales ha de operarse a través del legislador estatal, ‘cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del artículo 133 de la Constitución’, potestad normativa que tiene su anclaje constitucional ‘en la competencia exclusiva sobre hacienda general (art. 149.1.14 CE), debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las Comunidades Autónomas en este concreto ámbito normativo’ (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22). Se trata, en suma, de una potestad exclusiva y excluyente del Estado que no permite intervención autonómica en la creación y regulación de los tributos propios de las entidades locales”.

Es indudable pues que la competencia para regular el sistema tributario local y, por tanto los tributos propios locales, entre los cuales se encuentra el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, corresponde al Estado. Ello tuvo su plasmación, primero, en la Ley de bases del régimen local de 1985 y más tarde con la aprobación de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de haciendas locales en cuyos artículos 101 a 104 se regula el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (en la actualidad arts. 100 a 104 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de haciendas locales). Por tanto, si la Constitución no ha atribuido a la Comunidad Autónoma de Cataluña la competencia para la regulación de ese sistema tributario local, toda vez que el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras es un impuesto integrante del mismo, sólo corresponderá al poder legislativo estatal y no al autonómico su regulación.

5. La conclusión a la que acabamos de llegar no queda desvirtuada —como manifiesta el Abogado del Estado— por lo preceptuado en el art. 6.3 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, y ello es así porque este precepto regula una cuestión distinta de la que estamos resolviendo, ya que fija los límites y las condiciones en las cuales las Comunidades Autónomas podrán establecer tributos propios autonómicos sobre materias reservadas a las corporaciones locales, sin embargo nada dice sobre la regulación por parte de una Comunidad Autónoma de una exención, es decir, de un elemento esencial de un tributo local previamente regulado mediante ley estatal.

Pero tampoco se desvirtúa nuestra conclusión por la aplicación del primer inciso del art. 9.1 LHL, según el cual “no podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente establecidos en las normas con rango de ley”, pues el solo empleo del término ley, sin haber añadido la referencia al origen estatal de la misma, no desemboca indefectiblemente en la genérica atribución a las Comunidades Autónomas de competencias para establecer cualquier tipo de beneficio fiscal sobre cada uno de los tributos locales, sino que esta afirmación no cumple otra misión que constatar el sometimiento de los beneficios fiscales al principio de reserva de ley, y sólo puede ser interpretada correctamente dentro del marco de competencias que corresponde respectivamente al Estado y a las Comunidades Autónomas. A este respecto, resulta oportuno traer ahora a colación nuestra doctrina (STC 176/1999, de 30 de septiembre), dictada con ocasión del examen del art. 10.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/1993, de 4 de noviembre, de creación del Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro. Dijimos entonces que “el expresado precepto (como la Ley de que forma parte) tiene como único y exclusivo campo de aplicación el ámbito de competencia del Parlamento de la Comunidad Autónoma de Cataluña, órgano legislativo del que emana, máxime si se advierte que dicho precepto, aunque no está incluido en una Ley tributaria de la Generalidad (en cuyo caso la anterior delimitación sería evidente), forma parte de una Ley que crea un organismo de la Administración institucional de aquélla. Por ello debe estimarse, en atención a este dato, que el Parlamento de Cataluña, como creador de dicho Organismo, sólo puede atribuirle aquellos beneficios y exenciones fiscales que esté legitimado para establecer de conformidad con las previsiones del bloque de constitucionalidad” (FJ 4 y, en el mismo sentido, STC 74/2000, de 16 de marzo, FJ 3).

6. Delimitadas así las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña, procede ahora examinar si realmente resulta constitucionalmente admisible que una ley autonómica establezca una exención en un impuesto local de regulación estatal como es el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras. Pues bien, en la citada STC 233/1999, de 16 de diciembre (FJ 22), cuando abordamos el análisis de la constitucionalidad del art. 60 LHL, ya tuvimos ocasión de contestar a las alegaciones del Consejo Ejecutivo de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña consistentes, entonces, en la pretendida inconstitucionalidad del referido artículo, en cuanto que establecía la enumeración de los impuestos municipales y, entre ellos, el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras y remitía su regulación a los concretos preceptos de la Ley de haciendas locales y a las disposiciones reglamentarias estatales de desarrollo, marginando así por completo la actividad normativa que —sostenían en sus alegaciones—, era competencia de la Comunidad Autónoma en materia tributaria local. La respuesta que dimos en aquella ocasión fue la siguiente: “como es reiterada doctrina de este Tribunal, la reserva de ley en materia tributaria, impuesta por el art. 31.3 CE, se extiende a la creación ex novo de los tributos y a la configuración de los elementos esenciales de los mismos (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 4; 6/1983, de 4 de febrero, FJ 4; 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4; 221/1992, de 11 de diciembre, FJ 7; 14/1998, de 26 de enero, FJ 11; entre otras). En el caso de que se trate de tributos que constituyan recursos propios de las corporaciones locales —carentes de potestad legislativa, aunque habilitadas por el art. 133.2 C.E. para establecerlos y exigirlos—, aquella reserva habrá de operarse necesariamente a través del legislador estatal, ‘cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del artículo 133 de la Constitución’, en tanto en cuanto la misma ‘existe también al servicio de otros principios —la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica igualdad de posición de los contribuyentes— ...’ (STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4), principios que sólo puede satisfacer la ley del Estado. Además, y desde el momento en que esta concreta potestad normativa del Estado tiene como inmediata finalidad garantizar la suficiencia financiera de tales Corporaciones —suficiencia financiera que, según indicamos ya en el fundamento jurídico 2, es en última instancia responsabilidad de aquél—, su ejercicio encuentra anclaje constitucional en la competencia exclusiva sobre hacienda general (art. 149.1.14 CE), debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las Comunidades Autónomas en este concreto ámbito normativo”.

El art. 59.2, segundo inciso, de la Ley del patrimonio cultural catalán ha establecido una exención en el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, aplicable a las obras que tengan por finalidad la conservación, la mejora o la rehabilitación de monumentos declarados de interés nacional y las exenciones son uno de los elementos fundamentales del tributo sometidos al principio de reserva de ley, de modo que, si como acabamos de transcribir la reserva ha de operarse necesariamente a través del legislador estatal, debemos concluir, también por esta vía, que sólo la ley estatal está llamada a cumplir este requisito, y no una ley autonómica como es la Ley del patrimonio cultural catalán. En definitiva, como alegan el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado, debemos estimar la cuestión de inconstitucionalidad y declarar inconstitucional el inciso segundo del art. 59.2 de la Ley del patrimonio cultural catalán por vulneración del orden constitucional de distribución de competencias.

7. Llegados al fin de nuestro análisis, antes de pronunciar el fallo, sólo nos resta precisar cuál es el alcance concreto que debe atribuirse a la declaración de inconstitucionalidad que integra. Pues bien, al igual que hicimos en la STC 137/2003, de 3 de julio, FJ 10, es preciso modular el alcance de esta declaración de inconstitucionalidad para atender adecuadamente a otros valores con trascendencia constitucional, como los derechos de terceros que realizaron obras de conservación, mejora o rehabilitación de monumentos declarados de interés nacional en el entendimiento de que podrían disfrutar de la exención del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras regulada en el precepto anulado. Por este motivo, conforme a exigencias del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3) debemos afirmar que las situaciones jurídico-tributarias producidas a su amparo no son susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la inconstitucionalidad que ahora declaramos.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2622-1999 planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y, en su consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el inciso segundo del apartado 2 del art. 59 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del patrimonio cultural catalán, con los efectos declarados en el fundamento jurídico 7 de esta Sentencia.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintitrés de noviembre de dos mil once

SENTENCIA 185/2011, de 23 de noviembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 306, de 21 de diciembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:185

Recurso de inconstitucionalidad 1455-2002. Interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria.

Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011).

1. Las cuestiones planteadas en este proceso relacionadas con el principio de estabilidad presupuestaria han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011 y 157/2011 [FJ 2].

2. Aplica la doctrina sobre las limitaciones de las competencias autonómicas, y en particular de su autonomía política y financiera, generadas en virtud de la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria, de la STC 134/2011 [FFJJ 5 a 13].

3. La estabilidad presupuestaria, tal como aparece definida en la Ley 18/2001, se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13 (STC 134/2011) [FJ 5].

4. La legitimidad constitucional de que el Estado establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (SSTC 62/2011, 134/2011) [FJ 5].

5. Ninguna vulneración de la autonomía política y financiera supone la fijación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de ellas pues es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta a la garantía del equilibrio económico que ha de ser adoptada con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema (STC 134/2011) [FJ 9].

6. La exigencia de que las comunidades Autónomas deben elaborar y liquidar sus presupuestos en situación de equilibrio cuando no se alcanzase un acuerdo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera acerca de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria de cada Comunidad Autónoma, no vulnera su autonomía política y financiera, al afectar a la garantía del equilibrio económico general de todo el sistema (STC 134/2011) [FJ 9].

7. Cuando el principio de estabilidad presupuestaria no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, es legítimo que el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio (SSTC 62/2001, 134/2011) [FJ 10].

8. No vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas el examen del plan económico-financiero por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, ni tampoco el requerimiento de la presentación de un nuevo plan cuando el anterior no garantice el cumplimiento del objetivo de estabilidad (STC 134/2011) [FJ 10].

9. La comprobación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la idoneidad de las medidas del plan económico-financiero no puede considerarse como un simple mecanismo de control de la actividad presupuestaria de las Comunidades Autónomas, sino como una garantía del cumplimiento de la política económica de estabilidad presupuestaria del Estado (STC 134/2011) [FJ 10].

10. La atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la facultad de emitir informes y de adoptar acuerdos en relación con la aplicación efectiva del objetivo de estabilidad presupuestaria se adecua a las competencias de coordinación y cooperación que son propias de dicho Consejo (STC 134/2011) [FJ 12].

11. La concepción de la estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit que tiene el precepto impugnado se aviene con las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 14 CE, competencias que se ejercen en el marco multilateral de coordinación y cooperación previsto por el legislador orgánico (STC 134/2011) [FJ 11].

12. La necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas, cuando se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, no vulnera la autonomía política y financiera autonómica, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1 apartados 11 y 13 CE (STC 134/2011) [FJ 13].

13. El apartado 1 de la nueva redacción del artículo 135 CE, establece que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, instaurando un mandato constitucional que vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principial, queda fuera de la disponibilidad del Estado y las Comunidades Autónomas (STC 157/2011) [FJ 4].

14. La reforma constitucional ha modificado el 135 CE, resultando claro que, según nuestra doctrina del *ius superveniens*, es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos al dictar sentencia, pues en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones (STC 179/1998, 120/2011) [FJ 4].

15. Carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya del ordenamiento, pero constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas (STC 134/2011) [FJ 3].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1455-2002, interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra los arts. 2, 3, 5, 6 (apartados 3 y 4), 8 (apartados 1, 2, 3, 4, 5, 7 y 8) y la disposición adicional única (apartados 1, 2, 3 y 4) de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado en representación de dicha Cámara. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 12 de marzo de 2002, la Letrada del servicio jurídico del Principado de Asturias, en representación procesal del Consejo de Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2, 3, 5, 6 (apartados 3 y 4), 8 (apartados 1, 2, 3, 4, 5, 7 y 8) y la disposición adicional única (apartados 1, 2, 3 y 4) de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria. La fundamentación que sustenta la impugnación se resume a continuación.

a) La representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, con carácter previo al examen de la norma que constituye el objeto del recurso analiza los títulos competenciales en virtud de los cuales se dicta la misma. Y así, en primer lugar, hace referencia a la exposición de motivos y a la disposición final segunda de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria, en la que se alude a los títulos competenciales que habilitan al Estado a dictar dicha ley: los artículos 149.1.13 y 18 CE y adicionalmente los artículos 149.1.11 y 14 CE.

A continuación señala la demanda como la voluntad del legislador sería llevar a cabo una función de coordinación de la hacienda pública estatal y de las Comunidades Autónomas en cuanto se refiere a la planificación general de la actividad económica. Para el recurrente la competencia estatal se fundamentaría en el principio de coordinación de las haciendas autonómicas y estatales consagrado en el artículo 156 CE y en la reserva a favor del Estado de la coordinación de la planificación general de la actividad económica establecida en el artículo 149.1.13 CE. No obstante, recuerda la Letrada que junto a lo anterior, la Constitución consagra también en el art. 156.1 el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

La demanda plantea que existiendo dos principios constitucionales de obligada consideración en el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en el ámbito económico y financiero público, el de coordinación y el de autonomía financiera, se hace preciso examinar cómo se articula el juego combinado de ambos. A la luz de la jurisprudencia constitucional la representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias extrae como límite a las restricciones presupuestarias que puede establecer el Estado a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas la necesidad de una relación directa entre dichas restricciones y la finalidad de política económica perseguida por las mismas.

b) Con este punto de partida, la Letrada del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias señala a continuación la falta de concordancia existente entre el contenido de la ley recurrida y la finalidad perseguida por la misma. Finalidad que se encontraría recogida en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria de la que es complemento la Ley Orgánica 5/2001, aquí recurrida. Si se atiende al art. 1 de la Ley 18/2001 la finalidad perseguida sería “la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, así como la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento”.

Pacto de estabilidad y crecimiento que, recuerda la representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, no ha impuesto a los Estados miembros una situación de equilibrio presupuestario absoluto como sí lo hace la ley impugnada.

La demanda argumenta que la norma europea no puede servir como cobertura para establecer obligaciones de equilibrio absoluto que podrían incidir intensivamente en las competencias que en materia financiera la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas. Para la Letrada bajo el pretexto de asegurar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria el Estado prácticamente vacía de contenido o limita de modo irracional las competencias autonómicas al amparo de determinadas exigencias de equilibrio presupuestario que superan las marcadas en el Pacto de estabilidad y crecimiento.

Para la representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado los preceptos impugnados de la Ley Orgánica 5/2001 habrían vulnerado el art. 156 de la Constitución al suponer un ejercicio de la potestad legislativa del Estado no cubierto con título competencial suficiente.

c) La representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias aborda a continuación el estudio de la constitucionalidad del art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001 que regula la corrección de situaciones de desequilibrio y las funciones asignadas al Consejo de Política Fiscal y Financiera en la corrección de aquellas situaciones. Para la demanda el carácter de órgano consultivo del Consejo de Política Fiscal y Financiera atribuido en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), se ve alterado por la Ley Orgánica 5/2001 al establecer en su art. 8 la supervisión del Consejo sobre los planes económico-financieros de saneamiento lo que supondría una supervisión de la aprobación y liquidación de los presupuestos autonómicos. La nueva regulación otorgaría al Consejo de Política Fiscal y Financiera una situación de primacía respecto a los Parlamentos y Gobiernos autonómicos que se opondría a la Constitución y a los respectivos Estatutos.

La Letrada del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias recuerda la doctrina del Tribunal Constitucional, por ejemplo recogida en la STC 76/1983, de 5 de agosto, que ha considerado inconstitucionales aquellos controles que colocan a las Comunidades Autónomas en situación de subordinación o dependencia jerárquica respecto a la Administración del Estado.

d) A la vista de lo expuesto la representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias concluye afirmando la inconstitucionalidad de los arts. 2, 3, 5 y 6 (apartados 3 y 4) de la Ley Orgánica 5/2001 al no respetar los principios de autonomía financiera y de coordinación de las haciendas de las Comunidades Autónomas con la hacienda estatal consagrados en el art. 156 de la Constitución, ya que las medidas tomadas por el Estado no se han ceñido a aquellos aspectos estrictamente indispensables para la consecución de los fines de política económica que la ley persigue.

Asimismo considera que el art. 8 y la disposición adicional única apartado 2, al modificar las competencias que hasta el momento otorgaba la LOFCA al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, incurren en inconstitucionalidad al ser contrarios al art. 156 CE. A través de los preceptos impugnados se limitan las competencias del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias para la elaboración del presupuesto del Principado, así como la competencia de la Junta General para su aprobación, recogidas en el art. 47 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, vulnerándose así la autonomía financiera.

e) Concluye el recurso afirmando la vulneración del art. 156 CE por los preceptos impugnados de la Ley Orgánica 5/2001 al suponer un ejercicio de la potestad legislativa del Estado no cubierto por título competencial suficiente.

2. Mediante providencia de 23 de abril de 2002 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra los arts. 2, 3, 5, 6 (apartados 3 y 4), 8 (apartados 1, 2, 3, 4, 5, 7 y 8) y la disposición adicional única (apartados 1, 2, 3 y 4) de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. El día 30 de abril de 2002 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirige al Tribunal personándose en el proceso y solicita una prórroga de ocho días para formular sus alegaciones.

4. El día 7 de mayo de 2002 la Sección Segunda acuerda incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado de 30 de abril de 2002 y concederle la prórroga solicitada para formular las alegaciones.

5. Con fecha 10 de mayo de 2002 se registra un escrito de la Presidenta de Congreso de los Diputados comunicando al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones y poniéndose a su disposición.

6. El día 16 de mayo de 2002 se registra en el Tribunal un escrito del Letrado jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de dicha Cámara, comunicando que comparece en relación con los recursos de inconstitucionalidad números 1451-2002, promovido por el Parlamento de Cataluña, 1454-2002, promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias; 1455-2002, promovido por el mismo órgano de la Comunidad Autónoma y 1460-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña, así como en relación con los recursos números 1461-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña; 1462-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha; 1463-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha; 1467-2002, promovido por el Gobierno de Aragón; 1471-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; 1473-2002, promovido por el Gobierno de Aragón; 1487-2002, promovido por las Cortes de Aragón; 1488-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura; 1505-2002 y 1506-2002, promovidos por Diputados del grupo parlamentario socialista y 1522-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, todos ellos relacionados con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, y con la Ley Orgánica 5/2002, de 13 de diciembre.

Al respecto señala que el Senado ha adoptado el acuerdo de personarse en los referidos recursos de inconstitucionalidad y de formular alegaciones en los cuatro referidos en primer lugar. Asimismo solicita la acumulación de todos los recursos mencionados por cumplir lo dispuesto en el art. 83 LOTC y la suspensión del plazo para formular alegaciones.

7. Con fecha 29 de mayo de 2002 se registra el escrito mediante el cual el Abogado del Estado formula sus alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad número 1455-2002, que resumidamente se exponen.

a) Antes de examinar los motivos de inconstitucionalidad aducidos por la parte demandante, el Abogado del Estado expone el contenido y finalidad de la ley recurrida que queda expresado en la exposición de motivos de la Ley 18/2001, que se encuentra directamente vinculada con la Ley Orgánica 5/2001 al ser esta última la que la complementa.

Sin ánimo de exhaustividad y señalando que el acierto técnico o político no puede ser objeto de debate constitucional en esta sede, el Abogado del Estado relaciona las razones que fundamentan la medida legal.

Considera el Abogado del Estado que con las medidas legalmente establecidas no se afecta a las decisiones de la autoridad presupuestaria autonómica relativas a la previsión de ingresos y autorización de gastos respecto de cada una de las partidas del presupuesto, de manera que se produce la menor incidencia posible en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. En relación con la Administración local las previsiones son similares.

b) A continuación el Abogado del Estado incide en el principio de estabilidad presupuestaria y en su relación con la normativa y las recomendaciones de la Unión Europea.

El Abogado del Estado destaca que el objetivo de la Unión Europea no es conseguir un endeudamiento neto máximo del 3 por 100, sino sanear las cuentas públicas para que la inexistencia de déficit permita el éxito en las políticas de crecimiento y pleno empleo, de modo que dicho 3 por 100 aparece como el punto en que se requiere una acción inmediata de corrección, [en general, los arts. 4.3 y 104 del Tratado y, en especial, el Reglamento (CE) núm. 1467/1997 y la resolución del Consejo de 17 de junio de 1997 —Pacto de estabilidad y crecimiento—, aludiendo esta última al objetivo a medio plazo de situaciones próximas al equilibrio o de superávit]. A partir de esta premisa, el Estado español ha adoptado distintas decisiones legislativas de ordenación de su política económica, no tratándose del simple desarrollo o ejecución de decisiones europeas, sino de adopción de medidas de carácter estatal en el marco de los compromisos asumidos en la Unión Europea.

c) El Abogado del Estado expone a continuación que el recurso de inconstitucionalidad parte de la premisa de que los fines que persiguen las leyes impugnadas son los de la Unión Europea, concluyendo de ello que como ésta no impone el equilibrio o el superávit presupuestario existe un exceso competencial en el ejercicio del título contenido en el art. 149.1.13 CE. La demanda entiende, en suma, que la imposición del equilibrio presupuestario o superávit sin ningún criterio de flexibilización no es proporcionada al objetivo y vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Para el Abogado del Estado, esta tesis impugnatoria se apoya en premisas que no responden a la realidad. De un lado, rechaza que el objetivo de la Unión Europea sea que el déficit presupuestario no supere el 3 por 100, sino alcanzar una situación de equilibrio o superávit.

En este sentido, el objetivo de las leyes recurridas no es, exclusivamente, cumplir los mínimos exigidos por la normativa de la Unión Europea, sino que llega más lejos, como se señala en la exposición de motivos de la Ley 18/2001, y pretende potenciar el crecimiento y una convergencia real con los países más desarrollados. Se trata, por tanto, de un régimen normativo nuevo a través del cual el Gobierno puede, ex art. 149.1.13 CE, ejecutar decisiones de política económica de control del déficit, decisiones que se adoptan anualmente con la aprobación del Congreso de los Diputados y el Senado. Tampoco es correcto, continúa afirmando el Abogado del Estado, que no existan criterios de flexibilización del objetivo, pues cabe aprobar y liquidar los presupuestos sin cumplir el principio de estabilidad, pero en ese caso se establecen medidas para corregir la situación. Cabe también concretar el principio de estabilidad para cada Comunidad Autónoma con la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

d) A continuación, el Abogado del Estado rechaza que la ley recurrida vulnere la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Para la demanda dicha autonomía supone la plena disponibilidad por las Comunidades Autónomas de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer sus competencias, afirmando que dicha ley conculca este principio al suponer una restricción casi absoluta del crédito como medio de financiación.

Sin embargo, en opinión del Abogado del Estado, la doctrina del Tribunal Constitucional no ha recogido de un modo tan absoluto el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Al contrario de lo afirmado en el recurso, el Tribunal ha reconocido que la competencia estatal para dirigir la política económica puede incidir en la potestad de gasto de las Comunidades Autónomas y también puede hacerlo en la de los ingresos. Además, también ha reconocido el Tribunal la constitucionalidad de las medidas del Estado para autorizar operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas.

Así, en cuanto a la limitación de las potestades autonómicas de gasto, alude a las reiteradas Sentencias que reconocen al legislador estatal la posibilidad de limitar el aumento global de las retribuciones de los funcionarios, citando las SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y 62/2001, de 1 de marzo, FJ 2. En definitiva, es la repercusión de las medidas de que se trate en la política económica lo que justifica su constitucionalidad, de manera que cuanto mayor sea dicha repercusión mayor puede ser la incidencia de la intervención estatal en la autonomía financiera automática. En su criterio, tal es el caso de la estabilidad presupuestaria, que en la actualidad constituye uno de los pilares esenciales de la política económica general.

Por lo que se refiere a la vertiente de los ingresos, la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7, ha señalado que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto que por la existencia de un sistema tributario propio con potencia recaudatoria suficiente para cubrir sus necesidades financieras. Por tanto, tampoco desde la vertiente del ingreso la autonomía financiera autonómica es un concepto absoluto, especialmente porque la hacienda autonómica se nutre en buena medida de la aportación de partidas de los presupuestos del Estado. Finalmente, en cuanto a las decisiones que el Estado puede adoptar respecto del endeudamiento de las Comunidades Autónomas, la STC 11/1984, de 2 de febrero, FFJJ 5 y 6, incardina la potestad autorizatoria del Estado en la llamada Constitución económica, es decir, la considera un instrumento de la política económica, precisando que la potestad autorizatoria estatal, que se sustenta en el art. 149.1.11 CE, es de especial relevancia y está al servicio de una única política monetaria.

De todo lo expuesto se puede concluir que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas está condicionada por la coordinación con la hacienda estatal y por el ejercicio de otras competencias estatales, de manera que es necesario examinar en cada caso la decisión del Estado que incida en la autonomía financiera autonómica para apreciar si aquél se excede o no de las competencias que le atribuye la Constitución. En este sentido, el Abogado del Estado manifiesta que la intervención prevista en la ley recurrida del Consejo de Política Fiscal y Financiera responde a la función de coordinación que es propia de dicho órgano. Además, aduce que la incidencia de las medidas controvertidas en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no es tan intensa como pretende el recurso, pues únicamente tiene por objeto evitar el endeudamiento (art. 14 LOFCA) y no se proyecta en absoluto sobre los ingresos y gastos. En conclusión, el régimen previsto se encuentra dentro del margen de actuación estatal, teniendo en cuenta su evidente encuadramiento en la ordenación de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE).

El Abogado del Estado se refiere, a continuación, al cambio de naturaleza del Consejo de Política Fiscal y Financiera que habría derivado de la reforma de la LOFCA por la Ley Orgánica 5/2001, pues aquél habría dejado de ser un órgano consultivo y de deliberación para convertirse en un órgano de coordinación. La intervención del Consejo en la determinación del objetivo concreto de estabilidad presupuestaria para cada Comunidad Autónoma tendría naturaleza coordinadora, pues se trata de alcanzar un acuerdo por los miembros del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en cuyo seno no tiene mayoría el Estado, para poder dar cumplimiento a las decisiones de política económica sobre estabilidad presupuestaria.

Para el Abogado del Estado no es aplicable a este supuesto la doctrina de la STC 76/1983, de 5 de agosto, pues en el presente caso el Consejo de Política Fiscal y Financiera no cumple una función arbitral sino que participa en una fórmula de ejercicio coordinado de una competencia del Estado. Es decir, el Estado en el ejercicio normativo de sus competencias sobre la determinación del objetivo concreto de cada Comunidad Autónoma ha decidido que sea el Consejo de Política Fiscal y Financiera quien lo determine.

Para el Abogado del Estado el Consejo no sustituye a la Administración que pudiera ser competente, sino que actúa bajo el principio de coordinación en la función de concretar un objetivo global establecido por el Estado pudiéndose además no alcanzar un acuerdo por falta de consenso suficiente.

El Abogado del Estado examina a continuación la medida, prevista en el art. 8 de la Ley 5/2001, consistente en la elaboración de un plan de saneamiento y su sometimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Manifiesta que esta medida tiene por objeto el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y supone una manifestación del principio de coordinación. En efecto, el Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, aprueba el objetivo de estabilidad presupuestaria globalmente para todas las Comunidades Autónomas, remitiéndose dicho objetivo global al propio Consejo para que éste apruebe el objetivo concreto para cada Comunidad Autónoma. Por tanto, las Comunidades Autónomas han podido expresar su opinión en el seno de dicho órgano, correspondiendo a cada una de ellas su cumplimiento a través de su ley de presupuestos, con la precisión de que si no se hubiese alcanzado el acuerdo dichos presupuestos deberán aprobarse en situación de equilibrio. Si las Comunidades Autónomas no aprueban los presupuestos según lo señalado, deberán presentar un plan económico-financiero al Consejo de Política Fiscal y Financiera y si dicho plan no se aprobara deberán presentar otro.

Para el Abogado del Estado este iter se basa en el principio de coordinación de las Comunidades Autónomas con el Estado, previéndose distintos momentos en los que aquéllas pueden expresar su opinión, concluyendo que al final del proceso no existe una imposición forzosa ex lege a las Comunidades Autónomas en la configuración de su presupuesto. En contra de lo aducido por la demanda, no considera aplicable en este caso la doctrina de la STC 76/1983, de 5 de agosto, porque lo que se declaró inconstitucional en dicha Sentencia fue un precepto que preveía una situación similar a la prevista en el art. 155 CE. Tampoco considera extensible aquí lo señalado en el fundamento jurídico 14 de la misma STC 76/1983, pues en este caso no existe un acuerdo necesario y vinculante del órgano de coordinación. Por tanto, no se produce infracción del principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Como consecuencia de todo lo argumentado, el Abogado del Estado concluye su escrito solicitando del Tribunal que declare la constitucionalidad de los preceptos recurridos.

8. Mediante providencia de 4 de junio de 2002, el Pleno del Tribunal acordó tener por personado al Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de la Cámara, en el presente recurso de inconstitucionalidad, así como en los registrados con los números 1451-2002, 1454-2002, 1460-2002, 1461-2002, 1462-2002, 1463-2002, 1467-2002, 1471-2002, 1473-2002, 1487-2002, 1488-2002, 1505-2002, 1506-2002 y 1522-2002, según interesa en su escrito de 16 de mayo anterior, accediendo a la suspensión que pide del plazo para hacer alegaciones en los correspondientes recursos hasta tanto se resuelva sobre la acumulación de los mismos. Asimismo, acordó oír a los recurrentes y demás partes personadas para que en el plazo de diez días aleguen lo que estimen oportuno sobre la petición de acumulación. Por último, acordó llevar testimonio del citado escrito y de esta resolución a los recursos de inconstitucionalidad antes relacionados.

9. El Abogado del Estado, en escrito registrado el día 21 de junio de 2002, manifiesta que no se opone a la acumulación solicitada por la representación del Senado.

10. Por ATC 215/2002, de 29 de octubre, el Pleno del Tribunal decidió la no acumulación solicitada.

11. Mediante escrito registrado el día 20 de noviembre de 2002, el Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de la Cámara, manifiesta que habiendo recibido copia del Auto del Pleno del Tribunal declarando que no procede la acumulación solicitada por el Senado del recurso de inconstitucionalidad 1455-2002 con los otros recursos concernientes a la misma ley, procede a formular sus alegaciones en el plazo que se le ha otorgado, alegaciones que a continuación se sintetizan.

a) No se plantea objeción alguna respecto de la legitimación de la parte recurrente, ni respecto a su representación procesal y al plazo, llamando la atención, sin discutir su pertinencia, sobre el planteamiento de recurrir contra dos leyes en un único recurso.

b) Aborda a continuación el significado que tiene la estabilidad presupuestaria en el marco del Derecho de la Unión Europea, partiendo de que el desarrollo de la Unión Europea supone la aparición de un “nuevo escenario constitucional” en el que la estabilidad presupuestaria supone un fundamento básico de la Europa unida, puesto que los Estados han renunciado a su soberanía monetaria en razón a la existencia de una sola política monetaria y una sola autoridad en este campo, el Banco Central Europeo. Además, de acuerdo con el art. 126 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (antiguo art. 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea) y el protocolo núm. 12 del mismo, corresponde a la Comisión supervisar la evolución de la situación presupuestaria y el endeudamiento de los Estados miembros y al Consejo corregir las eventuales desviaciones.

La política de estabilidad presupuestaria pasa, pues, a jugar un papel de primera magnitud en el contexto del Pacto europeo de estabilidad y crecimiento, recordándose que el art. 93 CE establece que “corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de esos Tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”. En la misma dirección, se indica que el art. 149.1.11 CE declara la competencia exclusiva del Estado sobre el sistema monetario y la STC 24/2002, de 31 de enero, FJ 5, afirma que la estabilidad presupuestaria es “un objetivo macroeconómico auspiciado por el art. 40.1” de la Constitución, a cuya corrección “indiscutiblemente puede contribuir la gradual recuperación del equilibrio presupuestario”, de manera que hay que considerar incorporado al art. 134 CE el principio de estabilidad presupuestaria.

No puede olvidarse, según la representación procesal del Senado, que el art. 21.3 LOFCA establece que los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados por las mismas “con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los presupuestos generales del Estado”, y aunque ello se refiere a los aspectos contables hay que dar al precepto una nueva lectura como consecuencia de las determinaciones contenidas en el art. 93 CE.

El Pacto de estabilidad y crecimiento contiene una serie de compromisos por parte de los Estados miembros: respetar el objetivo presupuestario, consiguiendo situaciones presupuestarias próximas al equilibrio con superávit; adoptar medidas correctoras para alcanzar esos objetivos una vez recibida la advertencia a través de una recomendación del Consejo; poner en marcha sin demora los ajustes presupuestarios correctores; y corregir los déficits excesivos tan pronto como sea posible. Estamos, por tanto, ante medidas que no son instrumento de una política económica coyuntural, sino ante un principio básico desde el punto de vista económico. En conclusión, los Estados miembros tienen un objetivo común contenido en el art. 120 TFUE (antiguo art. 98 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea), que impone contribuir a los objetivos de la Unión coordinando sus políticas económicas (art. 121 TFUE), sometiéndose a un sistema de vigilancia multilateral (art. 121.5 TFUE).

A todo ello, no son ajenas la Ley general de estabilidad presupuestaria y la Ley Orgánica complementaria. La exposición de motivos de la primera hace referencia a que en un Estado fuertemente descentralizado como España el esfuerzo del Estado ha de ser simultáneamente realizado por el conjunto de las Administraciones públicas. De aquí que se fije un marco de estabilidad presupuestaria de alcance básico, de acuerdo con las habilitaciones del Estado contenidas en el art. 149.1.13 y 18 CE, afirmando, complementariamente, la relevancia de las reglas 11 y 14 del mismo art. 149.1 CE. Si se examina la normativa de la Unión Europea que ha quedado reseñada, se verá que, sometida la política económica al cumplimiento de los objetivos de la Unión, ninguno de los aspectos recogidos en la exposición de motivos de la Ley general de estabilidad presupuestaria es ajeno al cumplimiento de los acuerdos del Consejo, obligatorios para el Estado español, que es garante, ex art. 93 CE, de dicho cumplimiento.

Nadie niega, aduce la representación procesal del Senado, que las Comunidades Autónomas gozan del principio de autonomía financiera, pero es éste un principio que no es absoluto, sino muy matizado, pues se ha de instrumentar “con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre los españoles” (art. 156 CE). Por tanto, el principio de autonomía financiera debe ser ejercido ahora con muchas más restricciones que con anterioridad.

La representación procesal del Senado mantiene que, habida cuenta de lo señalado, resulta aplicable al caso la doctrina contenida en la STC 11/1984, de 2 de febrero, FJ 5, que expresó, con apoyo en la STC 1/1982, de 28 de enero, que las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de emisión de deuda pública deben enmarcarse en los principios básicos del orden económico resultantes de la llamada Constitución económica, ajustándose al principio de coordinación de sus haciendas con la hacienda estatal. En igual sentido, otras muchas Sentencias del Tribunal Constitucional han reconocido competencias del Estado que restringían la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en ámbitos diversos (la estabilidad económica interna o externa, la creación de empleo, el cumplimiento de compromisos internacionales o la estabilidad de la moneda). Así, cita las SSTC 27/1981, de 20 de julio, 1/1982, de 28 de enero, 76/1983, de 5 de agosto, 11/1984, de 2 de febrero, 96/1984, de 19 de octubre, 179/1985, de 19 de diciembre, 14/1986, de 31 de enero, 63/1986, de 21 de mayo, 96/1990, de 24 de mayo, 13/1992, de 6 de febrero, 76/1992, de 14 de mayo, 237/1992, de 15 de diciembre, 17/1996, de 7 de febrero y 171/1996, de 30 de octubre. Hace referencia específica a la STC 171/1996, en conexión con la STC 96/1990, de 24 de mayo, en las que el Tribunal confirmó la decisión estatal de establecimiento de un límite porcentual máximo para la incremento de las retribuciones de los empleados públicos en cuanto que ello está orientado a la consecución de la estabilidad económica y a la gradual recuperación del equilibrio presupuestario, configurándose, en suma, como un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno [así, también las SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2 y 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a)].

El dictamen del Consejo de Estado, de 19 de enero de 2001, emitido en relación con la Ley 18/2001, pone el acento en la relevancia que tienen las reglas 11 y 13 del art. 149.1 CE respecto del contenido de dicha ley, haciéndose hincapié en la incidencia que tiene en este caso el art. 93 CE. En definitiva, el Estado resulta garante del cumplimiento de las obligaciones que se le imponen al Estado español en el ámbito de la Unión Europea y de aquí que le corresponda velar por que los presupuestos de las Comunidades Autónomas, al igual que los del Estado, se acomoden a los objetivos y directrices de la Unión. En este marco de necesaria coordinación entre las haciendas estatal y autonómica se ha de entender la función coordinadora que las leyes recurridas atribuyen al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que tiene, precisamente, una naturaleza coordinadora.

c) A continuación, el representante procesal del Senado examina los motivos del recurso de inconstitucionalidad aducidos por la demanda.

Recuerda la representación procesal del Senado que la Ley Orgánica 5/2001 pretende evitar “resultados disfuncionales y desintegradores”, en la línea precisamente de lo establecido en la STC 1/1982, de 28 de enero, que cita la parte recurrente.

Asimismo considera que la ley recurrida no vacía de contenido las competencias autonómicas, pues modula la acción de las Comunidades Autónomas, pero en absoluto se altera su ámbito competencial.

Igualmente señala que la ley impugnada supone el respeto de los compromisos libremente aceptados por el Estado español frente a la Unión Europea.

Afirma en relación con el art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001 que es la medida allí establecida precisamente la de menor intensidad entre las que se podían haber elegido, calificando el procedimiento previsto en aquel de prudente y equilibrado.

Finalmente, considera que la ley recurrida no impide a las Comunidades Autónomas la elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos como aduce la parte recurrente.

Por todo lo expuesto, se solicita del Tribunal que desestime el recurso de inconstitucionalidad.

12. Por providencia de 22 de noviembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan con este recurso de inconstitucionalidad los arts. 2, 3, 5, 6 (apartados 3 y 4), 8 (apartados 1, 2, 3, 4, 5, 7 y 8) y la disposición adicional única (apartados 1, 2, 3 y 4) de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria.

2. La fundamentación que sustenta la presente impugnación es en buena medida coincidente con la fundamentación recogida en el recurso de inconstitucionalidad 1454-2002 planteado por el propio Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra determinados artículos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. No obstante los recurrentes han planteado un recurso autónomo frente a los preceptos recogidos en la Ley 18/2001, recurso finalmente no acumulado al presente por este Tribunal, por lo que en la presente Sentencia únicamente nos corresponde la resolución de las impugnaciones dirigidas contra los preceptos anteriormente referidos de la Ley Orgánica 5/2001, sin perjuicio de que podamos aludir a aquellos preceptos de la Ley 18/2001 que se encuentren directamente conectados con los aquí impugnados. Pues, en efecto, buena parte de la argumentación del recurso va dirigida contra “la construcción del principio de estabilidad presupuestaria” que define el art. 3.2 de la Ley 18/2001 general de estabilidad presupuestaria y a la que se remite el art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria y por conexión muchos de los preceptos impugnados en el presente recurso.

La representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias considera que los preceptos recurridos vulneran la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma reconocida en el art. 156 de la Constitución, sin que los títulos habilitantes que dan cobertura constitucional a la ley recurrida justifiquen el alcance de su regulación.

El Abogado del Estado rechaza que las normas impugnadas incurran en las infracciones constitucionales que se les achacan al haber sido dictadas en ejercicio de las competencias que al Estado atribuye el art. 149.1.13 CE y complementariamente, para aspectos concretos, las reglas 11, 14 y 18 del mismo art. 149.1 CE.

Hay que indicar ya en este punto, que las cuestiones planteadas en este proceso han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011, de 20 de julio, y 157/2011, de 18 de octubre, a cuyos textos nos remitiremos sucintamente, destacando ya que la reforma constitucional de 27 de septiembre pasado, que entró en vigor ese mismo día —disposición final única—, ha dado una nueva redacción al art. 135 CE con la que se ha llevado a cabo la “consagración constitucional” del principio de estabilidad presupuestaria.

3. Ante todo, hemos de plantearnos la posible extinción de este proceso por virtud de la modificación de la Ley Orgánica 5/2001 por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, cuestión ésta a la que la citada STC 134/2011, de 20 de julio, ha dado, en su fundamento jurídico 2, una respuesta negativa: “carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya” del ordenamiento, pero “constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Y en este caso ocurre que la modificación que dicha Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, realiza de la Ley Orgánica 5/2001 supone su sustitución por otra normativa que reproduce las mismas cuestiones objeto de controversia. “Por tanto, ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su modificación, el recurso de inconstitucionalidad promovido frente a la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre,… mantiene vivo su objeto”.

4. Para entrar en el fondo del asunto hemos de recordar la doctrina del ius superveniens que reiteradamente venimos sentando, en lo que ahora importa, en el control de los posibles excesos competenciales, y sobre esta base, una vez que ya hemos dejado constancia de la reforma constitucional que ha modificado el art. 135 CE con la “consagración constitucional” —exposición de motivos de la reforma— del “principio de estabilidad presupuestaria”, resulta claro, que “es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos ahora al dictar Sentencia, pues es doctrina uniforme de este Tribunal que ‘en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones.” (STC 179/1998, de 19 de septiembre, FJ 2, y en el mismo sentido SSTC 135/2006, de 27 de abril, FJ 3, 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2 y 120/2011, de 6 de julio, FJ 2).

Y el apartado 1 de la nueva redacción del art. 135 CE establece que “todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”. Estamos, pues, como ya dijimos en la STC 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3, ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principial queda fuera de la disponibilidad —de la competencia— del Estado y de las Comunidades Autónomas. Cuestión distinta es la de su desarrollo, pues aquel sentido principial admite diversas formulaciones, de modo que será ese desarrollo el que perfilará su contenido. Desarrollo que la nueva redacción del art. 135 CE en su apartado 3 encomienda a una ley orgánica, obviamente estatal.

Estando clara, como ya declaramos en la STC 134/2011, de 20 de julio, ya citada, y ratificamos en la STC 157/2011, la competencia estatal ex art. 149.1, 13 y 14 CE, por un lado, y art. 149.1.11 y 18 CE, por otro para dictar las normas controvertidas, “deberemos valorar en el examen de cada precepto impugnado si las competencias estatales en juego limitan o no de modo indebido las competencias autonómicas, en particular su autonomía política y financiera (arts. 137 y 156 CE)” (STC 134/2011, ya citada, FJ 7).

5. Llegando así, como acabamos de indicar, al examen de los concretos preceptos impugnados, habrá que comenzar por el art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001, pues es el precepto que afirma que el principio de estabilidad presupuestaria, tal como aparece definido en la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria, será aplicable a las Comunidades Autónomas.

“Artículo 2. Principios generales.

Los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, tal como aparecen definidos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, serán aplicables a las Comunidades Autónomas en la forma prevista en esta Ley Orgánica.”

Debemos remitirnos para la resolución de la cuestión planteada a la STC 134/2011, FJ 8 b), en la que se desestimó la impugnación del art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001, con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones que deben ser igualmente aplicables a la desestimación de aquellos otros artículos que se refieren al principio de estabilidad:

a) “La definición de ‘estabilidad presupuestaria’ se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13” de la Constitución.

b) “Este Tribunal en su STC 62/2001, de 1 de marzo, reiterando anterior doctrina, ha considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas.”

c) “La legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, FJ 4).”

d) “una vez desestimada la impugnación del artículo 3.2 de la Ley 18/2001, que contiene el alcance de dicho principio de estabilidad, procede hacer lo mismo respecto del art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 y desestimar su impugnación.”

6. A la misma conclusión desestimatoria hemos de llegar respecto de todos aquellos preceptos impugnados que se remiten al concepto de estabilidad utilizado en el art. 3.2 de la Ley 18/2001.

Así, por los mismos motivos debe ser ahora desestimada la impugnación de la disposición adicional única, apartado cuatro que dispone el carácter anual de los presupuestos autonómicos en concordancia con los del Estado y su sometimiento al principio de estabilidad presupuestaria.

“Disposición adicional única. Modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Cuatro. Se modifica el apartado 1 del artículo 21 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en los siguientes términos:

1. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades.”

Como ya dijimos en la STC 134/2011, FJ 8 e), “el principio de estabilidad es el único aspecto sobre el que se contiene una argumentación de reproche, debiendo desestimarse con la misma fundamentación que en los casos anteriores”.

7. El art. 3 de la Ley Orgánica 5/2001 sobre el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaría por las Comunidades Autónomas, se impugna por los mismos motivos que los artículos anteriores.

“Artículo 3. Cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaría por las Comunidades Autónomas.

1. Las Comunidades Autónomas podrán adoptar las medidas legislativas y administrativas que consideren convenientes para lograr el objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en esta Ley Orgánica y en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria. En todo caso, vendrán obligadas a adecuar su normativa presupuestaria al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Gobierno de la Nación, sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, velará por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en todo el ámbito del sector público.

3. Las situaciones excepcionales de déficit presupuestario que pudieran afectar a las Comunidades Autónomas deberán ser justificadas mediante la exposición de las causas que las ocasionan y la identificación de los ingresos y los gastos que las producen, y requerirán la formulación de un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para su corrección, con el contenido y alcance previstos en esta Ley Orgánica.”

Es de destacar que aunque tal precepto no fue impugnado en el recurso que dio lugar a la STC 134/2011, le son plenamente aplicables los mismos argumentos reproducidos por lo que procede desestimar su impugnación.

8. Con igual argumentación se desestimó en la STC 134/2011, FJ 8 c) la impugnación del art. 5, segundo inciso de la Ley Orgánica 5/2001, que dispone:

“Artículo 5. Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

…Tanto el Consejo como las Comunidades Autónomas en él representadas deberán respetar, en todo caso, el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 8 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.”

El precepto supone “una reiteración del contenido del art. 3.2 de la Ley 18/2001 de manera que, por consecuencia de lo dicho respecto de este último precepto, debemos desestimar también la impugnación” (STC 134/2011, loc. cit.).

9. Procede igualmente la desestimación de la impugnación de los arts. 6 (apartados 3 y 4) de la Ley Orgánica 5/2001,

“Artículo 6. Objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas.

…

3. En el plazo de un mes desde la aprobación por parte del Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria en las condiciones establecidas en el artículo 8.1 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas determinará el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas.

4. Si en el plazo previsto en el apartado anterior el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas no alcanzase un acuerdo sobre los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria, cada una de ellas estará obligada a elaborar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario, computada en los términos previstos en el artículo 3.2 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.”

Debemos remitirnos a la, tantas veces citada, STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8 d), en la que desestimamos su impugnación con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

a) “ninguna vulneración de la autonomía política y financiera … supone … la fijación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del ‘objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas’ [pues] es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta, sin duda, a ‘la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general’ [art. 2.1 b) LOFCA] y ha de ser adoptada, de acuerdo con nuestra doctrina ‘con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema’.”

b) “Lo propio acaece respecto del art. 6.4 de la Ley Orgánica 5/2001, que se limita a establecer que, si no se alcanzase un acuerdo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas acerca de ‘los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria” de cada Comunidad Autónoma, éstas deben elaborar y liquidar sus presupuestos “en situación, al menos de equilibrio’, pues al precepto le es de aplicación todo lo que se acaba de razonar.”

c) “En conclusión, procede desestimar la impugnación del art. 6.3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001.”

10. Los recurrentes impugnan igualmente el artículo 8 de la Ley Orgánica 5/2001 cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 8. Corrección de las situaciones de desequilibrio.

1. Las Comunidades Autónomas que no hayan aprobado sus presupuestos en situación de equilibrio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.3 de esta Ley Orgánica, vendrán obligadas a elaborar un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para la corrección de esta situación. Dicho plan será aprobado, en su caso, por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma si su normativa propia así lo exige.

2. El plan económico-financiero contendrá la definición de las políticas de ingresos y de gastos que habrá de aplicar la Comunidad Autónoma para corregir la situación de desequilibrio en los tres ejercicios presupuestarios siguientes.

3. El plan económico-financiero para la corrección del desequilibrio se remitirá al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en el plazo de un mes desde la aprobación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma que incurra en posición de desequilibrio.

4. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas comprobará la idoneidad de las medidas contenidas en el plan a que se refieren los apartados anteriores, y la adecuación de sus previsiones al objetivo de estabilidad que se hubiera fijado para las Comunidades Autónomas.

5. Si el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas considerase que las medidas contenidas en el plan presentado no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, el Consejo, a través de su Secretaría Permanente, requerirá a la Comunidad Autónoma la presentación de un nuevo plan, en el plazo de veinte días.

6. El Ministerio de Hacienda será el órgano responsable del seguimiento de las actuaciones encaminadas a la corrección del desequilibrio, para lo cual podrá solicitar a las Comunidades Autónomas la información a que se refiere el artículo 7 de la presente Ley Orgánica.

7. En el supuesto de que una Comunidad Autónoma liquide sus presupuestos, incumpliendo el objetivo de estabilidad presupuestaria, deberá presentar un plan de saneamiento económico-financiero, en los veinte días siguientes a la aprobación de la liquidación. Si el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas considerase que las medidas contenidas en el plan no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, se requerirá la presentación de un nuevo plan.

8. Cuando concurran condiciones económicas, imprevistas en el momento de la aprobación del plan económico-financiero, la Comunidad Autónoma podrá remitir al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas un plan rectificativo del plan inicial, que se tramitará de acuerdo con el procedimiento previsto en este artículo.”

Debemos igualmente aplicar la doctrina recogida en la ya mencionada STC 134/2011, FJ 11, a la hora de desestimar la impugnación del art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001 que dispone el procedimiento de corrección de las situaciones de desequilibrio, pues tal como afirmamos:

a) “partiendo de la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, debemos atribuir igual legitimidad al criterio de que cuando dicho principio no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, pues de no hacerse así quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, por consecuencia, la citada competencia del Estado, a cuyo través éste ha de garantizar el equilibrio de la política económica general (STC 62/2001, FJ 4, con remisión a otras).”

b) “no vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas la necesaria elaboración por las Comunidades Autónomas del plan económico-financiero cuando los presupuestos autonómicos se aprueben o liquiden con desequilibrio, ni tampoco lo hace su examen por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y la presentación de un nuevo plan cuando el anterior no garantice el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Lo mismo ocurre cuando, concurriendo las circunstancias imprevistas a que se refiere el apartado 8 del art. 8, la propia Comunidad Autónoma remita un plan rectificativo al Consejo de Política Fiscal y Financiera.”

c) “la comprobación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la idoneidad de las medidas del plan económico-financiero no puede considerarse como un simple mecanismo de control de la actividad presupuestaria de las Comunidades Autónomas, pues los presupuestos autonómicos, al igual que ocurre con los planes hidrológicos de cuenca, ‘inciden en la actividad de diferentes Administraciones públicas —la de las Comunidades Autónomas, en primer lugar, pero también las del Estado y otros entes territoriales e institucionales— siendo patente tanto su directa relación con la ordenación general de la actividad económica como la obligación de respetarlas que a todas ellas incumbe’, pues si cada Comunidad Autónoma pudiera instrumentar libremente y sin homogeneidad las medidas de adecuación al objetivo —en este caso incumplido— de estabilidad presupuestaria, dicho objetivo resultaría de difícil o imposible cumplimiento. Es, pues, a través de medidas de coordinación en el seno del órgano establecido por el legislador orgánico en cumplimiento de la Constitución (art. 157.3 CE), como se garantiza el cumplimiento de la política económica de estabilidad presupuestaria del Estado.”

11. Asimismo, no cabe sino la desestimación de la impugnación de la disposición adicional única, apartado 1.

“Disposición adicional única. Modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Uno. Se modifica la letra b) del apartado 1 del artículo 2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que queda redactado en los siguientes términos:

b) La garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español. A estos efectos, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.”

Como ya dijimos en la STC 134/2011, FJ 8 e), “la concepción de la estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit que tiene el precepto impugnado se aviene con las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 14 CE, competencias que se ejercen en el marco multilateral de coordinación y cooperación previsto por el legislador orgánico. Por tanto, debemos desestimar la impugnación de este apartado uno de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001.”

12. Corresponde igualmente aplicar la argumentación realizada en la STC 134/2011, para desestimar la impugnación de la disposición adicional única (apartado 2) de la Ley Orgánica 5/2001.

“Disposición adicional única. Modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

…

Dos. El apartado 2 del artículo 3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, pasa a tener la siguiente redacción:

2. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, como órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera, entenderá de las siguientes materias:

a) La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado.

b) La emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la Ley Orgánica 18/2001, Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

c) El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación.

d) El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

e) La apreciación de las razones que justifiquen, en cada caso, la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.

f) La coordinación de la política de endeudamiento.

g) La coordinación de la política de inversiones públicas.

h) En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.”

Tal como argumentamos en la STC 134/2011, FJ 11, “la atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la facultad de emitir informes y de adoptar acuerdos en relación con la aplicación efectiva del objetivo de estabilidad presupuestaria se adecua a las competencias de coordinación y cooperación que son propias de dicho Consejo”, por lo que debe ser desestimada la impugnación.

13. Finalmente se recurre la disposición adicional única (apartado 3 de la Ley Orgánica 5/2001.

“Disposición adicional única. Modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

…

Tres. El apartado 3 del artículo 14 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, queda redactado en los siguientes términos:

3. Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado. Para la concesión de la referida autorización, el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria definido en el artículo 2.1 b) de la presente Ley.

Con relación a lo que se prevé en el párrafo anterior, no se considerarán financiación exterior, a los efectos de su preceptiva autorización, las operaciones de concertación o emisión denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Europea.

En todo caso, las operaciones de crédito a que se refieren los apartados uno y dos anteriores precisarán autorización del Estado cuando, de la información suministrada por las Comunidades Autónomas, se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.”

Nos remitimos, asimismo, para la desestimación de la impugnación del precepto a la STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8 e), y a lo argumentado entonces “la necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas cuando se constate a través de la información suministrada por éstas el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, según prevé el precepto impugnado, no vulnera la autonomía política y financiera de la Generalitat, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1.11 y 13 CE”.

Procede, por tanto, la desestimación del recurso.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los arts. 2, 3, 5, 6 (apartados 3 y 4), 8 (apartados 1, 2, 3, 4, 5, 7 y 8) y la disposición adicional única (apartados 1, 2, 3 y 4) de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintitrés de noviembre de dos mil once

SENTENCIA 186/2011, de 23 de noviembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 306, de 21 de diciembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:186

Recurso de inconstitucionalidad 1461-2002. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011).

1. Las cuestiones planteadas en este proceso relacionadas con el principio de estabilidad presupuestaria han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011 y 157/2011 [FJ 2].

2. La estabilidad presupuestaria, tal como aparece definida en la Ley 18/2001, se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13 (STC 134/2011) [FJ 6].

3. La legitimidad constitucional de que el Estado establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (SSTC 62/2011, 134/2011) [FJ 6].

4. La concepción de la estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit que tiene el precepto impugnado se aviene con las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 14 CE, competencias que se ejercen en el marco multilateral de coordinación y cooperación previsto por el legislador orgánico (STC 134/2011) [FJ 7].

5. Ninguna vulneración de la autonomía política y financiera supone la fijación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de ellas pues es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta a la garantía del equilibrio económico que ha de ser adoptada con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema (STC 134/2011) [FJ 8].

6. La exigencia de que las comunidades Autónomas deben elaborar y liquidar sus presupuestos en situación de equilibrio cuando no se alcanzase un acuerdo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera acerca de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria de cada Comunidad Autónoma, no vulnera su autonomía política y financiera, al afectar a la garantía del equilibrio económico general de todo el sistema (STC 134/2011) [FJ 8].

7. Cuando el principio de estabilidad presupuestaria no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, es legítimo que el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio (SSTC 62/2001, 134/2011) [FJ 9].

8. No vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas el examen del plan económico-financiero por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, ni tampoco el requerimiento de la presentación de un nuevo plan cuando el anterior no garantice el cumplimiento del objetivo de estabilidad (STC 134/2011) [FJ 9].

9. La comprobación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la idoneidad de las medidas del plan económico-financiero no puede considerarse como un simple mecanismo de control de la actividad presupuestaria de las Comunidades Autónomas, sino como una garantía del cumplimiento de la política económica de estabilidad presupuestaria del Estado (STC 134/2011) [FJ 9].

10. La atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la facultad de emitir informes y de adoptar acuerdos en relación con la aplicación efectiva del objetivo de estabilidad presupuestaria se adecua a las competencias de coordinación y cooperación que son propias de dicho Consejo (STC 134/2011) [FJ 10].

11. La necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas, cuando se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, no vulnera la autonomía política y financiera de la Generalitat, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1 apartados 11 y 13 CE (STC 134/2011) [FJ 11].

12. La reforma constitucional ha modificado el 135 CE, resultando claro que, según nuestra doctrina del *ius superveniens*, es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos al dictar sentencia, pues en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones (STC 179/1998, 120/2011) [FJ 4].

13. La atribución por el Estatuto de competencias a la Comunidad Autónoma no puede afectar a las competencias sobre las materias o submaterias reservadas al Estado, que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal sin necesidad de que el Estatuto de Autonomía incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales (STC 31/2010) [FJ 5].

14. Carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya del ordenamiento, pero constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas (STC 134/2011) [FJ 3].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1461-2002, interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra los arts. 2, 6.3, 6.4, 8 (excepto el apartado 6), y los apartados uno, dos y tres de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco José Hernando Santiago, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 12 de marzo de 2002, la Letrada del servicio jurídico de la Generalitat de Cataluña, en representación procesal del Consejo de Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2; 6.3; 6.4; 8 (excepto apartado 6); disposición adicional única, apartado uno, en cuanto modifica el art. 2.1 b) de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), en el inciso “a estos efectos se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o superávit, computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales”; la disposición adicional única, apartado dos, en cuanto añade la letra b) al art. 3.2 LOFCA; y la disposición adicional única, apartado tres, en la modificación que hace del art. 14.3 LOFCA, todos ellos de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

La fundamentación que sustenta la impugnación se resume a continuación.

a) La Letrada de la Generalitat de Cataluña comienza precisando el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, indicando que la Ley Orgánica 5/2001 contiene una regulación complementaria a la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria y que, por lo tanto, buena parte de las objeciones a la constitucionalidad de dicha ley orgánica se refieren a la utilización y remisión a conceptos definidos en la ley que complementa, y que también ha sido impugnada por el Gobierno de la Generalitat ante este Tribunal. Afirma que la complementariedad de las leyes impugnadas determina que también los recursos de inconstitucionalidad sean complementarios para determinar el alcance de la lesión que provocan en la autonomía financiera autonómica y local, por lo que, además de solicitar de este Tribunal la acumulación de los respectivos procedimientos de inconstitucionalidad presentados por el Gobierno catalán, pide que se tengan por reproducidas en el presente procedimiento las alegaciones vertidas en el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria. Así, señala que en la medida en que la Generalitat de Cataluña considera inconstitucional el art. 3.2 de la Ley 18/2001, y la definición básica de estabilidad presupuestaria como equilibrio o superávit presupuestario, toda referencia a dicha definición se tiene también por inconstitucional y, en este sentido, se impugnan el art. 2 y la disposición adicional única, apartado uno, en cuanto modifica el art. 2.1 b) LOFCA. Respecto a estos artículos la Letrada de la Generalitat de Cataluña pide que acepte una remisión al documento de demanda presentado para la interposición del recurso contra la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria.

Añade que las leyes básica y orgánica de estabilidad aprobadas crean unas restricciones a la autonomía financiera autonómica y local que no respetan el marco europeo, y que tampoco guardan proporcionalidad, ni quedan amparadas en los títulos competenciales estatales sobre ordenación de la economía, bases del sistema monetario, hacienda del Estado, o bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.13, 11, 14 y 18 CE).

Para la Letrada de la Generalitat de Cataluña el primer y gran desapoderamiento al Parlamento de Cataluña se produce en el art. 2 y en la disposición adicional única, apartado uno, en cuanto modifica el art. 2.1 b) LOFCA. Es en estos preceptos donde, a su juicio, se realiza, con carácter orgánico, una exclusión general del recurso al endeudamiento para las leyes de presupuestos autonómicos cuando, precisamente, ésa era la forma parcial de cubrir gastos de personal, corrientes en bienes y servicios, transferencias corrientes u operaciones de capital. Se relega al crédito a la condición de instrumento excepcional y su utilización comportará la sumisión a unos procedimientos de tutela y control incompatibles con la autonomía constitucionalmente reconocida en los arts. 156.1 y 157.1 e) CE y 44.9, 49 y 51 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979.

b) A continuación el escrito de interposición del recurso se centra en desarrollar los motivos en los que se funda la inconstitucionalidad de los arts. 6, 8 y concordantes de la Ley Orgánica 5/2001, por atribuir al Consejo de Política Fiscal y Financiera el ejercicio de competencias que corresponden al Parlamento de Cataluña y vulnerar así su autonomía financiera. De conformidad con el art. 49 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, “corresponde al Consejo Ejecutivo o Gobierno la elaboración y aplicación del presupuesto de la Generalitat, y al Parlamento su examen, enmienda, aprobación y control. El presupuesto será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Generalidad y de los organismos, instituciones y empresa que de ella dependan”. Es precisamente en este punto donde la Letrada de la Generalitat de Cataluña considera que la Ley Orgánica 5/2001 detrae la decisión del volumen concreto del presupuesto al Parlamento de Cataluña para otorgársela a un órgano no constitucional ni estatutario, en el que la Generalitat no tiene ninguna capacidad de decisión, sino que es tan solo un voto entre 21 (art. 3 LOFCA). Así, la Generalitat de Cataluña entiende que la única naturaleza admisible del Consejo de Política Fiscal y Financiera era la que tenía hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2001, es decir, la de órgano consultivo y de deliberación creado para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la hacienda del Estado. Sin embargo, señala la Letrada de la Generalitat de Cataluña, los arts. 6.3, 6.4, 8 (excepto su apartado 6), y la disposición adicional única dos, en cuanto añade la letra b) al art. 3.2 LOFCA, cambian totalmente su carácter de coordinación otorgándole facultades de decisión y adopción de acuerdos en cuanto al objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas y plan económico-financiero de la Comunidad Autónoma. En concreto, señala que los apartados 3 y 4 del art. 6 articulan un procedimiento de codecisión, con el Estado y el resto de Comunidades Autónomas, sobre el volumen concreto de los ingresos y gastos de la Generalitat, en defecto del cual, existe una decisión estatal de equilibrio, ya tomada con rango de ley orgánica. En este punto, a su juicio, el legislador no ha tenido en cuenta la STC 76/1983 sobre la Ley Orgánica de armonización del proceso autonómico (LOAPA), en la que se pronunció sobre la imposibilidad de entender de esa forma la coordinación económica. Para la Letrada de la Generalitat de Cataluña la inconstitucionalidad del art. 6.3 de la Ley Orgánica 5/2001 deriva directamente de la STC 76/1983, puesto que de la adopción de acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera resulta fijado el objetivo de estabilidad presupuestaria para la Generalitat, de forma que el Gobierno y el Parlamento de Cataluña quedan condicionados por esa decisión. Asimismo, señala que el art. 6.4 es también inconstitucional por afectar al margen de decisión autonómico de forma vinculante y con carácter de orgánico, sin ningún amparo en la Constitución para dictar esa norma, que no puede entenderse de ninguna forma de coordinación, sino de ejercicio de competencias que, de acuerdo con el art. 49 del Estatuto de Autonomía de 1979, corresponden al Gobierno y Parlamento autonómicos.

Por otro lado, considera inconstitucional el apartado 1 del art. 8 por la remisión a las condiciones del art. 6.3, que vincularán a la Asamblea Legislativa de la Comunidad a la hora de elaborar ese plan financiero, entendiendo que, en Cataluña, el art. 49 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 exige que el plan lo elabore el Gobierno y su aprobación sea parlamentaria. Por otra parte, añade que el apartado 2 obliga a la Comunidad Autónoma a aprobar, en dicho plan económico, la política de ingresos y gastos por tres años, sin que aparezca claramente cuál es el valor jurídico de ese plan y su incumplimiento por parte de la ley anual de presupuestos autonómica.

Pero donde considera la Letrada de la Generalitat de Cataluña que se produce una auténtica jerarquización del Consejo de Política Fiscal y Financiera por encima de los órganos legitimados representativos autonómicos es en los apartados 3, 4, 5, 7 y 8 del art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001. Así, entiende que, según los apartados señalados, en Cataluña el plan económico-financiero será aprobado por la Asamblea Legislativa en el perentorio plazo de un mes desde la aprobación de la ley de presupuestos pero el Consejo de Política Fiscal y Financiera enjuiciará lo aprobado por el Parlamento autonómico, y si considera que no es adecuado, le dará al Parlamento veinte días para aprobar otro plan. Estas reglas vulneran, a su juicio, la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña, por detraer decisiones que le competen de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad y condicionarlas a la fiscalización de un órgano externo que no está ni siquiera contemplado en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En el mismo sentido considera que vulnera la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña la modificación del apartado 2 del art. 3 LOFCA contenida en la disposición adicional única dos de la Ley Orgánica 5/2001, en cuanto añade una nueva materia competencia del Consejo de Política Fiscal y Financiera en la nueva letra b), consistente en “la emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la LO 5/2001”. A su entender, esas nuevas potestades de decisión, de naturaleza distinta a las asignadas hasta ahora a éste órgano, son inconstitucionales por vulnerar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y de la Generalitat de Cataluña, prevista en el art. 156.1 CE, pero también por tomar decisiones que condicionan potestades atribuidas por el Estatuto de Autonomía a sus órganos de autogobierno, esencialmente en el art. 49.

c) La última parte del escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad se dirige a exponer los motivos por los que se considera que la modificación del art. 14.3 LOFCA por la disposición adicional única tres de la Ley Orgánica 5/2001 vulnera la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña. Hasta la modificación del art. 14 por la Ley Orgánica 5/2001 este precepto reconocía a las Comunidades Autónomas la posibilidad de realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año para cubrir necesidades transitorias de tesorería y también la opción de concretar operaciones de crédito por tiempo superior a un año para financiar políticas de inversión, con unos límites máximos. El apartado tres preveía operaciones de crédito al extranjero o emisión de deuda pública autonómica con autorización del Estado. Pues bien, para la Letrada de la Generalitat de Cataluña los problemas se detectan en el primer y tercer párrafos del art. 14.3 LOFCA, en la redacción dada por la Ley Orgánica 5/2001. Así, a su juicio, en los supuestos en los que ya se requería autorización por parte del Estado —párrafo primero— parece que se supedita la autorización al cumplimiento del equilibrio presupuestario, aun cuando el precepto adolece de gran indeterminación en la locución “tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria”. Pero además, cuando se constate una situación de cualquier mínimo desequilibrio presupuestario, quedan sometidas a autorización las formas de recurso al crédito que ahora no lo estaban: los créditos inferiores a un año para cubrir necesidades transitorias de tesorería (art. 14.1 LOFCA) y los créditos de inversión cuyas anualidades de amortización no excedan el 25 por 100 de los ingresos corrientes de la Comunidad. Esta regulación, a su juicio, no tiene ni siquiera parangón con las limitaciones al crédito que se establecen para las entidades locales, siendo éstas menos restrictivas que las establecidas en el art. 14 LOFCA.

Señala la Letrada de la Generalitat de Cataluña que la jurisprudencia constitucional ha admitido la autorización por el Estado de operaciones de deuda por las Comunidades Autónomas (STC 11/1984) e incluso la fijación de un tipo uniforme de interés de demora para determinados créditos (STC 14/1986). Sin embargo, a su juicio, siempre se ha vinculado esa limitación de las competencias autonómicas en materia de créditos y deuda a su necesaria justificación por razones de coordinación y unidad económica del Estado.

A su entender las medidas suplementarias de autorización que se adoptan con la modificación del art. 14.3 LOFCA no son ni indispensables ni necesarias, ni siquiera afectan a la unicidad del orden económico. En primer lugar, porque la unicidad del orden económico del Estado está regulada, en lo que respecta al control de déficit y endeudamiento, por las normas comunitarias europeas, que resultan de obligado cumplimiento para las Comunidades Autónomas. Por otra parte, continúa, el art. 6 de la Ley Orgánica 5/2001 ha desapoderado prácticamente a las Comunidades Autónomas de sus facultades de determinación del volumen global de sus presupuestos, con lo cual, los posibles controles de acceso al déficit y garantía de estabilidad se toman ya en el nivel de decisión presupuestaria. Y, a todo lo anterior añade que el art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001 prevé la existencia de un plan económico-financiero, controlado jerárquicamente por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, para sanear y corregir a medio plazo la situación de déficit. Pero, afirma la Letrada de la Generalitat de Cataluña, todos estos controles, previos e inconstitucionales por vulnerar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, no son considerados suficientes por el legislador estatal, que modifica el art. 14.3 LOFCA para poder denegar la autorización de acceso al crédito público y la emisión de deuda de dichas entidades, y autorizar cualquier crédito de tesorería o de inversión autonómico en caso de que se haya detectado un presupuesto con déficit. Estas normas tienen, a su juicio, naturaleza de tutela jerárquica financiera; y prueba de que no son indispensables es que no se han establecido para los entes locales.

Así pues, para la Letrada de la Generalitat de Cataluña, la vulneración de los arts. 156.1 y 157.1 e) CE; y 44.9 y 51 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 no pueden en forma alguna ampararse en los títulos competenciales del art. 149.1.13, 11 o 14 CE, cuando los objetivos de unidad de orden económico sobre estabilidad presupuestaria ya están garantizados por otros mecanismos más respetuosos con la autonomía y vinculados a los objetivos e instrumentos previstos en las normas europeas.

Finalmente indica que existe también vulneración del art. 157.3 LOFCA por no respetar el carácter que debería tener dicha Ley en relación a su fundamento constitucional. Así, el art. 157.3 reenvía a una ley orgánica a fin de que sea ésta la que establezca los rasgos generales de los mecanismos de financiación autonómica, que, en cualquier caso, habrán de permitir a las Comunidades Autónomas el desarrollo y la ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles (art. 156.1 CE). Esto implica, conforme a la STC 192/2000 (FJ 4), que la LOFCA “habrá de posibilitar la autonomía financiera constitucionalmente garantizada”. Señala la Letrada de la Generalitat de Cataluña que en el supuesto planteado en la STC 192/2000, se entendió constitucional el control impuesto por ser de legalidad y no de oportunidad, y por ser accionado a instancia de particular; sin embargo, a su juicio, en el art. 14.3 LOFCA, el control es estrictamente de oportunidad y además no se acciona a instancia de un particular sino que será el propio Estado quien constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

2. Mediante providencia de 23 de abril de 2002 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y acordó dar traslado del mismo y de los documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. El 8 de mayo de 2002 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirigió al Tribunal personándose en el proceso y solicitó una prórroga de ocho días para formular sus alegaciones.

4. El día 16 de mayo de 2002 la Sección Primera acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado de 8 de mayo de 2002 y concederle la prórroga solicitada para formular las alegaciones.

5. Con fecha 17 de mayo de 2002 se registró un escrito de la Presidencia del Congreso de los Diputados comunicando al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones y poniéndose a su disposición.

6. El día 21 de mayo de 2002 se registró en el Tribunal un escrito de la Presidencia del Senado comunicando el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento sin formular alegaciones, y solicitando, al amparo de lo dispuesto en el art. 83 LOTC, la acumulación del presente recurso con los recursos núms. 1460-2002, 1455-2002, 1454-2002 y 1451-2002.

7. El 29 de mayo de 2002 se registró el escrito mediante el cual el Abogado del Estado formula sus alegaciones en el presente recurso de inconstitucionalidad, que resumidamente se exponen.

a) Antes de examinar los motivos de inconstitucionalidad aducidos por la institución recurrente, el Abogado del Estado señala que, de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, se persigue una importantísima medida de política económica dirigida a mantener y prolongar el ciclo expansivo económico actual, actuando sobre el sector de la política económica en el que el Estado tiene un margen de actuación, al ser mínima su posibilidad de intervenir en la política monetaria, que recae en el Banco Central Europeo. Por ello, el margen de intervención del Estado se localiza en las políticas estructurales y en la política presupuestaria, esfera esta última en la que inciden las medidas contenidas en la ley recurrida, que se refiere a los principios de estabilidad presupuestaria —definido como equilibrio o superávit— plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos. Estas medidas tienen en cuenta las decisiones y recomendaciones adoptadas en el ámbito europeo (Pacto de estabilidad y crecimiento acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997 y en las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa Maria da Feira de junio de 2000).

Sin ánimo de exhaustividad y señalando que el acierto técnico o político no puede ser objeto de debate constitucional en esta sede, el Abogado del Estado relaciona las razones que fundamentan la medida legal. En primer lugar, alude a la consolidación fiscal que, consistiendo en cerrar los presupuestos de modo que los gastos se financien con los ingresos, sin endeudamiento, ha llevado a la eliminación del déficit público en el ejercicio de 2001 por primera vez en la historia de la democracia, haciendo posible el crecimiento económico español a mayor ritmo que los socios europeos, y todo ello en un contexto de desaceleración de la economía mundial. En este sentido, la prioridad del equilibrio presupuestario es la posición más adecuada para afrontar esa desaceleración, dando continuidad al crecimiento y a la creación de empleo. El principio de estabilidad presupuestaria o superávit se complementa con el de plurianualidad, teniendo en cuenta el envejecimiento de la población, de modo que los gastos que atienden a la población pasiva conllevarán, bien recortes en otras partidas —sistema de pensiones, gastos sanitarios—, bien aumento de otros ingresos. Por tanto, mientras se abordan las profundas reformas dirigidas a viabilizar el sistema, se trata de ir generando un margen financiero a través del objetivo de la estabilidad presupuestaria. Estamos, pues ante un objetivo de política económica general materializado mediante medidas de política presupuestaria.

Para el Abogado del Estado no se trata de una actuación legislativa dirigida exclusivamente al desarrollo y cumplimiento de determinadas decisiones de la Unión Europea, sino de la adopción de un objetivo de política económica general a través de medidas en el ámbito de la política presupuestaria, sin perjuicio de que sean coherentes y respetuosas con las decisiones tomadas a nivel europeo.

Esta actuación en política presupuestaria, para que sea eficaz, ha de proyectarse en todas las Administraciones públicas, aunque ello se impone en algunos casos directamente y en otros a través de fórmulas de coordinación.

Así, en primer lugar, señala el Abogado del Estado que el art. 3 de la Ley 18/2001 dispone en su apartado 2 que, respecto de las tres Administraciones —estatal, autonómica y local— la estabilidad presupuestaria ha de entenderse como situación de equilibrio o superávit, computada según la definición dada por el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales y sin perjuicio de situaciones excepcionales.

En segundo lugar, pone de manifiesto que dicha ley prevé que las Comunidades Autónomas podrán “establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo del cumplimiento del principio de la estabilidad presupuestaria”. Por tanto, serán aquéllas las que, en ejercicio de sus competencias, actúen de modo preciso para alcanzar el objetivo a cumplir.

En tercer lugar, aduce que esta ley prevé un régimen excepcional para las situaciones de déficit presupuestario que, en el caso de las Comunidades Autónomas, consistirá en que deberán exponer las causas que ocasionan el déficit y formular un plan a medio plazo para su corrección. También indica que si la situación de déficit se produce por la aprobación de presupuestos que no cumplen el objetivo de equilibrio, el plan tiene por objeto los tres ejercicios siguientes y se somete al Consejo de Política Fiscal y Financiera, de manera que si dicho Consejo estima que las medidas del plan no son adecuadas para la corrección, se requiere a la Comunidad Autónoma para que formule otro plan. En el caso de que la situación de desequilibrio se produzca, no en la aprobación del presupuesto sino en su liquidación, se deberá presentar un plan para la corrección en los mismos términos que en el caso anterior. La fórmula legal supone la intervención de un órgano de coordinación, como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, permitiéndose que sea la Comunidad Autónoma la que decida cómo actuar, esto es, sin imponer forzosamente una solución.

En cuarto lugar, el Abogado del Estado pone de manifiesto que la ley establece un procedimiento para lograr el objetivo de equilibrio presupuestario para cada Comunidad Autónoma, partiendo de que en el primer cuatrimestre de cada año el Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Economía y Hacienda y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas, sometiéndolo al Congreso de los Diputados y al Senado para su aprobación. A continuación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera señala el objetivo de estabilidad para cada Comunidad Autónoma; en caso de que no hubiera acuerdo en el seno de dicho órgano, las Comunidades Autónomas deben aprobar y liquidar sus presupuestos de acuerdo con el principio de equilibrio previsto en el art. 3.2 de la Ley 18/2001, es decir, con equilibrio o superávit. El acuerdo tiene carácter trienal, aunque se adopta cada año, modulándolo así en virtud de la situación económica del momento.

Junto a ello, se señala el Abogado del Estado en quinto lugar, se establece un sistema de responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria, correspondiendo asumir a las Comunidades Autónomas las responsabilidades que se derivasen del incumplimiento de las leyes recurridas o de los acuerdos adoptados en su ejecución por el Ministerio de Economía y Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Finalmente, en sexto lugar, añade el Abogado del Estado que el régimen legal se completa con un mayor control y restricción del acceso al crédito de las Comunidades Autónomas, modificándose el art. 14 LOFCA para exigir autorización del Estado para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda u otras operaciones de crédito.

Con todas estas medidas, sigue diciendo, no se afecta a las decisiones de la autoridad presupuestaria autonómica relativas a la previsión de ingresos y autorización de gastos respecto de cada una de las partidas del presupuesto, de manera que se produce la menor incidencia posible en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Dicha autonomía es cada vez mayor en la vertiente de los ingresos y se ha vuelto a ampliar con el nuevo sistema de financiación, conteniéndose en la Ley Orgánica 7/2001 todo un catálogo de innovaciones en relación con la cesión de tributos estatales (impuesto sobre el valor añadido, impuestos especiales de fabricación, sobre electricidad y especial sobre determinados medios de transporte), mayores competencias normativas sobre los impuestos ya cedidos, sistemas de recargos o nuevos mecanismos de participación en ingresos del Estado, etc. De todo ello concluye el Abogado del Estado que no se puede afirmar que el endeudamiento sea el único recurso que queda a las Comunidades Autónomas para financiar sus gastos, precisando también que las leyes recurridas admiten excepcionalmente el déficit y el acceso al crédito aunque sea con medidas de coordinación.

En relación con la Administración local las previsiones son similares. Se fija un objetivo de estabilidad con informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local y ulterior aprobación del Congreso de los Diputados y del Senado; se impone la elaboración de un plan económico-financiero para los entes locales que no cumplan el objetivo y, finalmente, se prevé un régimen de autorización de operaciones de crédito y endeudamiento.

b) A continuación el Abogado del Estado incide en el principio de estabilidad presupuestaria y en su relación con la normativa y las recomendaciones de la Unión Europea.

Señala que la estabilidad presupuestaria como objetivo de política económica se manifiesta en la Unión Europea desde su Tratado constitutivo. Así, el art. 119 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (antiguo art. 4 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea) alude a los principios rectores de las acciones de los Estados miembros: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas, y balanza de pagos estable. El art. 126 TFUE (antiguo art. 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea) desarrolla estos principios en relación con el déficit público, previendo la supervisión por el Consejo de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros, así como la adopción de medidas en caso de incumplimiento.

Estas previsiones no contienen, sin embargo, la imposición a los Estados miembros de medidas concretas de política económica para alcanzar el objetivo común señalado, pues las mismas quedan en manos de los Estados. En este sentido, el dictamen del Consejo de 12 de febrero de 2002, relativo al programa español de estabilidad actualizado 2001-2005, pone de manifiesto que las medidas incluidas en la Ley 18/2001 se consideran muy favorables.

El Abogado del Estado destaca que el objetivo de la Unión Europea no es conseguir un endeudamiento neto máximo del 3 por 100, sino sanear las cuentas públicas para que la inexistencia de déficit permita el éxito en las políticas de crecimiento y pleno empleo, de modo que dicho 3 por 100 aparece como el punto en que se requiere una acción inmediata de corrección. A partir de esta premisa, el Estado español ha adoptado distintas decisiones legislativas de ordenación de su política económica, no tratándose del simple desarrollo o ejecución de decisiones europeas, sino de adopción de medidas de carácter estatal en el marco de los compromisos asumidos en la Unión Europea.

c) El Abogado del Estado expone a continuación que el argumento principal de la parte recurrente consiste en afirmar que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas implica la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer sus competencias y que la normativa impugnada impide este principio por suponer una restricción casi absoluta del crédito como medio de financiación.

Para el Abogado del Estado este motivo no puede prosperar, pues la doctrina del Tribunal Constitucional no ha recogido de un modo tan absoluto el principio de autonomía financiera autonómica. En realidad, a su juicio, al contrario de lo afirmado en el recurso, el Tribunal Constitucional ha sostenido que la competencia estatal para dirigir la política económica puede incidir constitucionalmente en la libertad de gasto de las Comunidades Autónomas. Añade que también ha afirmado que en cuanto a la autonomía financiera en su vertiente de ingresos ésta se puede ver condicionada por decisiones del Estado al haber, especialmente antes del nuevo régimen de financiación autonómica, recursos autonómicos provenientes de los ingresos del Estado y también ha afirmado la constitucionalidad de la competencia del Estado para autorizar las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas. Como ejemplo de la doctrina señalada cita las SSTC 11/1984, 96/1990, 13/1992 y 62/2001. De esta doctrina constitucional concluye que la autonomía financiera que reconoce el art. 156.1 CE está condicionada por la coordinación con la hacienda estatal, por expreso mandato del precepto constitucional, y por el ejercicio de otras competencias estatales. Por ello, considera que es necesario examinar en cada caso la decisión estatal que incide en la autonomía financiera autonómica para comprobar si se excede en su ámbito o si se encuentra dentro del margen de actuación propio del Estado.

Así, en primer lugar, señala que habría que verificar si se trata de una medida basada en el principio de coordinación. En este caso la medida impugnada consiste en el establecimiento, en principio y con carácter general, del principio de estabilidad presupuestaria, en el sentido de que los presupuestos deberán aprobarse y liquidarse en equilibrio o con superávit. Para el Abogado del Estado nos encontramos con una medida que se impone de manera coordinada a las Comunidades Autónomas, no sólo porque el órgano que concreta el objetivo de estabilidad es de esta naturaleza, sino también porque en caso de incumplimiento se abre un proceso ante el mismo órgano con la finalidad de resolver la situación de desequilibrio. Además de lo anterior, considera que la medida tiene una importantísima repercusión en la dirección de la política económica de modo que es indudable su amparo en el título del art. 149.1.13 CE.

Por otro lado, resalta que la incidencia en la autonomía financiera autonómica no es tan intensa como se pretende en el recurso, pues únicamente tiene por objeto evitar el endeudamiento y no se proyecta en absoluto en la ordenación de los ingresos y los gastos. A su juicio, el mandato normativo recurrido se va a proyecta, en última instancia, sobre la procedencia o no de las operaciones de crédito necesarias en caso de desequilibrio.

Señala el Abogado del Estado que la Ley Orgánica 5/2001, que es la aprobada para regular la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria en el ámbito de las Comunidades Autónomas prevé, en su art. 8, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas no aprueben sus presupuestos en situación de equilibrio, y establece una fórmula para corregir esta situación que consiste en que deben elaborar un plan económico-financiera que, a su vez, debe ser aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Esto supone, en su opinión, que la ley en cuestión persigue, en base a criterios de coordinación, que se cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria, pero en ningún caso impide, ni prohíbe a los órganos autonómicos el ejercicio de sus competencias en materia de elaboración y aprobación de presupuestos. Es decir, al final, la aplicación real y efectiva del objetivo de estabilidad financiera dependerá de una decisión coordinada entre la Comunidad Autónoma y el Consejo de Política Fiscal y Financiera en base a la propuesta que plantee la Comunidad Autónoma. Y si esta decisión coordinada no llega a existir, el Estado sólo puede actuar mediante sus competencias sobre derivación de responsabilidades por incumplimiento del compromiso con la Unión Europea y sobre la autorización de operación de crédito, sin perjuicio de la posible revisión ante este Tribunal Constitucional. En conclusión, afirma que el efecto que el régimen previsto en las leyes recurridas produce en la autonomía financiera autónoma se encuentra dentro del margen de actuación estatal, por su evidente encuadramiento en la ordenación de la actividad económica general y en la necesaria coordinación con la Hacienda estatal.

A continuación el Abogado del Estado hace una especial referencia al Consejo de Política Fiscal y Financiera y afirma que la intervención de este Consejo en la determinación del objetivo concreto de estabilidad presupuestaria para cada Comunidad Autónoma es claramente de naturaleza coordinadora. La coordinación se produce mediante la discusión y negociación entre todas las Comunidades Autónomas y el Estado del modo de adjudicar a cada una un objetivo compatible con el global. Señalado lo anterior, a su entender es claro que no es aplicable a este supuesto la doctrina de la STC 76/1983, dictada en el recurso planteado contra la LOAPA, porque la atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera no supone que “el ejercicio de competencias reservadas a diversos órganos del Estado de la Comunidad Autónoma se ve condicionado a la decisión de otro órgano, al que se atribuyen las facultades decisorias que a aquellos pudieran corresponderles, invadiendo así su esfera de competencia”.

Seguidamente rebate la alegación sobre la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera en la aprobación del plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para la corrección de la situación de desequilibrio. Señala que la aplicación del objetivo de estabilidad presupuestaria se basa en un principio de coordinación de las Administraciones autonómicas con la del Estado, pues se prevén distintos momentos, previos y posteriores, en los que las Comunidades Autónomas podrán emitir parecer sobre la cuestión. Además, al final del proceso no existe una imposición forzosa ex lege a las Comunidades Autónomas en relación con la configuración de su presupuesto. Por ello, considera insostenible la aplicación a este caso de la doctrina contenida en la STC 76/1983, porque precisamente en ella lo que se declaró inconstitucional fue un precepto en el que se preveía una situación similar a la prevista en el art. 155 CE, de modo que el Gobierno podía actuar adoptando medidas para obligar a la Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de las decisiones controvertidas.

En conclusión, afirma el Abogado del Estado que no existe la vulneración de la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma porque tenga que remitir su plan económico-financiero al Consejo de Política Fiscal y Financiera en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Lo que existe es una medida de coordinación que no impone de manera forzosa o vinculante ninguna decisión al poder ejecutivo o legislativo autonómico.

d) A continuación, el Abogado del Estado hace referencia a las alegaciones del escrito de interposición del recurso en las que se denuncia que con la nueva regulación se convierte el recurso al crédito autonómico en una potestad enteramente sometida a autorización estatal cuando se constate el mínimo desequilibrio presupuestario. Señala que la regulación es razonable y proporcionada si tenemos en cuenta que el objeto de la normativa es la reducción del déficit mediante la política presupuestaria consistente en aprobar y liquidar los presupuestos en equilibrio o con superávit. Esta decisión en política económica requiere, por principio, un régimen especial de control del endeudamiento, pues es éste el que impide o perjudica la disminución del déficit y el equilibrio presupuestario.

Por último, señala que tampoco puede prosperar la alegación sobre la virtualidad de la doctrina de la STC 192/2000. Esta doctrina constitucional no es trasladable a este caso, pues, a su entender, en él no se regula un control sobre actos administrativos autonómicos. Lo que prevé el art. 9 de la Ley Orgánica 5/2001 y su disposición adicional única (que modifica el art. 14 LOFCA) es el régimen de autorización de operaciones de crédito y emisión de deuda. A su juicio, esta facultad del Estado tiene un tratamiento competencial muy distinto porque conecta con la dirección de la política económica y crediticia que, incluso en el ámbito autonómico, está condicionada estatutariamente a la política económica nacional y a la coordinación con el Estado. No obstante lo anterior, señala que en el presente caso el criterio de autorización es de legalidad y no de oportunidad; por eso la Ley Orgánica 5/2001 en todos los casos afirma que para la concesión de la autorización se tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria definido en el art. 2.1 de la ley, lo que significa que cualquier decisión en este campo que se separe de lo previsto en la ley podría ser anulada en caso de revisión jurisdiccional.

Como consecuencia de todo lo argumentado, el Abogado del Estado concluye su escrito solicitando del Tribunal que declare la constitucionalidad de los preceptos recurridos.

8. Mediante providencia de 4 de junio de 2002, recaída en el recurso de inconstitucionalidad 1451-2002, el Pleno del Tribunal acordó oír a los recurrentes y demás partes personadas para que en el plazo de diez días alegasen lo que estimaran oportuno sobre la petición de acumulación del presente procedimiento y otros al recurso de inconstitucionalidad 1451-2002. Por ATC 215/2002, de 29 de octubre, el Pleno del Tribunal denegó la acumulación solicitada.

9. Por escrito presentado el 6 de febrero de 2003, el Abogado de la Generalitat de Cataluña solicitó el cese del entonces Presidente del Tribunal y, subsidiariamente, su recusación en todos los procesos constitucionales pendientes en los que la Generalitat de Cataluña fuese parte o, al menos, en los que versasen sobre controversias competenciales, entre ellos el presente recurso de inconstitucionalidad; lo que fue rechazado mediante los AATC 193/2003, 194/2003 y 195/2003, todos ellos de 12 de junio.

10. Por providencia de 22 de noviembre de 2011 se fijó para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 23 del mismo mes y año, trámite que ha finalizado en el día de hoy.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan con este recurso de inconstitucionalidad los arts. 2, 6.3, 6.4, 8 (excepto el apartado 6); y los apartados uno, dos y tres de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

2. La fundamentación que sustenta la presente impugnación es, en buena medida, coincidente con la recogida en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1460-2002 planteado por el propio Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra determinados artículos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. La representación procesal de la institución recurrente afirma que la complementariedad de las leyes impugnadas determina que también los recursos de inconstitucionalidad lo sean para determinar el alcance de la lesión que provocan en la autonomía financiera autonómica y local, por lo que, además de solicitar de este Tribunal la acumulación de los respectivos procedimientos de inconstitucionalidad presentados por el Gobierno catalán, pide que se tengan por reproducidas en el presente procedimiento las alegaciones vertidas en el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria. No obstante, el Gobierno autonómico recurrente ha planteado un recurso diferenciado frente a los preceptos recogidos en la Ley 18/2001, recurso finalmente no acumulado al presente por este Tribunal, por lo que en esta Sentencia únicamente corresponde la resolución de las impugnaciones dirigidas contra los preceptos anteriormente citados de la Ley Orgánica 5/2001, sin perjuicio de podernos referir a aquellos preceptos de la Ley 18/2001 que se encuentren directamente conectados con los aquí impugnados. Pues, en efecto, buena parte de la argumentación del recurso va dirigida contra la construcción del principio de estabilidad presupuestaria que define el art. 3.2 de la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria y a la que se remite el art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria y, por conexión, muchos de los preceptos impugnados en el presente recurso.

La representación procesal del Gobierno de la Generalitat considera, en esencia, que los preceptos recurridos vulneran la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma, reconocida en el art. 156 CE y en el entonces art. 49 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, que, al igual que actualmente el art. 212, tras la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, atribuyó potestades a sus órganos de autogobierno, sin que los títulos habilitantes que dan cobertura constitucional a la ley recurrida justifiquen el alcance de su regulación.

El Abogado del Estado rechaza que las normas impugnadas incurran en las infracciones constitucionales que se les achacan, al haber sido dictadas en ejercicio de las competencias que al Estado atribuye el art. 149.1.13 CE y complementariamente, para aspectos concretos, las reglas 11, 14 y 18 del mismo art. 149.1 CE.

Y es de indicar que las cuestiones planteadas en este proceso han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011, de 20 de julio, y 157/2011, de 18 de octubre, a cuyos textos nos remitiremos sucintamente, destacando ya que la reforma constitucional de 27 de septiembre pasado, que entró en vigor ese mismo día —disposición final única—, ha dado una nueva redacción al art. 135 CE con la que se ha llevado a cabo la “consagración constitucional” del principio de estabilidad presupuestaria.

3. Con carácter previo, hemos de plantearnos la posible extinción de este proceso por virtud de la modificación de la Ley Orgánica 5/2001 por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, cuestión ésta a la que la citada STC 134/2011, de 20 de julio, ha dado en su fundamento jurídico 2 una respuesta negativa: “carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya” del ordenamiento, pero “constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Y en este caso ocurre que la modificación que dicha Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, realiza de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, supone su sustitución por otra normativa que reproduce las mismas cuestiones objeto de controversia. Por tanto, tal como afirmamos en la STC 134/2011, de 20 de julio, “ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su modificación o derogación, el recurso de inconstitucionalidad promovido frente a la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, … mantiene vivo su objeto”.

4. Para entrar en el fondo del asunto hemos de recordar la doctrina del ius superveniens que reiteradamente venimos sentando, en lo que ahora importa, en el control de los posibles excesos competenciales, y sobre esta base, una vez que ya hemos dejado constancia de la reforma constitucional que ha modificado el art. 135 CE con la “consagración constitucional” —exposición de motivos de la reforma— del “principio de estabilidad presupuestaria”, resulta claro que “es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos ahora al dictar Sentencia, pues es doctrina uniforme de este Tribunal que ‘en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones’” (STC 179/1998, de 19 de septiembre, FJ 2; y en el mismo sentido SSTC 135/2006, de 27 de abril, FJ 3; 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2; y 120/2011, de 6 de julio, FJ 2).

Y el apartado 1 de la nueva redacción del art. 135 CE establece que “todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”. Estamos, pues, como ya dijimos en la STC 157/2011, de 18 de octubre (FJ 3), “ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que, por tanto, en su sentido principal queda fuera de la disponibilidad —de la competencia— del Estado y de las Comunidades Autónomas. Cuestión distinta es la de su desarrollo, pues aquel sentido principal admite diversas formulaciones, de modo que será ese desarrollo el que perfilará su contenido”. Desarrollo que la nueva redacción del art. 135 CE en su apartado 3 encomienda a una ley orgánica, obviamente estatal.

5. Estando clara, como ya declaramos en la STC 134/2011, y ratificamos en la STC 157/2011, la competencia estatal ex art. 149.1, 13 y 14 CE, por un lado, y art. 149.1.11 y 18 CE, por otro, para dictar las normas controvertidas, “deberemos valorar en el examen de cada precepto impugnado si las competencias estatales en juego limitan o no de modo indebido las competencias autonómicas, en particular su autonomía política y financiera (arts. 137 y 156 CE)” (STC 134/2011, ya citada, FJ 7) no sin antes recordar la doctrina ya establecida en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 64, en relación con que la atribución por el Estatuto de competencias a la Comunidad Autónoma no puede afectar a las competencias (o potestades o funciones dentro de las mismas) sobre las materias o submaterias reservadas al Estado, que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto de Autonomía incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales.

6. Llegando así, como acabamos de indicar, al examen de los concretos preceptos impugnados, habrá que comenzar por el art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001, pues es el precepto que afirma que el principio de estabilidad presupuestaria, tal como aparece definido en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, será aplicable a las Comunidades Autónomas.

“Artículo 2. Principios generales.

Los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, tal como aparecen definidos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, serán aplicables a las Comunidades Autónomas en la forma prevista en esta Ley Orgánica.”

Debemos remitirnos para la resolución de la cuestión planteada a la STC 134/2011 [FJ 8 a) y b)], en la que se desestimó la impugnación del art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001, con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones que deben ser igualmente aplicables a la desestimación de aquellos otros artículos que se refieren al principio de estabilidad presupuestaria:

a) “La definición de ‘estabilidad presupuestaria’ se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13” de la Constitución.

b) “Este Tribunal en su STC 62/2001, de 1 de marzo, reiterando anterior doctrina, ha considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas.”

c) “La legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, FJ 4).”

d) “una vez desestimada la impugnación del artículo 3.2 de la Ley 18/2001, que contiene el alcance de dicho principio de estabilidad, procede hacer lo mismo respecto del art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 y desestimar su impugnación.”

7. A la misma conclusión desestimatoria hemos de llegar respecto a la impugnación de la disposición adicional única (apartado uno).

“Disposición adicional única. Modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Uno. Se modifica la letra b) del apartado 1 del artículo 2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que queda redactado en los siguientes términos:

b) La garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español. A estos efectos, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.”

Como ya dijimos en la STC 134/2011 [FJ 8 e)] “la concepción de la estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit que tiene el precepto impugnado se aviene con las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 14 CE, competencias que se ejercen en el marco multilateral de coordinación y cooperación previsto por el legislador orgánico. Por tanto, debemos desestimar la impugnación de este apartado uno de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001”.

8. Procede igualmente la desestimación de la impugnación de los arts. 6 (apartados 3 y 4) de la Ley Orgánica 5/2001.

“Artículo 6. Objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas.

…

3. En el plazo de un mes desde la aprobación por parte del Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria en las condiciones establecidas en el artículo 8.1 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas determinará el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas.

4. Si en el plazo previsto en el apartado anterior el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas no alcanzase un acuerdo sobre los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria, cada una de ellas estará obligada a elaborar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario, computada en los términos previstos en el artículo 3.2 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.”

Debemos remitirnos a la, tantas veces citada, STC 134/2011 [FJ 8 d)], en la que desestimamos su impugnación con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

a) “ninguna vulneración de la autonomía política y financiera … supone la fijación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del ‘objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas’ pues es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta, sin duda, a ‘la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general’ [art. 2.1 b) LOFCA] y ha de ser adoptada, de acuerdo con nuestra doctrina ‘con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema’.”

b) “Lo propio acaece respecto del art. 6.4 de la Ley Orgánica 5/2001, que se limita a establecer que, si no se alcanzase un acuerdo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas acerca de ‘los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria’ de cada Comunidad Autónoma, éstas deben elaborar y liquidar sus presupuestos ‘en situación, al menos de equilibrio’, pues al precepto le es de aplicación todo lo que se acaba de razonar.”

c) “En conclusión, procede desestimar la impugnación del art. 6.3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001.”

9. Los recurrentes impugnan igualmente el art. 8 (excepto el apartado 6) de la Ley Orgánica 5/2001, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 8. Corrección de las situaciones de desequilibrio.

1. Las Comunidades Autónomas que no hayan aprobado sus presupuestos en situación de equilibrio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.3 de esta Ley Orgánica, vendrán obligadas a elaborar un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para la corrección de esta situación. Dicho plan será aprobado, en su caso, por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma si su normativa propia así lo exige.

2. El plan económico-financiero contendrá la definición de las políticas de ingresos y de gastos que habrá de aplicar la Comunidad Autónoma para corregir la situación de desequilibrio en los tres ejercicios presupuestarios siguientes.

3. El plan económico-financiero para la corrección del desequilibrio se remitirá al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en el plazo de un mes desde la aprobación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma que incurra en posición de desequilibrio.

4. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas comprobará la idoneidad de las medidas contenidas en el plan a que se refieren los apartados anteriores, y la adecuación de sus previsiones al objetivo de estabilidad que se hubiera fijado para las Comunidades Autónomas.

5. Si el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas considerase que las medidas contenidas en el plan presentado no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, el Consejo, a través de su Secretaría permanente, requerirá a la Comunidad Autónoma la presentación de un nuevo plan, en el plazo de veinte días.

[...]

7. En el supuesto de que una Comunidad Autónoma liquide sus presupuestos, incumpliendo el objetivo de estabilidad presupuestaria, deberá presentar un plan de saneamiento económico-financiero, en los veinte días siguientes a la aprobación de la liquidación. Si el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas considerase que las medidas contenidas en el plan no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, se requerirá la presentación de un nuevo plan.

8. Cuando concurran condiciones económicas, imprevistas en el momento de la aprobación del plan económico-financiero, la Comunidad Autónoma podrá remitir al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas un plan rectificativo del plan inicial, que se tramitará de acuerdo con el procedimiento previsto en este artículo.”

Debemos igualmente aplicar la doctrina recogida en la ya mencionada STC 134/2011 (FJ 11), a la hora de desestimar la impugnación del art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001 que dispone el procedimiento de corrección de las situaciones de desequilibrio, pues tal como afirmamos:

a) “partiendo de la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, debemos atribuir igual legitimidad al criterio de que cuando dicho principio no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, pues de no hacerse así quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, por consecuencia, la citada competencia del Estado, a cuyo través éste ha de garantizar el equilibrio de la política económica general (STC 62/2001, FJ 4, con remisión a otras).”

b) “no vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas la necesaria elaboración por las Comunidades Autónomas del plan económico-financiero cuando los presupuestos autonómicos se aprueben o liquiden con desequilibrio, ni tampoco lo hace su examen por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y la presentación de un nuevo plan cuando el anterior no garantice el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Lo mismo ocurre cuando, concurriendo las circunstancias imprevistas a que se refiere el apartado 8 del art. 8, la propia Comunidad Autónoma remita un plan rectificativo al Consejo de Política Fiscal y Financiera.”

c) “la comprobación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la idoneidad de las medidas del plan económico-financiero no puede considerarse como un simple mecanismo de control de la actividad presupuestaria de las Comunidades Autónomas, pues los presupuestos autonómicos, al igual que ocurre con los planes hidrológicos de cuenca, ‘inciden en la actividad de diferentes Administraciones públicas —la de las Comunidades Autónomas, en primer lugar, pero también las del Estado y otros entes territoriales e institucionales— siendo patente tanto su directa relación con la ordenación general de la actividad económica como la obligación de respetarlas que a todas ellas incumbe’, pues si cada Comunidad Autónoma pudiera instrumentar libremente y sin homogeneidad las medidas de adecuación al objetivo —en este caso incumplido— de estabilidad presupuestaria, dicho objetivo resultaría de difícil o imposible cumplimiento. Es, pues, a través de medidas de coordinación en el seno del órgano establecido por el legislador orgánico en cumplimiento de la Constitución (art. 157.3 CE), como se garantiza el cumplimiento de la política económica de estabilidad presupuestaria del Estado.”

10. Corresponde igualmente aplicar la argumentación realizada en la STC 134/2011, para desestimar la impugnación de la disposición adicional única (apartado dos) de la Ley Orgánica 5/2001.

“Disposición adicional única. Modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

…

Dos. El apartado 2 del artículo 3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, pasa a tener la siguiente redacción:

2. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, como órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera, entenderá de las siguientes materias:

a) La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado.

b) La emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la Ley Orgánica 18/2001, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

c) El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación.

d) El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

e) La apreciación de las razones que justifiquen, en cada caso, la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.

f) La coordinación de la política de endeudamiento.

g) La coordinación de la política de inversiones públicas.

h) En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.”

Tal como argumentamos en la STC 134/2011 (FJ 11), “la atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la facultad de emitir informes y de adoptar acuerdos en relación con la aplicación efectiva del objetivo de estabilidad presupuestaria se adecua a las competencias de coordinación y cooperación que son propias de dicho Consejo”, por lo que debe ser desestimada la impugnación.

11. Finalmente se recurre la disposición adicional única (apartado tres) de la Ley Orgánica 5/2001.

“Disposición adicional única. Modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

…

Tres. El apartado 3 del artículo 14 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, queda redactado en los siguientes términos:

3. Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado. Para la concesión de la referida autorización, el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria definido en el artículo 2.1 b) de la presente Ley.

Con relación a lo que se prevé en el párrafo anterior, no se considerarán financiación exterior, a los efectos de su preceptiva autorización, las operaciones de concertación o emisión denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Europea.

En todo caso, las operaciones de crédito a que se refieren los apartados uno y dos anteriores precisarán autorización del Estado cuando, de la información suministrada por las Comunidades Autónomas, se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.”

Nos remitimos, asimismo, para la desestimación de la impugnación del precepto a la STC 134/2011 [FJ 8 e)] y a lo argumentado entonces respecto de “la necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas cuando se constate a través de la información suministrada por éstas el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, según prevé el precepto impugnado, no vulnera la autonomía política y financiera de la Generalitat, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1.11 y 13 CE”.

Procede, por tanto, la desestimación del recurso.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra los arts. 2, 6.3, 6.4 y 8 (excepto el apartado 6), y contra los apartados uno, dos y tres de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintitrés de noviembre de dos mil once

SENTENCIA 187/2011, de 23 de noviembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 306, de 21 de diciembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:187

Recurso de inconstitucionalidad 1462-2002. Interpuesto por el Presidente de las Cortes de Castilla- La Mancha respecto de diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria.

Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011).

1. Las cuestiones planteadas en este proceso relacionadas con el principio de estabilidad presupuestaria han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011 y 157/2011 [FJ 2].

2. Aplica la doctrina sobre las limitaciones de las competencias autonómicas, y en particular de su autonomía política y financiera, generadas en virtud de la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria, de la STC 134/2011 [FFJJ 6 a 14].

3. La estabilidad presupuestaria, tal como aparece definida en la Ley 18/2001, se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13 (STC 134/2011) [FJ 6].

4. La legitimidad constitucional de que el Estado establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (SSTC 62/2011, 134/2011) [FJ 6].

5. La concepción de la estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit que tiene el precepto impugnado se aviene con las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 14 CE, competencias que se ejercen en el marco multilateral de coordinación y cooperación previsto por el legislador orgánico (STC 134/2011) [FJ 9].

6. El Estado puede establecer, ex arts. 149.1.13 y 156.1 CE, límites o topes generales y no sólo específicos a los presupuestos de las Comunidades Autónomas (STC 134/2011) [FJ 11].

7. La facultad del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de emitir informe cuando de fijar el objetivo de estabilidad para el conjunto de las Comunidades Autónomas se trata, no vulnera la autonomía financiera pues no quiebra la posibilidad de que la Comunidad Autónoma realice sus propias políticas en los ámbitos de su competencia, ni pone en cuestión la suficiencia financiera ni la autonomía de gasto [FJ 11].

8. Ninguna vulneración de la autonomía política y financiera supone la fijación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de ellas pues es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta a la garantía del equilibrio económico que ha de ser adoptada con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema (STC 134/2011) [FJ 11].

9. La exigencia de que las comunidades Autónomas deben elaborar y liquidar sus presupuestos en situación de equilibrio cuando no se alcanzase un acuerdo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera acerca de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria de cada Comunidad Autónoma, no vulnera su autonomía política y financiera, al afectar a la garantía del equilibrio económico general de todo el sistema (STC 134/2011) [FJ 11].

10. Cuando el principio de estabilidad presupuestaria no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, es legítimo que el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio (SSTC 62/2001, 134/2011) [FJ 12].

11. No vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas el examen del plan económico-financiero por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, ni tampoco el requerimiento de la presentación de un nuevo plan cuando el anterior no garantice el cumplimiento del objetivo de estabilidad (STC 134/2011) [FJ 12].

12. La comprobación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la idoneidad de las medidas del plan económico-financiero no puede considerarse como un simple mecanismo de control de la actividad presupuestaria de las Comunidades Autónomas, sino como una garantía del cumplimiento de la política económica de estabilidad presupuestaria del Estado (STC 134/2011) [FJ 12].

13. La necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas, cuando se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, no vulnera la autonomía política y financiera autonómica, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1 apartados 11 y 13 CE (STC 134/2011) [FJ 13].

14. La atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la facultad de emitir informes y de adoptar acuerdos en relación con la aplicación efectiva del objetivo de estabilidad presupuestaria se adecua a las competencias de coordinación y cooperación que son propias de dicho Consejo (STC 134/2011) [FJ 14].

15. El apartado 1 de la nueva redacción del artículo 135 CE, establece que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, instaurando un mandato constitucional que vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principial, queda fuera de la disponibilidad del Estado y las Comunidades Autónomas (STC 157/2011) [FJ 4].

16. La reforma constitucional ha modificado el 135 CE, resultando claro que, según nuestra doctrina del *ius superveniens*, es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos al dictar sentencia, pues en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones (STC 179/1998, 120/2011) [FJ 4].

17. La atribución por el Estatuto de competencias a la Comunidad Autónoma no puede afectar a las competencias sobre las materias o submaterias reservadas al Estado, que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal sin necesidad de que el Estatuto de Autonomía incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales (STC 31/2010) [FJ 5].

18. Carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya del ordenamiento, pero constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas (STC 134/2011) [FJ 3].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1462-2002, interpuesto por el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha contra los arts. 2, 3.1 último inciso, 3.3, 5, 6, 8 y 9, así como la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 12 de marzo de 2002, el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2, 3.1 último inciso, 3.3, 5, 6, 8 y 9, así como contra la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria por lesionar la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (art. 156.1 CE y el art. 42.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha), así como la competencia exclusiva en materia de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región, atribuida por el art. 31.1.12 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

El recurso comienza por resaltar la estrecha relación existente entre la Ley Orgánica 5/2001 aquí impugnada y la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria, pues aquélla se encarga de proyectar específicamente a las Comunidades Autónomas las determinaciones de ésta. De ahí que una vez que se detecta la inconstitucionalidad del art. 3.2 de la Ley 18/2001, se aprecie de forma prácticamente automática la inconstitucionalidad de buena parte del articulado de la Ley Orgánica 5/2001. A lo que añade que la nueva redacción dada a determinados preceptos de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) plantean también nuevos interrogantes, estudiando separadamente ambas cuestiones:

a) En primer lugar aborda lo que considera vicios de inconstitucionalidad en que incurren diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2001 conectados con el art. 3.2 de la Ley 18/2001.

Considera que la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y sus competencias en materia de planificación de la actividad económica y de fomento del desarrollo económico de la región (art. 156.1 CE en relación con los arts. 42.1 y 31.12 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha) resultan vulneradas por el art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 en la medida en que se impone a la Comunidad Autónoma el principio de estabilidad presupuestaria tal como aparece definido en la Ley 18/2001; por el último inciso del art. 3.1 de la ley impugnada en cuanto impone a la Comunidad Autónoma que adecue “su normativa presupuestaria al objetivo del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria”; por el art. 3.3 de la Ley Orgánica 5/2001 en la medida en que en las situaciones de déficit a las que alude el precepto se incluyen las que determina el Estado en extralimitación de lo exigido por el Pacto de estabilidad y crecimiento; por el art. 5 de la Ley Orgánica 5/2001 al imponer al Consejo de Política Fiscal y Financiera el deber de respetar el objetivo de estabilidad presupuestaria y al configurar dicho Consejo como un órgano de coordinación con la finalidad de dar cumplimiento a los objetivos la Ley Orgánica impugnada; y, finalmente, el art. 6.1 de la Ley Orgánica 5/2001 porque no reconoce a las Comunidades Autónomas la participación que les corresponde en el proceso de decisión sobre la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria, inconstitucionalidad que acarrearía la del art. 6.2 de la Ley Orgánica 5/2001 al ceñirse a regular el informe previo que ha de emitir el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En el escrito de interposición se atribuye un papel de singular relevancia a la inconstitucionalidad del art. 6.3 de la Ley Orgánica 5/2001, puesto que en él se atribuye al Consejo una potestad decisoria en la distribución entre las Comunidades Autónomas del objetivo de estabilidad presupuestaria fijado previamente por el Estado para el conjunto de todas ellas, de suerte que las decisiones del Consejo se imponen a las de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia. Del mismo modo incurre en la inconstitucionalidad denunciada el art. 6.4 de la Ley Orgánica 5/2001 al imponer a las Comunidades Autónomas el equilibrio presupuestario cuando el Consejo no alcance un acuerdo sobre el reparto del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Al art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001 se le formula idéntico reproche de inconstitucionalidad. Tras extractar su contenido normativo se afirma en el escrito de interposición que la imprescindible aprobación final de los planes económicos financieros que se atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera supone atribuirle una capacidad decisoria que instaura una suerte de control jerárquico del Estado sobre las Comunidades Autónomas que la doctrina constitucional ha considerado incompatible con la autonomía, citando en apoyo de su tesis las SSTC 6/1982, 76/1983, 27/1987 y 40/1998. En suma, afirma que el procedimiento regulador de los planes económico-financieros previstos en el art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001 comprime excesivamente el margen de libre decisión o de discrecionalidad definitorio de la autonomía presupuestaria, hasta el punto de que, cuando las Comunidades Autónomas no aprueban sus presupuestos en situación de equilibrio, el plan económico-financiero que necesariamente han de elaborar es sometido al Consejo de Política Fiscal y Financiera, lo que implica el ejercicio de control constitucionalmente inaceptable sobre las políticas de ingresos y de gastos de la Comunidad Autónoma que necesariamente se han de incluir en el citado plan.

Concluye esta primera parte de la demanda afirmando que el sistema arbitrado para la distribución del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria entre las Comunidades Autónomas restringe en exceso el margen de decisión de éstas al hacerlo girar en torno al Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el cual el Estado tiene una posición de absoluta preeminencia, lesionándose así el principio propio de la autonomía financiera. Por lo demás, no cabe tampoco justificar la normativa recurrida en la necesidad de lograr la ansiada coordinación en este ámbito, toda vez que se prevén otros mecanismos para la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco que no encuentran justificación en el sistema de conciertos, el cual tan sólo afecta a la materia tributaria pero no al endeudamiento ni, en general, a la vertiente del gasto tal como ha se ha declarado en la STC 11/1984.

b) En segundo lugar impugna el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha las modificaciones introducidas por la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001 impugnada en diferentes preceptos de la LOFCA.

En lo que afecta a la modificación del art. 2.1.b) LOFCA realizada por el apartado 1 de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, considera que la incorporación de la estabilidad presupuestaria —entendido como situación de equilibrio o superávit— al conjunto de objetivos que, junto con la estabilidad económica interna y externa y el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio, confieren al Estado una potestad exorbitante para adoptar medidas extraordinarias, carece de fundamento constitucional y constituye un flanco abierto permanentemente que distorsiona el orden constitucional de distribución de competencias.

El apartado 2 de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, en cuanto modifica el art. 3.2 LOFCA, es también considerado contrario a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas porque transforma la inicial concepción del Consejo de Política Fiscal y Financiera como un órgano consultivo y de deliberación en un órgano decisor que emite los informes vinculantes previstos en la Ley Orgánica 5/2001 aquí recurrida de inconstitucionalidad. En su inicial concepción el Consejo tan sólo emitía recomendaciones que, de acuerdo con la doctrina constitucional —STC 68/1996— ni siquiera eran preceptivos. Pero en la modificación de la LOFCA de la que ahora tratamos se hace depender la política financiera de la Comunidad Autónoma de los dictámenes de un órgano común como es el Consejo en aras de una pretendida coordinación que invade la esfera competencial autonómica, citando a tal efecto la doctrina establecida en las SSTC 76/1983 y 103/1989, según la cual no es posible dotar a los órganos comunes de facultades decisorias que desplacen a las Comunidades Autónomas de sus ámbitos competenciales más allá de lo que la estricta coordinación demanda.

A lo anterior añade, con cita de la STC 29/1986, que la doctrina constitucional ha reprobado que la composición de órganos comunes no sea equilibrada, sino que exista un predominio de una de las Administraciones interesadas. Y esto es lo que sucede precisamente en el seno del Consejo de Política Fiscal y Económica, cuyo Reglamento de régimen interior otorga al Estado el mismo peso que al conjunto de las Comunidades Autónomas, de suerte que al Estado le basta con obtener el apoyo de una sola de ellas para alcanzar la mayoría absoluta necesaria para la adopción de acuerdos en segunda votación. Tal preeminencia del Estado resultaba tolerable cuando las funciones del Consejo eran la emisión de recomendaciones, pero es constitucionalmente inaceptable cuando los acuerdos que adopta pasan a ser vinculantes.

El penúltimo de los preceptos impugnados es el apartado 3 de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001 por el que se modifica el art. 14.3 LOFCA para endurecer, según se afirma en la demanda, las condiciones para que el Estado pueda autorizar la concertación de operaciones de crédito en el extranjero y la emisión de deuda o cualquier operación al crédito público. En primer lugar porque la autorización alcanza ahora a la totalidad de las operaciones cuando la Comunidad Autónoma haya incumplido el objetivo de estabilidad, y en segundo término porque, la autorización de las que ya estaban sujetas a este régimen antes de la modificación introducida se hace depender también del cumplimiento del objetivo de equilibrio o superávit.

Se sostiene en el escrito de interposición del recurso que el criterio de estabilidad presupuestaria, al identificarse con el déficit cero, va más allá de las exigencias comunitarias derivadas del Pacto de estabilidad y crecimiento, produciendo el efecto práctico de la imposibilidad de que las Comunidades Autónomas contraigan nueva deuda pública neta. Es más, la exposición de motivos de la ley orgánica impugnada es explícita en tal sentido al reconocer libertad de las Comunidades Autónomas para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria mediante un aumento de los gastos o la reducción de los ingresos, “sin que pueda recurrirse a una mayor emisión de deuda pública como forma de financiación”. Es el resultado práctico de la imposibilidad de que las Comunidades Autónomas acudan a la emisión de deuda pública lo que, pese a ser consecuencia de una norma formalmente ajustada a la Constitución (necesidad de autorizar la emisión de deuda pública), resulta contrario a ella por vulnerar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, pues el producto de las operaciones de crédito constituye una fuente de ingresos expresamente contemplada en los arts. 44.7 y 47.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

Finalmente, el recurso se dirige también contra el apartado 4 de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, en cuanto da nueva redacción al art. 21.1 LOFCA. La vulneración del principio de autonomía financiera se produciría al someter los presupuestos de las Comunidades Autónomas al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

2. Mediante providencia de 23 de abril de 2002 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha contra los arts. 2, 3.1 último inciso, 3.3, 5, 6, 8 y 9, así como contra la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. El día 8 de mayo de 2002 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirige al Tribunal personándose en el proceso y solicita una prórroga del plazo por el máximo legal para formular sus alegaciones. Solicitud a la que se accedió mediante providencia de 14 de mayo de 2002, dictada por la Sección Segunda en la que se acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado de 8 de mayo de 2002 y concederle la prórroga de ocho días para formular las alegaciones.

4. Con fecha 17 de mayo de 2002 se registra un escrito de la Presidenta de Congreso de los Diputados comunicando al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones y poniéndose a disposición de este Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera necesitar.

5. El día 16 de mayo de 2002 se registra en el Tribunal un escrito del Letrado jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de dicha Cámara, comunicando que comparece en relación con los recursos de inconstitucionalidad números 1451-2002, promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias; 1455-2002, promovido por el mismo órgano de la Comunidad Autónoma y 1460-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña, así como en relación con los recursos números 1461-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña; 1462-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha;, 1463-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha; 1467-2002, promovido por el Gobierno de Aragón; 1471-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; 1473-2002, promovido por el Gobierno de Aragón; 1487-2002, promovido por las Cortes de Aragón; 1488-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura; 1505-2002 y 1506-2002, promovidos por Diputados del grupo parlamentario socialista y 1522-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, todos ellos relacionados con la Ley 18//2001, de 12 de diciembre, y con la Ley Orgánica 5/2002, de 13 de diciembre.

Al respecto señala que el Senado ha adoptado el acuerdo de personarse en los referidos recursos de inconstitucionalidad y de formular alegaciones en los cuatro referidos en primer lugar. Asimismo solicita la acumulación de todos los recursos mencionados por cumplir lo dispuesto en el art. 83 LOTC y la suspensión del plazo para formular alegaciones.

6. Con fecha 3 de junio de 2002 se registra el escrito mediante el cual el Abogado del Estado formuló sus alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad número 1462-2002, que resumidamente se exponen.

a) Antes de examinar los motivos de inconstitucionalidad aducidos por la parte demandante, el Abogado del Estado expone el contenido y finalidad de las leyes recurridas, que queda expresado en la exposición de motivos de la Ley 18/2001. Según el legislador se trata de adoptar una importantísima medida de política económica dirigida a mantener y prolongar el ciclo expansivo económico actual, actuando sobre el sector de la política económica en el que el Estado tiene un margen de actuación, al ser mínima su posibilidad de intervenir en la política monetaria, que recae en el Banco Central Europeo. Por ello, el margen de intervención del Estado se localiza en las políticas estructurales y en la política presupuestaria, esfera esta última en la que inciden las medidas contenidas en las leyes recurridas, que se refieren a los principios de estabilidad presupuestaria —definido como equilibrio o superávit— plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos. Estas medidas tienen en cuenta las decisiones y recomendaciones adoptadas en el ámbito europeo (Pacto de estabilidad y crecimiento acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997 y en las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa Maria da Feira de junio de 2000).

Sin ánimo de exhaustividad y señalando que el acierto técnico o político no puede ser objeto de debate constitucional en esta sede, el Abogado del Estado relaciona las razones que fundamentan las medidas legales. Alude a la consolidación fiscal que, consistiendo en cerrar los presupuestos de modo que los gastos se financien con los ingresos sin endeudamiento, ha llevado a la eliminación del déficit público en el ejercicio de 2001 por primera vez en la historia de la democracia, haciendo posible el crecimiento económico español a mayor ritmo que los socios europeos, y todo ello en un contexto de desaceleración de la economía mundial. En este sentido, la prioridad del equilibrio presupuestario es la posición más adecuada para afrontar esa desaceleración, dando continuidad al crecimiento y a la creación de empleo. El principio de estabilidad presupuestaria o superávit se complementa con el de plurianualidad, teniendo en cuenta el envejecimiento de la población, de modo que los gastos que atienden a la población pasiva conllevarán, bien recortes en otras partidas —sistema de pensiones, gastos sanitarios—, bien aumento de otros ingresos. Por tanto, mientras se abordan las profundas reformas dirigidas a viabilizar el sistema, se trata de ir generando un margen financiero a través del objetivo de la estabilidad presupuestaria. Estamos, pues, en conclusión, ante un objetivo de política económica general materializado mediante medidas de política presupuestaria.

Esta actuación en política presupuestaria, para que sea eficaz, ha de proyectarse en todas las Administraciones públicas, aunque ello se impone en algunos casos directamente y en otros a través de fórmulas de coordinación. El Abogado del Estado precisa que en este apartado introductorio analizará por separado las medidas de orden presupuestario que se refieren a las Comunidades Autónomas y las que se refieren a las entidades locales, pues, aun siendo similares, requieren distinto tratamiento.

Así, en primer lugar, señala que el art. 3 de la Ley 18/2001 dispone en su apartado 2 que, respecto de las tres Administraciones —estatal, autonómica y local— la estabilidad presupuestaria ha de entenderse como situación de equilibrio o superávit, computada según la definición dada por el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales y sin perjuicio de situaciones excepcionales.

En segundo lugar, dicha ley prevé que las Comunidades Autónomas podrán “establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria”. Por tanto, serán aquéllas las que, en ejercicio de sus competencias, actúen de modo preciso para alcanzar el objetivo a cumplir.

En tercer lugar, se prevé un régimen excepcional para las situaciones de déficit presupuestario que, en el caso de las Comunidades Autónomas, consistirá en que deberán exponer las causas que ocasionan el déficit y formular un plan a medio plazo para su corrección. Si la situación de déficit se produce por la aprobación de presupuestos que no cumplen el objetivo de equilibrio, el plan tiene por objeto los tres ejercicios siguientes y se somete al Consejo de Política Fiscal y Financiera, de manera que si dicho Consejo estima que las medidas del plan no son adecuadas para la corrección se requiere a la Comunidad Autónoma para que formule otro plan. En el caso de que la situación de desequilibrio se produzca no en la aprobación del presupuesto, sino en su liquidación, se deberá presentar un plan para la corrección en los mismos términos que en el caso anterior. La fórmula legal supone la intervención de un órgano de coordinación, como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, permitiéndose que sea la Comunidad Autónoma la que decida cómo actuar, esto es, sin imponer forzosamente una solución.

En cuarto lugar, se fija un procedimiento para establecer el objetivo de equilibrio presupuestario para cada Comunidad Autónoma, partiendo de que en el primer cuatrimestre de cada año el Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Economía y Hacienda y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas, sometiéndolo al Congreso de los Diputados y al Senado para su aprobación. A continuación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera fija el objetivo de estabilidad para cada Comunidad Autónoma; en caso de que no hubiera acuerdo en el seno de dicho órgano, las Comunidades Autónomas deben aprobar y liquidar sus presupuestos de acuerdo con el principio de equilibrio previsto en el art. 3.2 de la Ley 18/2001, es decir, con equilibrio o superávit. El acuerdo tiene carácter trienal, aunque se adopta cada año, modulándolo así en virtud de la situación económica del momento.

En quinto lugar, se establece un sistema de responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria, correspondiendo asumir a las Comunidades Autónomas las responsabilidades que se derivasen del incumplimiento de las leyes recurridas o de los acuerdos adoptados en su ejecución por el Ministerio de Economía y Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Finalmente, en sexto lugar, el régimen legal se completa con un mayor control y restricción del acceso al crédito de las Comunidades Autónomas, modificándose el art. 14 LOFCA para exigir autorización del Estado para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda u otras operaciones de crédito.

Con todas estas medidas no se afecta a las decisiones de la autoridad presupuestaria autonómica relativas a la previsión de ingresos y autorización de gastos respecto de cada una de las partidas del presupuesto, de manera que se produce la menor incidencia posible en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Dicha autonomía es cada vez mayor en la vertiente de los ingresos y se ha vuelto a ampliar con el nuevo sistema de financiación, conteniéndose en la Ley Orgánica 7/2001 todo un catálogo de innovaciones en relación con la cesión de tributos estatales (impuesto sobre el valor añadido, impuestos especiales de fabricación, sobre electricidad y especial sobre determinados medios de transporte), mayores competencias normativas sobre los impuestos ya cedidos, sistemas de recargos o nuevos mecanismos de participación en ingresos del Estado, etc. De todo ello concluye el Abogado del Estado que no se puede afirmar que el endeudamiento sea el único recurso que queda a las Comunidades Autónomas para financiar sus gastos, precisando también que las leyes recurridas admiten excepcionalmente el déficit y el acceso al crédito aunque sea con medidas de coordinación.

En relación con la Administración local las previsiones son similares. Se fija un objetivo de estabilidad con informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local y ulterior aprobación del Congreso de los Diputados y del Senado; se impone la elaboración de un plan económico-financiero para los entes locales que no cumplan el objetivo y, finalmente, se prevé un régimen de autorización de operaciones de crédito y endeudamiento.

b) A continuación el Abogado del Estado incide en el principio de estabilidad presupuestaria y en su relación con la normativa y las recomendaciones de la Unión Europea.

La estabilidad presupuestaria como objetivo de política económica se manifiesta en la Unión Europea desde su Tratado constitutivo. Así, su actual art. 4.3 alude a los principios rectores de las acciones de los Estados miembros: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable. El art. 104 desarrolla estos principios en relación con el déficit público, previendo la supervisión por el Consejo de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros, así como la adopción de medidas en caso de incumplimiento. El Pacto de estabilidad y crecimiento, contenido en la resolución del Consejo de 17 de junio de 1997 (97/C236/01), se transformó en el Reglamento núm. 1466/1997 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y en el Reglamento núm. 1467/1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Cita también las recomendaciones del Consejo Europeo celebrado en Santa Maria da Feira en junio de 2000, dirigidas al saneamiento de las cuentas públicas, más allá del nivel mínimo, para cumplir el Pacto de estabilidad y crecimiento.

Estas previsiones no contienen, sin embargo, la imposición a los Estados miembros de medidas concretas de política económica para alcanzar el objetivo común señalado, pues las mismas quedan en manos de los Estados. En este sentido, el dictamen del Consejo de 12 de febrero de 2002, relativo al programa español de estabilidad actualizado 2001-2005, pone de manifiesto que las medidas incluidas en la Ley 18/2001 se consideran muy favorables.

El Abogado del Estado destaca que el objetivo de la Unión Europea no es conseguir un endeudamiento neto máximo del 3 por 100, sino sanear las cuentas públicas para que la inexistencia de déficit permita el éxito en las políticas de crecimiento y pleno empleo, de modo que dicho 3 por 100 aparece como el punto en que se requiere una acción inmediata de corrección, (en general, los arts. 4.3 y 104 del Tratado y, en especial, el Reglamento 1467/1997 y la resolución del Consejo de 17 de junio de 1997 —Pacto de estabilidad y crecimiento—, aludiendo esta última al objetivo a medio plazo de situaciones próximas al equilibrio o de superávit). A partir de esta premisa, el Estado español ha adoptado distintas decisiones legislativas de ordenación de su política económica, no tratándose del simple desarrollo o ejecución de decisiones europeas, sino de adopción de medidas de carácter estatal en el marco de los compromisos asumidos en la Unión Europea.

c) Seguidamente, el Abogado del Estado rechaza que las leyes recurridas vulneren la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Para la demanda dicha autonomía supone la plena disponibilidad por las Comunidades Autónomas de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer sus competencias, afirmando que dichas leyes conculcan este principio al suponer una restricción casi absoluta del crédito como medio de financiación.

Sin embargo, en opinión del Abogado del Estado, la doctrina del Tribunal Constitucional no ha recogido de un modo tan absoluto el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Al contrario de lo afirmado en el recurso, el Tribunal ha reconocido que la competencia estatal para dirigir la política económica puede incidir en la potestad de gasto de las Comunidades Autónomas y también puede hacerlo en la de los ingresos. Además, también ha reconocido el Tribunal la constitucionalidad de las medidas del Estado para autorizar operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas.

Así, en cuanto a la limitación de las potestades autonómicas de gasto, alude a las reiteradas Sentencias que reconocen al legislador estatal la posibilidad de limitar el aumento global de las retribuciones de los funcionarios, citando las SSTC 96/1990, FJ 3, y 62/2001, FJ 2. En definitiva, es la repercusión de las medidas de que se trate en la política económica lo que justifica su constitucionalidad, de manera que cuanto mayor sea dicha repercusión mayor puede ser la incidencia de la intervención estatal en la autonomía financiera automática. En su criterio, tal es el caso de la estabilidad presupuestaria, que en la actualidad constituye uno de los pilares esenciales de la política económica general.

Por lo que se refiere a la vertiente de los ingresos, la STC 13/1992, FJ 7, ha señalado que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto que por la existencia de un sistema tributario propio con potencia recaudatoria suficiente para cubrir sus necesidades financieras. Por tanto, tampoco desde la vertiente del ingreso la autonomía financiera autonómica es un concepto absoluto, especialmente porque la hacienda autonómica se nutre en buena medida de la aportación de partidas de los presupuestos del Estado. Finalmente, en cuanto a las decisiones que el Estado puede adoptar respecto del endeudamiento de las Comunidades Autónomas, la STC 11/1984, FFJJ 5 y 6, incardina la potestad autorizatoria del Estado en la llamada Constitución económica, es decir, la considera un instrumento de la política económica, precisando que la potestad autorizatoria estatal, que se sustenta en el art. 149.1.11 CE, es de especial relevancia y está al servicio de una única política monetaria.

De todo lo expuesto se puede concluir que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas está condicionada por la coordinación con la hacienda estatal y por el ejercicio de otras competencias estatales, de manera que es necesario examinar en cada caso la decisión del Estado que incida en la autonomía financiera autonómica para apreciar si aquél se excede o no de las competencias que le atribuye la Constitución. En este sentido, el Abogado del Estado manifiesta que la intervención prevista en la ley recurrida del Consejo de Política Fiscal y Financiera responde a la actuación de coordinación que es propia de dicho órgano tal como ha sido configurado en la norma impugnada con superación del carácter meramente consultivo que originariamente tuvo. Además, aduce que la incidencia de las medidas controvertidas en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no es tan intensa como pretende el recurso, pues únicamente tiene por objeto evitar el endeudamiento (art. 14 LOFCA) y no se proyecta en absoluto sobre los ingresos y gastos. En conclusión, el régimen previsto se encuentra dentro del margen de actuación estatal, teniendo en cuenta su evidente encuadramiento en la ordenación de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE).

d) El Abogado del Estado expone a continuación que el recurso de inconstitucionalidad parte de la premisa de que los fines que persiguen las leyes impugnadas son los de la Unión Europea, concluyendo de ello que como ésta no impone el equilibrio o el superávit presupuestario existe un exceso competencial en el ejercicio del título contenido en el art. 149.1.13 CE. La demanda entiende, en suma, que la imposición del equilibrio presupuestario o superávit sin ningún criterio de flexibilización no es proporcionada al objetivo y vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Para el Abogado del Estado, esta tesis impugnatoria se apoya en premisas que no responden a la realidad. De un lado, rechaza que el objetivo de la Unión Europea sea que el déficit presupuestario no supere el 3 por 100, sino alcanzar una situación de equilibrio o superávit. Como quiera que el objetivo se adoptó en 1997 con el Pacto de estabilidad y crecimiento, hoy, en el año 2002, pueden orientarse las políticas económicas de los Estados en la dirección de reducción del déficit.

En este sentido, el objetivo de las leyes recurridas no es, exclusivamente, cumplir los mínimos exigidos por la normativa comunitaria, sino que llega más lejos, como se señala en la exposición de motivos de la Ley 18/2001, y pretende potenciar el crecimiento y una convergencia real con los países más desarrollados. Se trata, por tanto, de un régimen normativo nuevo a través del cual el Gobierno puede, ex art. 149.1.13 CE, ejecutar decisiones de política económica de control del déficit, decisiones que se adoptan anualmente con la aprobación del Congreso de los Diputados y el Senado. Tampoco es correcto, continúa afirmando el Abogado del Estado, que no existan criterios de flexibilización del objetivo, pues cabe aprobar y liquidar los presupuestos sin cumplir el principio de estabilidad, pero en ese caso se establecen medidas para corregir la situación. Cabe también concretar el principio de estabilidad para cada Comunidad Autónoma con la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Se rechaza también el planteamiento de la demanda de que el principio de estabilidad, concebido en la forma en que lo hacen las dos leyes recurridas, frene al crecimiento y la creación de empleo. Es ésta una crítica política o, si se quiere, técnica, a la orientación del legislador de la política económica nacional, pero estos planteamientos no pueden sustentar un pronunciamiento de constitucionalidad, pues la Constitución no impone orientaciones políticas determinadas. La bondad técnica o la eficacia de las medidas para alcanzar los objetivos previstos no tiene trascendencia constitucional y así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en muchas ocasiones refiriéndose a la libertad del legislador en el empleo de dichas medidas (así, STC 222/1992).

e) Finalmente el Abogado del Estado deja constancia de que en el escrito de interposición del recurso se admite la competencia del Estado sobre el acceso al crédito en la medida en que afecta a la política económica general (y así se reconoce en el propio Estatuto de Autonomía), pero que el problema constitucional que se denuncia es el recuso al crédito por la Comunidad Autónoma se condiciona enteramente a la autorización estatal cuando se constate un mínimo desequilibrio presupuestario. Sin embargo, razona el Abogado del Estado, en la norma impugnada no se existe una prohibición absoluta para acudir al crédito, sino que se ha aumentado el control del acceso al mismo como consecuencia de la fijación de un objetivo de estabilidad presupuestaria consistente en aprobar y liquidar los presupuestos en situación de equilibrio o superávit que requiere un régimen de especial control del endeudamiento.

Por lo demás, rechaza que la norma impugnada deje sin contenido esta fuente de financiación reconocida constitucionalmente, pues sigue siendo posible acudir al endeudamiento cumpliendo con los controles y cautelas establecidas en la norma impugnada.

Como consecuencia de todo lo argumentado, el Abogado del Estado concluye su escrito solicitando del Tribunal que declare la constitucionalidad de los preceptos recurridos.

7. Por ATC 215/2002, de 29 de octubre, el Pleno del Tribunal denegó la acumulación solicitada.

8. Por providencia del 22 de noviembre de 2011 se señaló, para deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 23 de dicho mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan con este recurso de inconstitucionalidad los arts. 2, 3.1 último inciso, 3.3, 5, 6, 8 y 9, así como la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria.

2. La fundamentación que sustenta la presente impugnación guarda estrecha relación con la fundamentación recogida en el recurso de inconstitucionalidad 1463-2002 planteado por las propias Cortes de Castilla-La Mancha contra determinados artículos de la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria. No obstante, el recurrente ha planteado un recurso autónomo frente a los preceptos recogidos en la Ley 18/2001, recurso finalmente no acumulado al presente por este Tribunal, por lo que en la presente sentencia únicamente corresponde la resolución de las impugnaciones dirigidas contra los preceptos anteriormente reproducidos de la Ley Orgánica 5/2001, sin perjuicio de podernos referir a aquellos preceptos de la Ley 18/2001 que se encuentren directamente conectados con los aquí impugnados. Pues, en efecto, buena parte de la argumentación del recurso va dirigida contra la construcción del principio de estabilidad presupuestaria que realiza el art. 3.2 de la Ley 18/2001 general de estabilidad presupuestaria y a la que se remite el art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria y por conexión muchos de los preceptos impugnados en el presente recurso.

El recurso de las Cortes de Castilla-La Mancha considera, en esencia, que los preceptos recurridos vulneran la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma reconocida en el art. 156 de la Constitución y sus competencias en materia de planificación de la actividad económica y de fomento del desarrollo económico de la región reconocidas en los artículos 42.1 y 31.12 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, sin que los títulos habilitantes que dan cobertura constitucional a la ley recurrida justifiquen el alcance de su regulación.

El Abogado del Estado rechaza que las normas impugnadas incurran en las infracciones constitucionales que se les achacan al haber sido dictadas en ejercicio de las competencias que al Estado atribuye el art. 149.1.13 CE y complementariamente, para aspectos concretos, las reglas 11, 14 y 18 del mismo art. 149.1 CE.

Y es de indicar que las cuestiones planteadas en este proceso han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011, de 20 de julio y 157/2011, de 18 de octubre, a cuyos textos nos remitiremos sucintamente, destacando ya que la reforma constitucional de 27 de septiembre pasado, que entró en vigor ese mismo día —disposición final única—, ha dado una nueva redacción al art. 135 CE con la que se ha llevado a cabo la “consagración constitucional” del principio de estabilidad presupuestaria.

3. Ante todo, hemos de plantearnos la posible extinción de este proceso por virtud de la modificación de la Ley Orgánica 5/2001 por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, cuestión ésta a la que la citada STC 134/2011, ha dado en su fundamento jurídico 2 una respuesta negativa: “carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya” del ordenamiento, pero “constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Y en este caso ocurre que la modificación que dicha Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo realiza de la Ley Orgánica 5/2001 supone su sustitución por otra normativa que reproduce las mismas cuestiones objeto de controversia. Por tanto, tal como afirmamos en la STC 134/2011, FJ 2 b), “ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su modificación o derogación, el recurso de inconstitucionalidad promovido frente a la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, … mantiene vivo su objeto”.

4. Para entrar en el fondo del asunto hemos de recordar la doctrina del ius superveniens que reiteradamente venimos sentando, en lo que ahora importa, en el control de los posibles excesos competenciales, y sobre esta base, una vez que ya hemos dejado constancia de la reforma constitucional que ha modificado el art. 135 CE con la “consagración constitucional” —exposición de motivos de la reforma— del “principio de estabilidad presupuestaria”, resulta claro que “es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos ahora al dictar Sentencia, pues es doctrina uniforme de este Tribunal que ‘en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones.’” (STC 179/1998, de 19 de septiembre, FJ 2, y en el mismo sentido SSTC 135/2006, de 27 de abril, FJ 3, 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2 y 120/2011, de 6 de julio, FJ 2).

Y el apartado 1 de la nueva redacción del art. 135 CE establece que “todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”. Estamos, pues, como ya dijimos en la STC 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3, “ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principial queda fuera de la disponibilidad —de la competencia— del Estado y de las Comunidades Autónomas. Cuestión distinta es la de su desarrollo, pues aquel sentido principial admite diversas formulaciones, de modo que será ese desarrollo el que perfilará su contenido”. Desarrollo que la nueva redacción del art. 135 CE en su apartado 3 encomienda a una ley orgánica, obviamente estatal.

5. Estando clara, como ya declaramos en la STC 134/2011, y ratificamos en la STC 157/2011, la competencia estatal ex art. 149.1, 13 y 14 CE, por un lado, y art. 149.1.11 y 18 CE, por otro para dictar las normas controvertidas, “deberemos valorar en el examen de cada precepto impugnado si las competencias estatales en juego limitan o no de modo indebido las competencias autonómicas, en particular su autonomía política y financiera (arts. 137 y 156 CE)” (STC 134/2011, ya citada, FJ 7) no sin antes recordar la doctrina establecida en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 64, en relación con que la atribución por el Estatuto de competencias a la Comunidad Autónoma, en el presente supuesto competencias en materia de planificación de la actividad económica y de fomento del desarrollo económico de la región (art. 31.12 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha), no puede afectar a las competencias (o potestades o funciones dentro de las mismas) sobre las materias o submaterias reservadas al Estado, que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto de Autonomía incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales.

6. Llegando así, como acabamos de indicar, al examen de los concretos preceptos impugnados, habrá que comenzar por el art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001, pues es el precepto que afirma que el principio de estabilidad presupuestaria, tal como aparece definido en la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria, será aplicable a las Comunidades Autónomas.

“Artículo 2. Principios generales.

Los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, tal como aparecen definidos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, serán aplicables a las Comunidades Autónomas en la forma prevista en esta Ley Orgánica.”

Debemos remitirnos para la resolución de la cuestión planteada a la STC 134/2011, FJ 8 b), en la que se desestimó la impugnación del art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001, con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones que deben ser igualmente aplicables a la desestimación de aquellos otros artículos que se refieren al principio de estabilidad:

a) “La definición de ‘estabilidad presupuestaria’ se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13” de la Constitución.

b) “Este Tribunal en su STC 62/2001, de 1 de marzo, reiterando anterior doctrina, ha considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas.”

c) “La legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, FJ 4).”

d) “una vez desestimada la impugnación del artículo 3.2 de la Ley 18/2001, que contiene el alcance de dicho principio de estabilidad, procede hacer lo mismo respecto del art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 y desestimar su impugnación.”

7. A la misma conclusión desestimatoria, con los mismos fundamentos reproducidos, hemos de llegar respecto a todos aquellos preceptos que imponen a las Comunidades Autónomas adecuarse al principio de estabilidad tal como es definido en el artículo 3.2 de la Ley 18/2001.

Así ocurre con el último inciso del art. 3.1 de la Ley Orgánica 5/2001 en cuanto impone a la Comunidad Autónoma que adecue “su normativa presupuestaria al objetivo del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria”; igualmente con el art. 3.3 de la Ley Orgánica 5/2001 en la medida en que en las situaciones de déficit a las que alude el precepto son las que incumplen la definición de estabilidad dada por la Ley 18/2001.

“Artículo 3. Cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaría por las Comunidades Autónomas.

1 … En todo caso, vendrán obligadas a adecuar su normativa presupuestaria al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

…

3. Las situaciones excepcionales de déficit presupuestario que pudieran afectar a las Comunidades Autónomas deberán ser justificadas mediante la exposición de las causas que las ocasionan y la identificación de los ingresos y los gastos que las producen, y requerirán la formulación de un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para su corrección, con el contenido y alcance previstos en esta Ley Orgánica.”

En ambos supuestos es aplicable plenamente la fundamentación reproducida en el fundamento anterior a efectos de desestimar la impugnación de los mismos.

8. A la misma conclusión hemos de llegar al examinar la constitucionalidad del artículo 5 de la Ley Orgánica 5/2001.

“Artículo 5. Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas actuará como órgano de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para dar cumplimiento a los principios rectores de la presente Ley Orgánica. Tanto el Consejo como las Comunidades Autónomas en él representadas deberán respetar, en todo caso, el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 8 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.”

El art. 5 de la Ley Orgánica 5/2001 impone al Consejo de Política Fiscal y Financiera el deber de respetar el objetivo de estabilidad presupuestaria y configura dicho Consejo como un órgano de coordinación con la finalidad de dar cumplimiento a los objetivos de la Ley Orgánica impugnada por lo que procede aplicarle la argumentación que desestimó en la STC 134/2011, FJ 8 c), la impugnación del segundo inciso del artículo por suponer el precepto “una reiteración del contenido del art. 3.2 de la Ley 18/2001 de manera que, por consecuencia de lo dicho respecto de este último precepto, debemos desestimar también la impugnación” .

9. A la misma conclusión desestimatoria hemos de llegar respecto a la impugnación de la disposición adicional única (apartado 1)

“Disposición adicional única. Modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Uno. Se modifica la letra b) del apartado 1 del artículo 2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que queda redactado en los siguientes términos:

b) La garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español. A estos efectos, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.”

Como ya dijimos en la STC 134/2011, FJ 8 e), “la concepción de la estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit que tiene el precepto impugnado se aviene con las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 14 CE, competencias que se ejercen en el marco multilateral de coordinación y cooperación previsto por el legislador orgánico. Por tanto, debemos desestimar la impugnación de este apartado uno de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001”.

10. Así, por los mismos motivos debe ser ahora desestimada la impugnación de la disposición adicional única, apartado 4 que dispone el carácter anual de los presupuestos autonómicos en concordancia con los del Estado y su sometimiento al principio de estabilidad presupuestaria.

“Disposición adicional única. Modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

…

Cuatro. Se modifica el apartado 1 del artículo 21 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en los siguientes términos:

1. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades.”

Como ya dijimos en la STC 134/2011, FJ 8 e), “el principio de estabilidad es el único aspecto sobre el que se contiene una argumentación de reproche, debiendo desestimarse con la misma fundamentación que en los casos anteriores”.

11. Procede igualmente la desestimación de la impugnación de los diversos apartados del art. 6 de la Ley Orgánica 5/2001.

“Artículo 6. Objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas.

1. La fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas, mediante el acuerdo previsto en el artículo 8.1 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, requerirá informe previo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

2. El Consejo de Política Fiscal, y Financiera de las Comunidades Autónomas dispondrá de un mes para la emisión del informe previo al acuerdo al que se refiere el apartado anterior. Dicho plazo se contará a partir de la recepción de la propuesta de acuerdo en la Secretaría Permanente del Consejo.

3. En el plazo de un mes desde la aprobación por parte del Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria en las condiciones establecidas en el artículo 8.1 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas determinará el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas.

4. Si en el plazo previsto en el apartado anterior el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas no alcanzase un acuerdo sobre los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria, cada una de ellas estará obligada a elaborar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario, computada en los términos previstos en el artículo 3.2 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.”

Los dos primeros apartados establecen la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, mediante su informe, para la fijación por el Gobierno del objetivo de estabilidad para “el conjunto de las Comunidades Autónomas”, los apartados 3 y 4 del mismo precepto prevén que el Consejo de Política Fiscal y Financiera, mediante acuerdo, “determinará el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas”, de manera que si dicho Consejo “no alcanzase un acuerdo”, cada Comunidad deberá aprobar sus presupuestos “en situación, al menos, de equilibrio presupuestario”.

La impugnación de los dos primeros apartados debe ser desestimada, pues tal como afirmamos en la STC 134/2011 “el Estado puede establecer, ex arts. 149.1.13 y 156.1 CE, límites o topes generales y no sólo específicos a los presupuestos de las Comunidades Autónomas”. Los apartados 1 y 2 dan al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas la facultad de emitir informe cuando de fijar el objetivo de estabilidad para el conjunto de las Comunidades Autónomas se trata. Con ello en absoluto se vulnera la autonomía financiera pues no se quiebra la posibilidad de que la Comunidad Autónoma realice sus propias políticas en los ámbitos materiales de su competencia, criterio definitorio de su autonomía política, ni tampoco se pone en cuestión la suficiencia financiera ni la autonomía de gasto, que caracterizan a su autonomía financiera.

Procede igualmente la desestimación de la impugnación de los apartados 3 y 4 del art. 6 de la Ley Orgánica 5/2001, tal como hicimos en la citada STC 134/2011, FJ 8 d), con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

a) “Ninguna vulneración de la autonomía política y financiera…supone... la fijación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del ‘objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas’ [pues] es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta, sin duda, a ‘la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general’ [art. 2.1 b) LOFCA] y ha de ser adoptada, de acuerdo con nuestra doctrina ‘con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema’. Con ello en absoluto quiebra la posibilidad de que la Generalitat realice sus propias políticas en los ámbitos materiales de su competencia, criterio definitorio de su autonomía política, ni tampoco se pone en cuestión la suficiencia financiera ni la autonomía de gasto, que caracterizan a su autonomía financiera, aunque ambos aspectos de su autonomía deban plasmarse en los presupuestos de la Comunidad respetando el ‘objetivo de estabilidad presupuestaria’ que fije el Consejo de Política Fiscal y Financiera, pues las decisiones de éste se sustentan, como ya hemos señalado, en las competencias del Estado del art. 149.1.13 CE y en su potestad de coordinación financiera que limita la autonomía de la Generalitat, según prevé el art. 156.1 CE.”

b) “Lo propio acaece respecto del art. 6.4 de la Ley Orgánica 5/2001, que se limita a establecer que, si no se alcanzase un acuerdo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas acerca de ‘los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria’ de cada Comunidad Autónoma, éstas deben elaborar y liquidar sus presupuestos ‘en situación, al menos de equilibrio’, pues al precepto le es de aplicación todo lo que se acaba de razonar.”

c) “En conclusión, procede desestimar la impugnación del art. 6.3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001.”

12. Los recurrentes impugnan igualmente el artículo 8 de la Ley Orgánica 5/2001, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 8. Corrección de las situaciones de desequilibrio.

1. Las Comunidades Autónomas que no hayan aprobado sus presupuestos en situación de equilibrio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.3 de esta Ley Orgánica, vendrán obligadas a elaborar un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para la corrección de esta situación. Dicho plan será aprobado, en su caso, por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma si su normativa propia así lo exige.

2. El plan económico-financiero contendrá la definición de las políticas de ingresos y de gastos que habrá de aplicar la Comunidad Autónoma para corregir la situación de desequilibrio en los tres ejercicios presupuestarios siguientes.

3. El plan económico-financiero para la corrección del desequilibrio se remitirá al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en el plazo de un mes desde la aprobación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma que incurra en posición de desequilibrio.

4. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas comprobará la idoneidad de las medidas contenidas en el plan a que se refieren los apartados anteriores, y la adecuación de sus previsiones al objetivo de estabilidad que se hubiera fijado para las Comunidades Autónomas.

5. Si el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas considerase que las medidas contenidas en el plan presentado no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, el Consejo, a través de su Secretaría Permanente, requerirá a la Comunidad Autónoma la presentación de un nuevo plan, en el plazo de veinte días.

6. El Ministerio de Hacienda será el órgano responsable del seguimiento de las actuaciones encaminadas a la corrección del desequilibrio, para lo cual podrá solicitar a las Comunidades Autónomas la información a que se refiere el artículo 7 de la presente Ley Orgánica.

7. En el supuesto de que una Comunidad Autónoma liquide sus presupuestos, incumpliendo el objetivo de estabilidad presupuestaria, deberá presentar un plan de saneamiento económico-financiero, en los veinte días siguientes a la aprobación de la liquidación. Si el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas considerase que las medidas contenidas en el plan no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, se requerirá la presentación de un nuevo plan.

8. Cuando concurran condiciones económicas, imprevistas en el momento de la aprobación del plan económico-financiero, la Comunidad Autónoma podrá remitir al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas un plan rectificativo del plan inicial, que se tramitará de acuerdo con el procedimiento previsto en este artículo.”

Debemos igualmente aplicar la doctrina recogida en la ya mencionada STC 134/2011, FJ 11, a la hora de desestimar la impugnación del artículo 8 de la Ley Orgánica 5/2001 que dispone el procedimiento de corrección de las situaciones de desequilibrio, pues tal como afirmamos:

a) “partiendo de la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, debemos atribuir igual legitimidad al criterio de que cuando dicho principio no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, pues de no hacerse así quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, por consecuencia, la citada competencia del Estado, a cuyo través éste ha de garantizar el equilibrio de la política económica general (STC 62/2001, FJ 4, con remisión a otras).”

b) “no vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas la necesaria elaboración por las Comunidades Autónomas del plan económico-financiero cuando los presupuestos autonómicos se aprueben o liquiden con desequilibrio, ni tampoco lo hace su examen por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y la presentación de un nuevo plan cuando el anterior no garantice el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Lo mismo ocurre cuando, concurriendo las circunstancias imprevistas a que se refiere el apartado 8 del art. 8, la propia Comunidad Autónoma remita un plan rectificativo al Consejo de Política Fiscal y Financiera.”

c) “la comprobación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la idoneidad de las medidas del plan económico-financiero no puede considerarse como un simple mecanismo de control de la actividad presupuestaria de las Comunidades Autónomas, pues los presupuestos autonómicos, al igual que ocurre con los planes hidrológicos de cuenca, ‘inciden en la actividad de diferentes Administraciones públicas —la de las Comunidades Autónomas, en primer lugar, pero también las del Estado y otros entes territoriales e institucionales— siendo patente tanto su directa relación con la ordenación general de la actividad económica como la obligación de respetarlas que a todas ellas incumbe’, pues si cada Comunidad Autónoma pudiera instrumentar libremente y sin homogeneidad las medidas de adecuación al objetivo —en este caso incumplido— de estabilidad presupuestaria, dicho objetivo resultaría de difícil o imposible cumplimiento. Es, pues, a través de medidas de coordinación en el seno del órgano establecido por el legislador orgánico en cumplimiento de la Constitución (art. 157.3 CE), como se garantiza el cumplimiento de la política económica de estabilidad presupuestaria del Estado.”

13. Asimismo se recurren el artículo 9 y la disposición adicional única (apartado 3) de la Ley Orgánica 5/2001.

“Artículo 9. Autorización de operaciones de crédito y emisión de deuda.

La autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados en cada caso, así como el resto de las obligaciones establecidas en esta Ley Orgánica.”

“Disposición adicional única. Modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

…

Tres. El apartado 3 del artículo 14 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, queda redactado en los siguientes términos:

3. Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado. Para la concesión de la referida autorización, el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria definido en el artículo 2.1 b) de la presente Ley.

Con relación a lo que se prevé en el párrafo anterior, no se considerarán financiación exterior, a los efectos de su preceptiva autorización, las operaciones de concertación o emisión denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Europea.

En todo caso, las operaciones de crédito a que se refieren los apartados uno y dos anteriores precisarán autorización del Estado cuando, de la información suministrada por las Comunidades Autónomas, se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.”

Nos remitimos, asimismo, para la desestimación de la impugnación de ambos preceptos a la STC 134/2011, FJ 8 e), y a lo argumentado entonces “la necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas cuando se constate a través de la información suministrada por éstas el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, según prevé el precepto impugnado, no vulnera la autonomía política y financiera de la Generalitat, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1.11 y 13 CE”.

14. Corresponde igualmente aplicar la argumentación realizada en la STC 134/2011, para desestimar la impugnación de la disposición adicional única (apartado 2) de la Ley Orgánica 5/2001.

“Disposición adicional única. Modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

…

Dos. El apartado 2 del artículo 3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, pasa a tener la siguiente redacción:

2. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, como órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera, entenderá de las siguientes materias:

a) La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado.

b) La emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la Ley Orgánica 18/2001, Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

c) El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación.

d) El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

e) La apreciación de las razones que justifiquen, en cada caso, la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.

f) La coordinación de la política de endeudamiento.

g) La coordinación de la política de inversiones públicas.

h) En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.”

Tal como argumentamos en la STC 134/2011, FJ 11, “la atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la facultad de emitir informes y de adoptar acuerdos en relación con la aplicación efectiva del objetivo de estabilidad presupuestaria se adecua a las competencias de coordinación y cooperación que son propias de dicho Consejo”, por lo que debe ser desestimada la impugnación.

Procede, por tanto, la desestimación del recurso.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los arts. 2, 3.1 último inciso, 3.3, 5, 6, 8 y 9, así como la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintitrés de noviembre de dos mil once

SENTENCIA 188/2011, de 23 de noviembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 306, de 21 de diciembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:188

Recurso de inconstitucionalidad 1473-2002. Interpuesto por el Gobierno de Aragón en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria.

Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011).

1. Las cuestiones planteadas en este proceso relacionadas con el principio de estabilidad presupuestaria han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011 y 157/2011 [FJ 2].

2. Aplica la doctrina sobre las limitaciones de las competencias autonómicas, y en particular de su autonomía política y financiera, generadas en virtud de la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria, de la STC 134/2011 [FFJJ 4 a 14].

3. La estabilidad presupuestaria, tal como aparece definida en la Ley 18/2001, se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13 (STC 134/2011) [FJ 4].

4. La legitimidad constitucional de que el Estado establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (SSTC 62/2011, 134/2011) [FJ 4].

5. La concepción de la estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit que tiene el precepto impugnado se aviene con las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 14 CE, competencias que se ejercen en el marco multilateral de coordinación y cooperación previsto por el legislador orgánico (STC 134/2011) [FJ 7].

6. La responsabilidad *ad extra* de la Administración estatal por incumplimientos del Derecho de la Unión Europea no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, aunque tampoco le impide repercutir *ad intra*, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda (SSTC 79/1992, 96/2002) [FJ 9].

7. Corresponde al Estado, no sólo establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades en el cumplimiento de la normativa europea, sino también los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado en el caso de que dichas irregularidades se produjeran efectivamente (STC 148/1998) [FJ 9].

8. Ninguna vulneración de la autonomía política y financiera supone la fijación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de ellas pues es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta a la garantía del equilibrio económico que ha de ser adoptada con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema (STC 134/2011) [FJ 10].

9. La exigencia de que las comunidades Autónomas deben elaborar y liquidar sus presupuestos en situación de equilibrio cuando no se alcanzase un acuerdo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera acerca de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria de cada Comunidad Autónoma, no vulnera su autonomía política y financiera, al afectar a la garantía del equilibrio económico general de todo el sistema (STC 134/2011) [FJ 10].

10. Cuando el principio de estabilidad presupuestaria no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, es legítimo que el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio (SSTC 62/2001, 134/2011) [FJ 11].

11. No vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas el examen del plan económico-financiero por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, ni tampoco el requerimiento de la presentación de un nuevo plan cuando el anterior no garantice el cumplimiento del objetivo de estabilidad (STC 134/2011) [FJ 11].

12. La comprobación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la idoneidad de las medidas del plan económico-financiero no puede considerarse como un simple mecanismo de control de la actividad presupuestaria de las Comunidades Autónomas, sino como una garantía del cumplimiento de la política económica de estabilidad presupuestaria del Estado (STC 134/2011) [FJ 11].

13. La política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general, cuya ordenación, a su vez, está atribuida al Estado por la Constitución ex art. 149.1.13 CE, siendo esta competencia estatal susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local (STC 134/2011) [FJ 12].

14. La atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la facultad de emitir informes y de adoptar acuerdos en relación con la aplicación efectiva del objetivo de estabilidad presupuestaria se adecua a las competencias de coordinación y cooperación que son propias de dicho Consejo (STC 134/2011) [FJ 13].

15. La necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas, cuando se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, no vulnera la autonomía política y financiera autonómica, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1 apartados 11 y 13 CE (STC 134/2011) [FJ 14].

16. La atribución por el Estatuto de competencias a la Comunidad Autónoma no puede afectar a las competencias sobre las materias o submaterias reservadas al Estado, que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal sin necesidad de que el Estatuto de Autonomía incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales (STC 31/2010) [FJ 3].

17. El apartado 1 de la nueva redacción del artículo 135 CE, establece que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, instaurando un mandato constitucional que vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principial, queda fuera de la disponibilidad del Estado y las Comunidades Autónomas (STC 157/2011) [FJ 3].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1473-2002, interpuesto por el Gobierno de Aragón contra los arts. 2; 3.1; 4; 5; 6.3 y 4; 8 (excepto su apartado 6); 9; 11; y disposición adicional única, apartados 1, 2, 3 y 4 —en lo relativo a determinadas modificaciones introducidas en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas— de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 13 de marzo de 2002, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de Aragón, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2; 3.1; 4; 5; 6.3 y 4; 8 (excepto su apartado 6); 9; 11; y disposición adicional única, en sus cuatro apartados —en cuanto modifican diversos preceptos de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)— de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. Por otrosí solicitó la acumulación del presente recurso de inconstitucionalidad al interpuesto por la propia representación legal del Gobierno de Aragón contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria (recurso este que se tramita bajo el núm. 1467-2002), a cuya fundamentación se remite, habida cuenta de que ambos textos legales forman un bloque de aplicación e interpretación unitaria y conjunta.

2. La representación procesal del Gobierno de Aragón alude, en primer lugar, a que la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, traen causa inmediata del Pacto de estabilidad y crecimiento acordado en el seno del Consejo Europeo celebrado en Ámsterdam el 17 de junio de 1997 en el marco de lo previsto en el art. 104 del Tratado de la Comunidad Europea (que se corresponde con el actual art. 126 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea), y de los Reglamentos (CE) 1466/1997, del Consejo, de 7 de julio, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y 1467/1997, del Consejo, de 7 de julio, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; que tienen como finalidad concretar el alcance del referido pacto.

Se refiere a continuación el representante legal del Gobierno de Aragón a los títulos competenciales esgrimidos para dictar la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria (el art. 149.1.11, 13, 14 y 18 CE), y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, señalando que, respecto de esta última (objeto del presente proceso constitucional), su exposición de motivos se limita a referirse al art. 156.1 CE, sin que en su articulado se señale el título habilitante del que se hace uso. En todo caso, la Ley Orgánica 5/2001 se aprueba de forma separada a fin de cumplir la necesaria forma de ley orgánica que, de conformidad con el art. 157.3 CE, se exige para regular el ejercicio de las competencias financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Sigue a lo anterior un resumen de la estructura y contenido de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, para concluir con la exposición de las competencias que la Comunidad Autónoma de Aragón ostenta, a juicio de su representante legal, en las materias reguladas por ambas leyes.

Seguidamente expone el representante legal del Gobierno de Aragón los argumentos en los que se funda la impugnación de los preceptos de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, a los que se refiere el presente recurso. La fundamentación que sustenta dicha impugnación se resume a continuación.

a) Se impugnan, en un primer bloque, los arts. 2; 8.1 y 2; y 9, y la disposición adicional única, apartados 1, 3 y 4 —en cuanto modifican los arts. 2.1 b), 14.3 y 21.1 LOFCA— de la Ley Orgánica 5/2001, por suponer la quiebra de la autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón en cuanto a su competencia exclusiva en materia de planificación de la actividad económica (art. 35.1.14 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982, en adelante EAAr), así como por suponer una inmisión en el ámbito de la autonomía financiera y la autonomía política, no cubierta por el título competencial hecho valer por el Estado.

El art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 se impugna concretamente en cuanto se remite a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, para el concepto de estabilidad presupuestaria como situación de equilibrio o superávit presupuestario, situación que viene definida en el art. 3.2 de la citada Ley 18/2001; por ello, la representación legal del Gobierno de Aragón se remite a la fundamentación que sustenta la impugnación de este precepto en su recurso de inconstitucionalidad núm. 1467-2002, interpuesto contra la Ley 18/2001, y que reproduce en el presente recurso.

Por los mismos argumentos se impugna el art. 8, apartados 1 y 2, de la Ley Orgánica 5/2001, en cuanto se refieren a la aprobación de un plan económico-financiero para el caso de aprobarse unos presupuestos que no se encuentren en la situación de equilibrio o superávit; y asimismo el art. 9 y la disposición adicional única, apartados 1, 3 y 4, de la Ley Orgánica 5/2001, dado que supeditan la actividad financiera de la Comunidad Autónoma de Aragón al principio de estabilidad presupuestaria entendido como situación de equilibrio o superávit presupuestario y condicionan la autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda al cumplimiento por éstas de los objetivos de estabilidad presupuestaria, a lo que ha de añadirse que la nueva redacción del art. 14.3 LOFCA por la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001 supedita (a diferencia de lo que sucedía en la regulación precedente) la totalidad de las operaciones de crédito y emisiones de deuda de las Comunidades Autónomas a la autorización del Estado, incluso para las operaciones transitorias de tesorería (operaciones de crédito por plazo inferior a la anualidad presupuestaria), lo que supone articular una suerte de control previo administrativo del Estado carente de función (pues el déficit sólo se producirá, en su caso, al cierre del ejercicio), que impide a la Comunidad Autónoma hacer un uso debido de un déficit transitorio, que se compensaría en la liquidación de los presupuestos.

b) En segundo lugar se impugna el art. 3.1 de la Ley Orgánica 5/2001, en cuanto obliga a la Comunidad Autónoma de Aragón a “adecuar su normativa presupuestaria al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria”, lo que la representación legal del Gobierno de Aragón considera contrario para la autonomía política de esta Comunidad Autónoma (art. 15 EAAr) y para el ámbito de decisión de la propia Administración de la Comunidad Autónoma, y además lesivo de la competencia exclusiva de Aragón en materia de régimen de organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 35.1.1 EAAr). El art. 3.1 de la Ley Orgánica 5/2001 guarda evidente paralelismo con el art. 7.1 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, siendo, en esencia, un instrumento por el que se obliga a la Comunidad Autónoma a un ejercicio forzado de sus potestades legislativa o reglamentaria, lo que no puede ser el alcance normal de la legislación básica; en todo caso, la representación legal del Gobierno de Aragón se remite a los argumentos vertidos frente al referido art. 7.1 en su recurso de inconstitucionalidad núm. 1467-2002 contra la Ley 18/2001, y que reproduce en el presente recurso.

c) El art. 4 de la Ley Orgánica 5/2001 se impugna en cuanto supone la quiebra del principio de autonomía del art. 137 CE, así como de lo dispuesto en el art. 153 CE, al determinar la sujeción de la Comunidad Autónoma de Aragón a una responsabilidad general innominada, de espaldas a los medios de control previstos en el citado art. 153 CE. El art. 4 de la Ley Orgánica 5/2001 es equivalente al art. 11 de la Ley 18/2001, por lo que la representación legal del Gobierno de Aragón se remite a la fundamentación que sustenta la impugnación de este precepto en su recurso de inconstitucionalidad núm. 1467-2002 contra la Ley 18/2001, fundamentación que reproduce en el presente recurso.

d) Se impugnan seguidamente en un nuevo bloque los arts. 5: 6.3 y 4; 8 (apartados 3, 4, 5, 7 y 8), y la disposición adicional única, apartado 2 —que modifica el art. 3.2 LOFCA— de la Ley Orgánica 5/2001, porque suponen la quiebra del ámbito de decisión de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de autonomía financiera (art. 46 EAAr), así como de los principios de distribución de competencias previstos en los arts. 148, 149 y 157.3 CE, al atribuir al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas facultades decisorias incompatibles con el carácter deliberante y de cooperación de este órgano.

La representación legal del Gobierno de Aragón se remite a lo alegado en su recurso de inconstitucionalidad núm. 1467-2002 contra la Ley 18/2001 en relación con la impugnación del art. 8.3 de la misma, argumentación que reproduce en el presente recurso. A ello se añaden unas consideraciones específicas sobre lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del art. 6 de la Ley Orgánica 5/2001, en cuanto regulan el trámite de aprobación o determinación del déficit para cada una de las Comunidades Autónomas y, en defecto de dicha determinación, la obligación de las Comunidades Autónomas de “elaborar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario, computada en los términos previstos en el artículo 3.2 de la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria”.

Para la representación legal del Gobierno de Aragón la remisión del art. 6.3 de la Ley Orgánica 5/2001 a lo dispuesto en el art. 8 de la Ley 18/2001 implica una infracción del principio del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), pues la confusa redacción del citado art. 6.3 no permite determinar con certeza si lo que se establece es que sea el Gobierno de la Nación —y no las Cortes Generales— el que fije el objetivo de estabilidad presupuestaria global para todas las Comunidades Autónomas. Si así se entiende, el art. 6.3 de la Ley Orgánica 5/2001 incurriría, además, en infracción del principio de intervención del poder legislativo en la planificación de la actividad económica prevista en el art. 131 CE, así como, indirectamente, en vulneración de lo dispuesto en los arts. 133.4 y 135.1 CE, dado que se sustrae al poder de las Cortes Generales un aspecto tan esencial para la planificación de la actividad económica como es la fijación de la cuantía global del déficit de las Comunidades Autónomas y, por tanto, del déficit total del Estado, y se desconoce que los controles en orden a la planificación y ejecución presupuestaria y a la contracción de crédito deben ser establecidos por normas de rango legal. Asimismo se obvia el deber de las Cortes Generales de proveer lo necesario para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados internacionales, en este caso del Tratado de la Unión Europea y del Pacto de estabilidad y crecimiento de 1997.

Por lo que se refiere al art. 6.4 de la Ley Orgánica 5/2001, conforme al cual si no se alcanza el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas sobre los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria, cada una de las Comunidades Autónomas “estará obligada a elaborar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario”, la representación legal del Gobierno de Aragón sostiene que existe una contradicción entre este precepto y el art. 21.2 LOFCA, en el supuesto de que las Cortes de Aragón no llegasen a elaborar los presupuestos generales de esta Comunidad para una determinada anualidad. En este caso, quedarían automáticamente prorrogados los presupuestos de la anualidad precedente (art. 21.2 LOFCA), sin perjuicio de que los mismos pudieran contener déficit, posibilidad que entra en contradicción con lo dispuesto en el art. 6.4 de la Ley Orgánica 5/2001, del que deriva la imposibilidad de prórroga presupuestaria si los presupuestos prorrogados contienen déficit. Para salvar esta contradicción no cabe sino concluir, según la representación legal del Gobierno de Aragón, que el art. 6.4 de la Ley Orgánica 5/2001 contiene una coacción velada a las Comunidades Autónomas a fin de que transijan en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas con un acuerdo aunque sea contrario a sus intereses económicos, al impedirles cualquier posibilidad de déficit, lo que constituye una regulación arbitraria, que quiebra el art. 9.3 CE.

e) Finalmente, se impugna el art. 11 de la Ley Orgánica 5/2001 porque supone la infracción de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de régimen de organización de su autogobierno (art. 35.1.1 EAAr), al incluir en el ámbito de aplicación de la norma, a los efectos de alcanzar la situación de estabilidad presupuestaria, a los entes de Derecho público mencionados en el art. 2.2 de la Ley 18/2001. Asimismo, en la medida en que se establece la obligación de elaborar el plan previsto en el art. 3.3 de la Ley 18/2001 para lograr la estabilidad presupuestaria, el art. 11 de la Ley Orgánica 5/2001 excede de la competencia estatal en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). En todo caso, la representación legal del Gobierno de Aragón se remite a lo alegado al respecto en su recurso de inconstitucionalidad núm. 1467-2002 contra la Ley 18/2001 en relación con la impugnación de los arts. 2.2 y 3.3 de la misma, argumentación que reproduce en el presente recurso.

3. Por providencia de 23 de abril de 2002 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo se acordó publicar la incoación del procedimiento en el “Boletín Oficial del Estado”.

4. El día 8 de mayo de 2002 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirige al Tribunal personándose en el proceso y solicita una prórroga de ocho días para formular sus alegaciones.

5. Mediante providencia de 14 de mayo de 2002 la Sección Primera acuerda incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado de 8 de mayo de 2002 y concederle la prórroga solicitada para formular las alegaciones.

6. Por escrito que tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el 17 de mayo de 2002 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones, poniéndose a disposición del Tribunal y ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. Con fecha 3 de junio de 2002 se registra en este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, que resumidamente se exponen.

a) Antes de examinar los motivos de inconstitucionalidad aducidos por el Gobierno de Aragón, el Abogado del Estado expone el contenido y finalidad de las leyes recurridas, que queda expresado en la exposición de motivos de la Ley 18/2001. Según el legislador se trata de adoptar una importantísima medida de política económica dirigida a mantener y prolongar el ciclo expansivo económico actual, actuando sobre el sector de la política económica en el que el Estado tiene un margen de actuación, al ser mínima su posibilidad de intervenir en la política monetaria, que recae en el Banco Central Europeo. Por ello, el margen de intervención del Estado se localiza en las políticas estructurales y en la política presupuestaria, esfera esta última en la que inciden las medidas contenidas en las leyes recurridas, que se refieren a los principios de estabilidad presupuestaria —definido como equilibrio o superávit— plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos. Estas medidas tienen en cuenta las decisiones y recomendaciones adoptadas en el ámbito europeo (Pacto de estabilidad y crecimiento acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997 y recomendaciones del Consejo Europeo de Santa Maria da Feira de junio de 2000).

Sin ánimo de exhaustividad y señalando que el acierto técnico o político no puede ser objeto de debate constitucional en esta sede, el Abogado del Estado relaciona las razones que fundamentan las medidas legales. En primer lugar, alude a la consolidación fiscal que, consistiendo en cerrar los presupuestos de modo que los gastos se financien con los ingresos sin endeudamiento, ha llevado a la eliminación del déficit público en el ejercicio de 2001 por primera vez en la historia de la democracia, haciendo posible el crecimiento económico español a mayor ritmo que los socios europeos, y todo ello en un contexto de desaceleración de la economía mundial. En este sentido, la prioridad del equilibrio presupuestario es la posición más adecuada para afrontar esa desaceleración, dando continuidad al crecimiento y a la creación de empleo. El principio de estabilidad presupuestaria o superávit se complementa con el de plurianualidad, teniendo en cuenta el envejecimiento de la población, de modo que los gastos que atienden a la población pasiva conllevarán, bien recortes en otras partidas —sistema de pensiones, gastos sanitarios—, bien aumento de otros ingresos. Por tanto, mientras se abordan las profundas reformas dirigidas a viabilizar el sistema, se trata de ir generando un margen financiero a través del objetivo de la estabilidad presupuestaria. Estamos, pues, en conclusión, ante un objetivo de política económica general materializado mediante medidas de política presupuestaria.

Esta actuación en política presupuestaria, para que sea eficaz, ha de proyectarse en todas las Administraciones públicas, aunque ello se impone en algunos casos directamente y en otros a través de fórmulas de coordinación. El Abogado del Estado precisa que en este apartado introductorio analizará por separado las medidas de orden presupuestario que se refieren a las Comunidades Autónomas y las que se refieren a las entidades locales, pues, aun siendo similares, requieren distinto tratamiento.

Así, en primer lugar, señala que el art. 3 de la Ley 18/2001 dispone en su apartado 2 que, respecto de las tres Administraciones —estatal, autonómica y local— la estabilidad presupuestaria ha de entenderse como situación de equilibrio o superávit, computada según la definición dada por el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales y sin perjuicio de situaciones excepcionales.

En segundo lugar, dicha ley prevé que las Comunidades Autónomas podrán “establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria”. Por tanto, serán aquéllas las que, en ejercicio de sus competencias, actúen de modo preciso para alcanzar el objetivo a cumplir.

En tercer lugar, se prevé un régimen excepcional para las situaciones de déficit presupuestario que, en el caso de las Comunidades Autónomas, consistirá en que deberán exponer las causas que ocasionan el déficit y formular un plan a medio plazo para su corrección. Si la situación de déficit se produce por la aprobación de presupuestos que no cumplen el objetivo de equilibrio, el plan tiene por objeto los tres ejercicios siguientes y se somete al Consejo de Política Fiscal y Financiera, de manera que si dicho Consejo estima que las medidas del plan no son adecuadas para la corrección se requiere a la Comunidad para que formule otro plan. En el caso de que la situación de desequilibrio se produzca no en la aprobación del presupuesto, sino en su liquidación, se deberá presentar un plan para la corrección en los mismos términos que en el caso anterior. La fórmula legal supone la intervención de un órgano de coordinación, como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, permitiéndose que sea la Comunidad Autónoma la que decida cómo actuar, esto es, sin imponer forzosamente una solución.

En cuarto lugar, se fija un procedimiento para establecer el objetivo de equilibrio presupuestario para cada Comunidad Autónoma, partiendo de que en el primer cuatrimestre de cada año el Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Economía y Hacienda y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas, sometiéndolo al Congreso de los Diputados y al Senado para su aprobación. A continuación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera fija el objetivo de estabilidad para cada Comunidad Autónoma; en caso de que no hubiera acuerdo en el seno de dicho órgano, las Comunidades deben aprobar y liquidar sus presupuestos de acuerdo con el principio de equilibrio previsto en el art. 3.2 de la Ley 18/2001, es decir, con equilibrio o superávit. El acuerdo tiene carácter trienal, aunque se adopta cada año, modulándolo así en virtud de la situación económica del momento.

En quinto lugar, se establece un sistema de responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria, correspondiendo asumir a las Comunidades Autónomas las responsabilidades que se derivasen del incumplimiento de las leyes recurridas o de los acuerdos adoptados en su ejecución por el Ministerio de Economía y Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Finalmente, en sexto lugar, el régimen legal se completa con un mayor control y restricción del acceso al crédito de las Comunidades Autónomas, modificándose el art. 14 LOFCA para exigir autorización del Estado para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda u otras operaciones al crédito.

Con todas estas medidas no se afecta a las decisiones de la autoridad presupuestaria autonómica relativas a la previsión de ingresos y autorización de gastos respecto de cada una de las partidas del presupuesto, de manera que se produce la menor incidencia posible en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Dicha autonomía es cada vez mayor en la vertiente de los ingresos y se ha vuelto a ampliar con el nuevo sistema de financiación, conteniéndose en la Ley Orgánica 7/2001 todo un catálogo de innovaciones en relación con la cesión de tributos estatales (impuesto sobre el valor añadido, impuestos especiales de fabricación, sobre electricidad y especial sobre determinados medios de transporte), mayores competencias normativas sobre los impuestos ya cedidos, sistemas de recargos o nuevos mecanismos de participación en ingresos del Estado, etc. De todo ello concluye el Abogado del Estado que no se puede afirmar que el endeudamiento sea el único recurso que queda a las Comunidades Autónomas para financiar sus gastos, precisando también que las leyes recurridas admiten excepcionalmente el déficit y el acceso al crédito aunque sea con medidas de coordinación.

En relación con la Administración local las previsiones son similares. Se fija un objetivo de estabilidad con informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local y ulterior aprobación del Congreso de los Diputados y del Senado; se impone la elaboración de un plan económico-financiero para los entes locales que no cumplan el objetivo y, finalmente, se prevé un régimen de autorización de operaciones de crédito y endeudamiento.

b) A continuación el Abogado del Estado incide en el principio de estabilidad presupuestaria y en su relación con la normativa y las recomendaciones de la Unión Europea.

La estabilidad presupuestaria como objetivo de política económica se manifiesta en la Unión Europea desde su Tratado constitutivo. Así, su actual art. 4.3 alude a los principios rectores de las acciones de los Estados miembros: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable. El art. 104 desarrolla estos principios en relación con el déficit público, previendo la supervisión por el Consejo de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros, así como la adopción de medidas en caso de incumplimiento. El Pacto de estabilidad y crecimiento, contenido en la resolución del Consejo de 17 de junio de 1997 (97/C236/01), se transformó en el Reglamento 1466/1997 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y en el Reglamento 1467/1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Cita también las recomendaciones del Consejo Europeo celebrado en Santa Maria da Feira en junio de 2000, dirigidas al saneamiento de las cuentas públicas, más allá del nivel mínimo, para cumplir el Pacto de estabilidad y crecimiento.

Estas previsiones no contienen, sin embargo, la imposición a los Estados miembros de medidas concretas de política económica para alcanzar el objetivo común señalado, pues las mismas quedan en manos de los Estados. En este sentido, el dictamen del Consejo de 12 de febrero de 2002, relativo al programa español de estabilidad actualizado 2001-2005, pone de manifiesto que las medidas incluidas en la Ley 18/2001 se consideran muy favorables.

El Abogado del Estado destaca que el objetivo de la Unión Europea no es conseguir un endeudamiento neto máximo del 3 por 100, sino sanear las cuentas públicas para que la inexistencia de déficit permita el éxito en las políticas de crecimiento y pleno empleo, de modo que dicho 3 por 100 aparece como el punto en que se requiere una acción inmediata de corrección, (en general, los arts. 4.3 y 104 del Tratado y, en especial, el Reglamento 1467/1997 y la resolución del Consejo de 17 de junio de 1997 —Pacto de estabilidad y crecimiento—, aludiendo esta última al objetivo a medio plazo de situaciones próximas al equilibrio o de superávit). A partir de esta premisa, el Estado español ha adoptado distintas decisiones legislativas de ordenación de su política económica, no tratándose del simple desarrollo o ejecución de decisiones europeas, sino de adopción de medidas de carácter estatal en el marco de los compromisos asumidos en la Unión Europea.

c) El Abogado del Estado afirma a continuación la constitucionalidad de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, dictadas en el ejercicio del título contenido en el art. 149.1.13 CE. Rechaza el Abogado del Estado el alegato del representante legal del Gobierno de Aragón según el cual la competencia de esta Comunidad Autónoma sobre planificación económica (art. 35.1.14 EAAr) queda vaciada de contenido por dichas leyes estatales, porque agotan la regulación y no permiten la intervención autonómica.

Para el Abogado del Estado, esta tesis impugnatoria se apoya en premisas que no responden a la realidad, pues, sin perjuicio de que la viabilidad presupuestaria sea sólo un sector de la política económica y que, por lo tanto, la planificación económica autonómica puede desarrollarse en los restantes sectores, lo cierto es que, como resulta del art. 3 de la Ley Orgánica 5/2001, también en el ámbito de la estabilidad presupuestaria queda margen de actuación para las Comunidades Autónomas. El legislador autonómico, además de poder dictar las leyes de desarrollo de la legislación estatal básica sobre estabilidad presupuestaria, tiene la posibilidad de determinar un objetivo de estabilidad presupuestaria más ambicioso que el acordado por el Estado.

Afirma asimismo el Abogado del Estado que el recurso de inconstitucionalidad parte de la premisa de que los fines que persiguen las leyes impugnadas son los de la Unión Europea, concluyendo de ello que como ésta no impone el equilibrio o el superávit presupuestario existe un exceso competencial en el ejercicio del título contenido en el art. 149.1.13 CE. La demanda entiende, en suma, que la imposición del equilibrio presupuestario o superávit sin ningún criterio de flexibilización no es proporcionada al objetivo y vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Para el Abogado del Estado esta tesis impugnatoria se apoya en premisas que no responden a la realidad. De un lado, rechaza el Abogado del Estado que el objetivo de la Unión Europea sea que el déficit presupuestario no supere el 3 por 100, sino alcanzar una situación de equilibrio o superávit. Como quiera que el objetivo se adoptó en 1997 con el Pacto de estabilidad y crecimiento, ocurre que en el año 2002 pueden orientarse las políticas económicas de los Estados en la dirección de reducción del déficit.

En este sentido, el objetivo de la Ley recurrida (al igual que el de la Ley 18/2001) no es, exclusivamente, cumplir los mínimos exigidos por la normativa comunitaria, sino que llega más lejos, como se señala en la exposición de motivos de la Ley 18/2001, y pretende potenciar el crecimiento y una convergencia real con los países más desarrollados. Se trata, por tanto, de un régimen normativo nuevo a través del cual el Gobierno puede, ex art. 149.1.13 CE, ejecutar decisiones de política económica de control del déficit, decisiones que se adoptan anualmente con la aprobación del Congreso y el Senado. Tampoco es correcto, continúa afirmando el Abogado del Estado, que no existan criterios de flexibilización del objetivo, pues cabe aprobar y liquidar los presupuestos sin cumplir el principio de estabilidad, pero en ese caso se establecen medidas para corregir la situación. Cabe también concretar el principio de estabilidad para cada Comunidad Autónoma con la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Se rechaza también por el Abogado del Estado el planteamiento del recurso conforme al cual el principio de estabilidad, concebido en la forma en que lo hace la ley orgánica recurrida (y la Ley 18/2001), frente al crecimiento y la creación de empleo. Es ésta una crítica política o, si se quiere, técnica, a la orientación del legislador de la política económica nacional, pero estos planteamientos no pueden sustentar un pronunciamiento de constitucionalidad, pues la Constitución no impone orientaciones políticas determinadas. La bondad técnica o la eficacia de las medidas para alcanzar los objetivos previstos no tiene trascendencia constitucional y así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en muchas ocasiones refiriéndose a la libertad del legislador en el empleo de dichas medidas (así, STC 222/1992).

d) A continuación, el Abogado del Estado rechaza que la ley orgánica recurrida (y la Ley 18/2001) vulnere la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Para el Gobierno de Aragón dicha autonomía supone la plena disponibilidad por las Comunidades Autónomas de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer sus competencias, afirmando que dichas leyes conculcan este principio al suponer una restricción casi absoluta del crédito como medio de financiación. Sin embargo, en opinión del Abogado del Estado, la doctrina del Tribunal Constitucional no ha recogido de un modo tan absoluto el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Al contrario de lo afirmado en el recurso, el Tribunal ha reconocido que la competencia estatal para dirigir la política económica puede incidir en la potestad de gasto de las Comunidades Autónomas y también puede hacerlo en la de los ingresos. Además, también ha reconocido el Tribunal la constitucionalidad de las medidas del Estado para autorizar operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas.

Así, en cuanto a la limitación de las potestades autonómicas de gasto, alude a las reiteradas Sentencias que reconocen al legislador estatal la posibilidad de limitar el aumento global de las retribuciones de los funcionarios, citando las SSTC 96/1990, FJ 3, y 62/2001, FJ 2. En definitiva, es la repercusión de las medidas de que se trate en la política económica lo que justifica su constitucionalidad, de manera que cuanto mayor sea dicha repercusión mayor puede ser la incidencia de la intervención estatal en la autonomía financiera automática. En su criterio, tal es el caso de la estabilidad presupuestaria, que en la actualidad constituye uno de los pilares esenciales de la política económica general.

Por lo que se refiere a la vertiente de los ingresos, la STC 13/1992, FJ 7, ha señalado que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto que por la existencia de un sistema tributario propio con potencia recaudatoria suficiente para cubrir sus necesidades financieras. Por tanto, tampoco desde la vertiente del ingreso la autonomía financiera autonómica es un concepto absoluto, especialmente porque la hacienda autonómica se nutre en buena medida de la aportación de partidas de los presupuestos del Estado. Finalmente, en cuanto a las decisiones que el Estado puede adoptar respecto del endeudamiento de las Comunidades Autónomas, la STC 11/1984, FFJJ 5 y 6, incardina la potestad autorizatoria del Estado en la llamada Constitución económica, es decir, la considera un instrumento de la política económica, precisando que la potestad autorizatoria estatal, que se sustenta en el art. 149.1.11 CE, es de especial relevancia y está al servicio de una única política monetaria.

De todo lo expuesto se puede concluir que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE) está condicionada por la coordinación con la hacienda estatal y por el ejercicio de otras competencias estatales, de manera que es necesario examinar en cada caso la decisión del Estado que incida en la autonomía financiera autonómica para apreciar si aquél se excede o no de las competencias que le atribuye la Constitución. En este sentido, el Abogado del Estado manifiesta que la intervención prevista en la Ley Orgánica 5/2001 y en la Ley 18/2001 del Consejo de Política Fiscal y Financiera responde a la actuación de coordinación que es propia de dicho órgano. Además, aduce que la incidencia de las medidas controvertidas en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no es tan intensa como pretende el recurso, pues únicamente tiene por objeto evitar el endeudamiento (art. 14 LOFCA) y no se proyecta en absoluto sobre los ingresos y gastos. En conclusión, el régimen previsto se encuentra dentro del margen de actuación estatal, teniendo en cuenta su evidente encuadramiento en la ordenación de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE).

e) Señala a continuación el Abogado del Estado que la fijación en la ley orgánica recurrida (y en la Ley 18/2001) del objetivo de estabilidad presupuestaria no supone una limitación o prohibición absoluta del acceso al crédito de las Comunidades Autónomas (que, en cualquier caso, no es un medio de financiación autonómica que la Constitución reconozca sin límites). Esta regulación sólo supone un aumento en el control de las operaciones de crédito derivado de la finalidad de las medidas adoptadas en política crediticia, esto es, la reducción del déficit mediante la política presupuestaria consistente en aprobar y liquidar los presupuestos en equilibrio o con superávit. Se trata, por tanto, de una regulación razonable y proporcionada, justificada en el título contenido en el art. 149.1.13 CE y respetuosa con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

f) La impugnación del art. 3.1 de la Ley Orgánica 5/2011, fundada en que este precepto establece un instrumento por el que se obliga a las Comunidades Autónomas al ejercicio forzado de la potestad legislativa o reglamentaria, tampoco puede prosperar según el Abogado del Estado, pues el precepto impugnado no establece ninguna imposición forzosa, sino que faculta a las Comunidades Autónomas (“podrán”) para adoptar las medidas legislativas y administrativas que consideren convenientes para lograr el objetivo de estabilidad presupuestaria.

g) El Abogado del Estado examina a continuación la medida consistente en la elaboración de un plan de saneamiento y su sometimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 8 de la Ley Orgánica 5/2011), que tiene por objeto el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y supone una manifestación del principio de coordinación. En efecto, el Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, aprueba el objetivo de estabilidad presupuestaria globalmente para todas las Comunidades Autónomas, remitiéndose dicho objetivo global al propio Consejo para que éste apruebe el objetivo concreto para cada Comunidad Autónoma. Por tanto, las Comunidades Autónomas han podido expresar su opinión en el seno de dicho órgano, correspondiendo a cada una de ellas su cumplimiento a través de su ley de presupuestos, con la precisión de que si no se hubiese alcanzado el acuerdo dichos presupuestos deberán aprobarse en situación de equilibrio. Si las Comunidades Autónomas no aprueban los presupuestos según lo señalado, deberán presentar un plan económico-financiero al Consejo de Política Fiscal y Financiera y si dicho plan no se aprobara deberán presentar otro.

Para el Abogado del Estado este iter se basa en el principio de coordinación de las Comunidades Autónomas con el Estado, previéndose distintos momentos en los que aquéllas pueden expresar su opinión, concluyendo que al final del proceso no existe una imposición forzosa ex lege a las Comunidades Autónomas en la configuración de su presupuesto. El Abogado del Estado no considera aplicable en este caso la doctrina de la STC 76/1983, porque lo que se declaró inconstitucional en dicha Sentencia fue un precepto que preveía una situación similar a la prevista en el art. 155 CE. Tampoco considera extensible aquí lo señalado en el fundamento jurídico 14 de la misma STC 76/1983, pues en este caso no existe un acuerdo necesario y vinculante del órgano de coordinación. Por tanto, no se produce infracción del principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

h) Rechaza a continuación el Abogado del Estado que el art. 6.3 de la Ley Orgánica 5/2001 pueda ser interpretado, como lo hace la representación legal del Gobierno de Aragón, en el sentido de que se establece que es el Gobierno de la Nación quien fija el objetivo de estabilidad presupuestaria global para todas las Comunidades Autónomas, pues en todos los casos los objetivos de estabilidad presupuestaria acordados por el Gobierno requerirán la sucesiva aprobación del Congreso de los Diputados y el Senado. No existe, por tanto, quiebra alguna de los principios constitucionales de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad.

También rechaza el Abogado del Estado la tacha de arbitrariedad e inseguridad jurídica que el Gobierno de Aragón dirige al art. 6.4 de la Ley Orgánica 5/2001, porque no existe la finalidad coactiva que el recurrente presume en dicho precepto, que se limita a imponer el objetivo general de estabilidad presupuestaria previsto en la ley para el caso de que no se pueda llegar en el Consejo de Política Fiscal y Financiera a un acuerdo de determinación concreta del objetivo para cada Comunidad Autónoma. Por otra parte, es claro que la eventual falta de acuerdo en el Consejo de Política Fiscal y Financiera supondrá que el Gobierno autonómico tenga que aprobar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario, lo que no incide en ulteriores situaciones que puedan producirse en la tramitación y aprobación de los presupuestos por el Parlamento autonómico; si no se llegan a aprobar los presupuestos habrá que estar a las previsiones legales aplicables, sin perjuicio de que entren en juego después las disposiciones sobre estabilidad presupuestaria y la corrección de situaciones de déficit, si se diese el caso.

i) Finalmente, el Abogado del Estado descarta que el art. 11 de la Ley Orgánica 5/2001 incurra en ninguna de las infracciones que aduce el Gobierno de Aragón. La previsión sobre las entidades de Derecho público a que se refiere el art. 2.2 de la Ley 18/2001 queda amparada en el título del art. 149.1.13 CE, sin perjuicio de que pueda tener acomodo en otros títulos competenciales, y no es una regulación de detalle, sino que, muy al contrario, se trata simplemente de establecer un objetivo de estabilidad presupuestaria. De acuerdo con el referido art. 11, las Comunidades Autónomas no sólo pueden establecer las disposiciones que consideren oportunas para delimitar con más exactitud el concepto de equilibrio financiero de los entes del art. 2.2 de la Ley 18/2001, sino que también podrán establecer las estrategias de saneamiento oportunas para alcanzar esa situación. Por otro lado, la previsión del art. 11 de la Ley Orgánica 5/2001 está plenamente justificada, pues el objetivo de estabilidad presupuestaria sólo puede cumplirse si se proyecta sobre la totalidad del sector público.

8. El día 16 de mayo de 2002 se registró en el Tribunal un escrito del Letrado jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de dicha Cámara, comunicando que comparece en relación con los recursos de inconstitucionalidad números 1451-2002, promovido por el Parlamento de Cataluña, 1454-2002, promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias; 1455-2002, promovido por el mismo órgano de la Comunidad Autónoma y 1460-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña, así como en relación con los recursos números 1461-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña; 1462-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha; 1463-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha; 1467-2002, promovido por el Gobierno de Aragón; 1471-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; 1473-2002, promovido por el Gobierno de Aragón; 1487-2002, promovido por las Cortes de Aragón; 1488-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura; 1505-2002 y 1506-2002, promovidos por Diputados del grupo parlamentario socialista, y 1522-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, todos ellos relacionados, en lo que ahora importa, con la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre.

Al respecto señala que el Senado ha adoptado el Acuerdo de personarse en los referidos recursos de inconstitucionalidad y de formular alegaciones en los cuatro referidos en primer lugar. Asimismo solicita la acumulación de todos los recursos mencionados por cumplir lo dispuesto en el art. 83 LOTC y la suspensión del plazo para formular alegaciones.

9. Mediante providencia de 4 de junio de 2002 el Pleno del Tribunal acordó tener por personado al Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de la Cámara, en el presente recurso de inconstitucionalidad, así como en los registrados con los números 1451-2002, 1454-2002, 1455-2002, 1460-2002, 1461-2002, 1462-2002, 1463-2002, 1467-2002, 1471-2002, 1487-2002, 1488-2002, 1505-2002, 1506-2002 y 1522-2002, según interesa en su escrito de 16 de mayo de 2002, accediendo a la suspensión que pide del plazo para hacer alegaciones en los correspondientes recursos hasta tanto se resuelva sobre la acumulación de los mismos.

10. Por ATC 215/2002, de 29 de octubre, el Pleno del Tribunal denegó la acumulación solicitada.

11. Mediante providencia de 22 de noviembre de 2011 se acordó señalar para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 23 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan con este recurso de inconstitucionalidad los arts. 2; 3.1; 4; 5; 6.3 y 4; 8 (excepto su apartado 6); 9; 11; y disposición adicional única, apartados 1, 2, 3 y 4 —en lo relativo a determinadas modificaciones introducidas en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)— de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

2. La fundamentación que sustenta la presente impugnación guarda relación con la fundamentación recogida en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1467-2002, planteado también por el Gobierno de Aragón contra determinados artículos de la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria. No obstante, el recurrente ha planteado un recurso autónomo frente a los preceptos recogidos en la Ley 18/2001, recurso finalmente no acumulado al presente por este Tribunal, por lo que en la presente sentencia únicamente corresponde la resolución de las impugnaciones dirigidas contra los preceptos anteriormente referidos de la Ley Orgánica 5/2001, sin perjuicio de podernos referir a aquellos preceptos de la Ley 18/2001 que se encuentren directamente conectados con los aquí impugnados. Pues, en efecto, buena parte de la argumentación del recurso va dirigida contra la construcción del principio de estabilidad presupuestaria que realiza el art. 3.2 de la Ley 18/2001 general de estabilidad presupuestaria y a la que se remite el art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria y por conexión muchos de los preceptos impugnados en el presente recurso.

La representación procesal del Gobierno de Aragón considera que los preceptos recurridos vulneran la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma reconocida en el art. 156 CE, así como sus competencias exclusivas en materia de planificación de la actividad económica (art. 35.1.14 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982) o de régimen de organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 35.1.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982), sin que los títulos habilitantes que dan cobertura constitucional a la ley recurrida justifiquen el alcance de su regulación.

El Abogado del Estado rechaza que las normas impugnadas incurran en las infracciones constitucionales que se les achacan al haber sido dictadas en ejercicio de las competencias que al Estado atribuye el art. 149.1.13 CE y complementariamente, para aspectos concretos, las reglas 11, 14 y 18 del mismo art. 149.1 CE.

Y es de indicar que las cuestiones planteadas en este proceso han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011, de 20 de julio, y 157/2011, de 18 de octubre, a las cuales nos remitiremos sucintamente, destacando ya que la reforma constitucional de 27 de septiembre pasado, que entró en vigor ese mismo día —disposición final única—, ha dado una nueva redacción al art. 135 CE, con la que se ha llevado a cabo la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria.

3. Antes de entrar en el examen de los preceptos impugnados debemos advertir que, como ya señalamos en la citada STC 134/2011, FJ 2, el presente proceso constitucional no ha perdido objeto por la modificación que la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, realiza de la Ley Orgánica 5/2001, reproduciendo las mismas cuestiones objeto de controversia.

Asimismo resulta obligado precisar que, como ya dijimos en la STC 157/2011, FJ 3, en el enjuiciamiento del presente asunto debemos atenernos al canon de constitucionalidad resultante de la reforma constitucional que ha modificado el art. 135 CE con la “consagración constitucional” —exposición de motivos de la reforma— del “principio de estabilidad presupuestaria”, y cuyo apartado 1 establece que “todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”. Estamos, pues, ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principial queda fuera de la disponibilidad —de la competencia— del Estado y de las Comunidades Autónomas. Cuestión distinta es la de su desarrollo, pues aquel sentido admite diversas formulaciones, de modo que será ese desarrollo el que perfilará su contenido. Desarrollo que la nueva redacción del art. 135 CE encomienda a una ley orgánica, obviamente estatal —apartado 3—.

Estando clara, como también declaramos en la STC 134/2011, FJ 8, y ratificamos en la STC 157/2011, FJ 3, la competencia estatal ex 149.1.13 y 14 CE, por un lado, y art. 149.1.11 y 18 CE, por otro para dictar las normas controvertidas, “deberemos valorar en el examen de cada precepto impugnado si las competencias estatales en juego limitan o no de modo indebido las competencias autonómicas, en particular su autonomía política y financiera (arts. 137 y 156 CE)” (STC 134/2011, ya citada, FJ 7); no sin antes recordar la doctrina establecida en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 64, en relación con que la atribución por el Estatuto de competencias a la Comunidad Autónoma, en el presente supuesto las competencias en materia de planificación de la actividad económica o en materia de régimen de organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, no puede afectar a las competencias (o potestades o funciones dentro de las mismas) sobre las materias o submaterias reservadas al Estado, que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales.

4. Entrando ya en el examen de los concretos preceptos impugnados, comenzaremos por el art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001, que se refiere a los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.

Para juzgar su conformidad con la Constitución, bastará con remitirnos a la STC 134/2011, FJ 8 b), en la que se desestimó la impugnación de este precepto con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

a) “La definición de ‘estabilidad presupuestaria’ se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13” de la Constitución.

b) “Este Tribunal en su STC 62/2001, de 1 de marzo, reiterando anterior doctrina, ha considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas.”

c) “La legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, FJ 4).”

d) “una vez desestimada la impugnación del artículo 3.2 de la Ley 18/2001, que contiene el alcance de dicho principio de estabilidad, procede hacer lo mismo respecto del art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 y desestimar su impugnación.”

5. A la misma conclusión desestimatoria, por los mismos fundamentos reproducidos, hemos de llegar respecto del art. 3.1 de la Ley Orgánica 5/2001, precepto que impone a las Comunidades Autónomas adecuarse al principio de estabilidad presupuestaria tal como es definido en el art. 3.2 de la Ley 18/2001.

6. El Gobierno de Aragón impugna igualmente el art. 5 de la Ley Orgánica 5/2001.

Con la misma argumentación reproducida en los fundamentos anteriores se desestimó en la STC 134/2011, FJ 8 c), y debemos desestimar ahora, la impugnación del segundo inciso del precepto, conforme al cual “tanto el Consejo como las Comunidades Autónomas en él representadas deberán respetar, en todo caso, el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 8 de la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria”.

En lo que se refiere al primer inciso de este precepto, a cuyo tenor “el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas actuará como órgano de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para dar cumplimiento a los principios rectores de la presente Ley Orgánica”, debemos igualmente remitirnos para su desestimación a lo razonado en la STC 134/2011, FJ 8 c) y d), en relación con el carácter del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, argumentación a la que nos referiremos con mayor detalle al tratar la impugnación de los arts. 6 y 8 de la Ley Orgánica 5/2001.

7. Por lo que se refiere a la impugnación de la disposición adicional única, apartado 1, de la Ley Orgánica 5/2001, por la que se modifica la letra b) del apartado 1 del artículo 2 de la LOFCA, baste señalar que, como ya dijimos en la STC 134/2011, FJ 8 e), “la concepción de la estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit que tiene el precepto impugnado se aviene con las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 14 CE, competencias que se ejercen en el marco multilateral de coordinación y cooperación previsto por el legislador orgánico. Por tanto, debemos desestimar la impugnación de este apartado uno de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001”.

En consecuencia, ha de desestimarse también la impugnación que de este precepto efectúa el Gobierno de Aragón.

8. Por las mismas razones debe ser desestimada la impugnación de la disposición adicional única, apartado 4, de la Ley Orgánica 5/2001, en cuanto modifica el apartado 1 del art. 21 LOFCA, que dispone el carácter anual de los presupuestos autonómicos en concordancia con los del Estado y su sometimiento al principio de estabilidad presupuestaria.

Como ya declaramos en la STC 134/2011, FJ 8 e), “el principio de estabilidad es el único aspecto sobre el que se contiene una argumentación de reproche, debiendo desestimarse con la misma fundamentación que en los casos anteriores”.

9. Impugna asimismo el Gobierno de Aragón el art. 4 de la Ley Orgánica 5/2001, que establece lo siguiente:

“Artículo 4. Responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaría.

Las Comunidades Autónomas que, incumpliendo las obligaciones contenidas en la presente Ley Orgánica o los acuerdos que, en su ejecución, fuesen adoptados por el Ministerio de Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.

En el proceso de asunción de responsabilidad financiera a que se refiere el párrafo anterior se garantizará, en todo caso, la audiencia de la Comunidad Autónoma afectada.”

Este Tribunal ha afirmado que la responsabilidad ad extra de la Administración estatal por incumplimientos del Derecho de la Unión Europea no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, aunque tampoco le impide repercutir ad intra, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda (por todas, SSTC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 1; 148/1998, de 2 de julio, FJ 8; y 96/2002, de 25 de abril, FJ 10). Por ello corresponde al Estado, no sólo establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades o las carencias en el cumplimiento de la normativa europea, sino también “los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado en el caso de que dichas irregularidades o carencias se produjeran efectivamente y así se constatara por las instituciones comunitarias” (STC 148/1998, FJ 8). Con fundamento en esta reiterada doctrina constitucional debemos desestimar la impugnación del art. 4 de la Ley Orgánica 5/2001.

10. El Gobierno de Aragón impugna también los apartados 3 y 4 del art. 6 de la Ley Orgánica 5/2001, impugnación que debemos desestimar con remisión nuevamente a la tantas veces citada STC 134/2011, FJ 8 d), en la que ya rechazamos la impugnación de los referidos preceptos con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

a) “ninguna vulneración de la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña supone lo establecido en el art. 6.3 de la Ley Orgánica 5/2001, pues la fijación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del ‘objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas’ es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta, sin duda, a ‘la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general’ [art. 2.1 b) LOFCA] y ha de ser adoptada, de acuerdo con nuestra doctrina ‘con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema’ (STC 31/2010, FJ 130). Con ello en absoluto quiebra la posibilidad de que la Generalitat realice sus propias políticas en los ámbitos materiales de su competencia, criterio definitorio de su autonomía política, ni tampoco se pone en cuestión la suficiencia financiera ni la autonomía de gasto, que caracterizan a su autonomía financiera, aunque ambos aspectos de su autonomía deban plasmarse en los presupuestos de la Comunidad respetando el ‘objetivo de estabilidad presupuestaria’ que fije el Consejo de Política Fiscal y Financiera, pues las decisiones de éste se sustentan, como ya hemos señalado, en las competencias del Estado del art. 149.1.13 CE y en su potestad de coordinación financiera que limita la autonomía de la Generalitat, según prevé el art. 156.1 CE.”

b) “Lo propio acaece respecto del art. 6.4 de la Ley Orgánica 5/2001, que se limita a establecer que, si no se alcanzase un acuerdo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas acerca de ‘los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria’ de cada Comunidad Autónoma, éstas deben elaborar y liquidar sus presupuestos ‘en situación, al menos de equilibrio’, pues al precepto le es de aplicación todo lo que se acaba de razonar.”

c) “En conclusión, procede desestimar la impugnación del art. 6.3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001.”

En todo caso, por lo que se refiere específicamente a la alegación del recurrente de que el apartado 3 del art. 6 de la Ley Orgánica 5/2001 permite que sea el Gobierno de la Nación el que fije el objetivo de estabilidad presupuestaria global para todas las Comunidades Autónomas sin intervención de las Cortes, debemos señalar que dicho apartado se remite a “las condiciones establecidas en el artículo 8.1 de la Ley 18/2001”, por lo que tal alegación debe ser así mismo rechazada.

11. La impugnación del art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001, que dispone el procedimiento de corrección de las situaciones de desequilibrio, debe ser desestimada en aplicación de la doctrina sentada en la citada STC 134/2011, FJ 11, donde señalamos que:

a) “partiendo de la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, debemos atribuir igual legitimidad al criterio de que cuando dicho principio no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, pues de no hacerse así quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, por consecuencia, la citada competencia del Estado, a cuyo través éste ha de garantizar el equilibrio de la política económica general (STC 62/2001, FJ 4, con remisión a otras).”

b) “no vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas la necesaria elaboración por las Comunidades Autónomas del plan económico-financiero cuando los presupuestos autonómicos se aprueben o liquiden con desequilibrio, ni tampoco lo hace su examen por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y la presentación de un nuevo plan cuando el anterior no garantice el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Lo mismo ocurre cuando, concurriendo las circunstancias imprevistas a que se refiere el apartado 8 del art. 8, la propia Comunidad Autónoma remita un plan rectificativo al Consejo de Política Fiscal y Financiera.”

c) “la comprobación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la idoneidad de las medidas del plan económico-financiero no puede considerarse como un simple mecanismo de control de la actividad presupuestaria de las Comunidades Autónomas, pues los presupuestos autonómicos, al igual que ocurre con los planes hidrológicos de cuenca, ‘inciden en la actividad de diferentes Administraciones públicas —la de las Comunidades Autónomas, en primer lugar, pero también las del Estado y otros entes territoriales e institucionales— siendo patente tanto su directa relación con la ordenación general de la actividad económica como la obligación de respetarlas que a todas ellas incumbe’, pues si cada Comunidad Autónoma pudiera instrumentar libremente y sin homogeneidad las medidas de adecuación al objetivo —en este caso incumplido— de estabilidad presupuestaria, dicho objetivo resultaría de difícil o imposible cumplimiento. Es, pues, a través de medidas de coordinación en el seno del órgano establecido por el legislador orgánico en cumplimiento de la Constitución (art. 157.3 CE), como se garantiza el cumplimiento de la política económica de estabilidad presupuestaria del Estado.”

12. Se impugna también por el Gobierno de Aragón el art. 11 de la Ley Orgánica 5/2001, por vulneración de la competencia autonómica en materia de régimen de organización de su autogobierno, al vincular el principio de estabilidad a los entes de derecho público mencionados en el artículo 2.2 de la Ley 18/2001.

El precepto impugnado dispone lo siguiente:

“Artículo 11. Régimen aplicable a los entes de derecho público comprendidos en el artículo 2.2 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.

Las Comunidades Autónomas serán competentes para adoptar las medidas necesarias que garanticen el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria tal como se define en el artículo 3.3 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, corrigiendo las situaciones de desequilibrio que hubieran podido producirse, y respecto de los sujetos enumerados en el artículo 2.2 de aquella Ley.”

Pues bien, hemos afirmado que “la política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general, cuya ordenación, a su vez, está atribuida al Estado por la Constitución (art. 149.1.13 CE). Es asimismo obvio que esta competencia estatal es susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local” [STC 134/2011, FFJJ 8 a) y 14 a)]. Ello determina la plena aplicabilidad del principio de estabilidad presupuestaria a los entes de derecho público de las Comunidades Autónomas, sin que se pueda considerar que tal aplicación quebrante la competencia autonómica en materia de régimen de organización de su autogobierno porque no se pone en cuestión la creación y establecimiento de los mismos, sino que tan sólo se determina el marco presupuestario en el que han de ejercer tales entes su actividad.

Por tanto, procede desestimar la impugnación del art. 11 de la Ley Orgánica 5/2001.

13. La impugnación de la disposición adicional única (apartado dos) de la Ley Orgánica 5/2001, que modifica el apartado 2 del art. 3 LOFCA, ha de ser igualmente desestimada, toda vez que, tal como razonamos en la STC 134/2011, FJ 11, “la atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la facultad de emitir informes y de adoptar acuerdos en relación con la aplicación efectiva del objetivo de estabilidad presupuestaria se adecua a las competencias de coordinación y cooperación que son propias de dicho Consejo”.

14. Finalmente se recurren por el Gobierno de Aragón el art. 9 y la disposición adicional única (apartado 3) de la Ley Orgánica 5/2001, que se refieren, respectivamente, a la autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el art. 14.3 LOFCA, y a la redacción dada a este mismo precepto por la propia Ley Orgánica 5/2001.

Pues bien, para la desestimación de la impugnación de ambos preceptos debemos remitirnos de nuevo a la STC 134/2011, FJ 8 e), donde razonamos que “la necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas cuando se constate a través de la información suministrada por éstas el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, según prevé el precepto impugnado, no vulnera la autonomía política y financiera de la Generalitat, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1.11 y 13 CE”.

Por todo lo expuesto procede la desestimación del recurso.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los arts. 2; 3.1; 4; 5; 6.3 y 4; 8 (excepto su apartado 6); 9; 11; y disposición adicional única, apartados 1, 2, 3 y 4, de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintitrés de noviembre de dos mil once

SENTENCIA 189/2011, de 23 de noviembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 306, de 21 de diciembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:189

Recurso de inconstitucionalidad 1506-2002. Interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria.

Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011).

1. Las cuestiones planteadas en este proceso relacionadas con el principio de estabilidad presupuestaria han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011 y 157/2011 [FJ 2].

2. Aplica la doctrina sobre las limitaciones de las competencias autonómicas, y en particular de su autonomía política y financiera, generadas en virtud de la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria, de la STC 134/2011 [FFJJ 6 a 12].

3. La estabilidad presupuestaria, tal como aparece definida en la Ley 18/2001, se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13 (STC 134/2011) [FJ 6].

4. La legitimidad constitucional de que el Estado establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (SSTC 62/2011, 134/2011) [FJ 6].

5. Ninguna vulneración de la autonomía política y financiera supone la fijación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de ellas pues es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta a la garantía del equilibrio económico que ha de ser adoptada con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema (STC 134/2011) [FJ 10].

6. La exigencia de que las comunidades Autónomas deben elaborar y liquidar sus presupuestos en situación de equilibrio cuando no se alcanzase un acuerdo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera acerca de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria de cada Comunidad Autónoma, no vulnera su autonomía política y financiera, al afectar a la garantía del equilibrio económico general de todo el sistema (STC 134/2011) [FJ 10].

7. Cuando el principio de estabilidad presupuestaria no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, es legítimo que el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio (SSTC 62/2001, 134/2011) [FJ 11].

8. No vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas el examen del plan económico-financiero por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, ni tampoco el requerimiento de la presentación de un nuevo plan cuando el anterior no garantice el cumplimiento del objetivo de estabilidad (STC 134/2011) [FJ 11].

9. La necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas, cuando se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, no vulnera la autonomía política y financiera autonómica, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1 apartados 11 y 13 CE (STC 134/2011) [FJ 12].

10. El apartado 1 de la nueva redacción del artículo 135 CE, establece que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, instaurando un mandato constitucional que vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principial, queda fuera de la disponibilidad del Estado y las Comunidades Autónomas (STC 157/2011) [FJ 4].

11. La reforma constitucional ha modificado el 135 CE, resultando claro que, según nuestra doctrina del *ius superveniens*, es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos al dictar sentencia, pues en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones (STC 179/1998, 120/2011) [FJ 4].

12. La inclusión en la ley de definiciones de conceptos generales no supone en modo alguno que el legislador estatal se haya situado en la posición propia del poder constituyente realizando una interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, sino que, en el ejercicio de las competencias que la Constitución le atribuye para la ordenación general de la economía, ha procedido a establecer un objetivo de política económica general [FJ 5].

13. Carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya del ordenamiento, pero constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas (STC 134/2011) [FJ 3].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1506-2002, interpuesto por Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados contra los arts. 2, 3, 5, en el inciso que comienza en “tanto el Consejo” y termina en “Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria”, 6 (apartados 3 y 4), 8, 9 y la disposición adicional única (apartados 3 y 4) de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 13 de marzo de 2002, don Roberto Granizo Palomeque, Procurador de los Tribunales en nombre y representación de Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2, 3, 5, en el inciso que comienza en “tanto el Consejo” y termina en “Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria”, 6 (apartados 3 y 4), 8, 9 y la disposición adicional única (apartados 3 y 4) de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria. Por otrosí solicitó la acumulación del presente recurso de inconstitucionalidad al interpuesto por la propia representación legal de los Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria (recurso este que se tramita bajo el núm. 1505-2002), con la que la Ley Orgánica 5/2001, objeto del presente recurso guarda una evidente relación de complementariedad, exigiendo una argumentación de conjunto como la desarrollada en la demanda.

La fundamentación que sustenta la impugnación frente a determinados preceptos de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria se resume a continuación:

a) La representación procesal de los Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados comienza realizando algunas consideraciones generales sobre el significado del objetivo de estabilidad presupuestaria que se pretende alcanzar, sus implicaciones desde la perspectiva jurídica constitucional y los instrumentos legalmente establecidos a su servicio.

Así, se destaca en primer lugar que las dos leyes recurridas se deben situar en el contexto del cumplimiento de las exigencias de estabilidad establecidas en la Unión Europea que se examinan en el escrito que plantea el recurso.

A continuación se da cuenta en la demanda del contenido de las leyes recurridas, diferenciándose en el análisis entre los distintos procedimientos y efectos jurídicos para cada una de las Administraciones públicas, pues se señala que los instrumentos, técnicas y procedimientos para garantizar la vigencia efectiva de la estabilidad, se establecen de manera separada, dando lugar también a problemas de constitucionalidad diversos. Se desarrolla, así, en el escrito de los recurrentes como se impone la estabilidad o equilibrio presupuestario al sector público estatal, a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales.

En lo que se refiere a las Comunidades Autónomas es precisamente la ley cuyos preceptos se impugnan en el presente recurso, la Ley Orgánica 5/2001 de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria, la que recoge las reglas para el cumplimiento por parte de aquéllas del principio de estabilidad, reglas que son examinadas en el recurso planteado. Recuerda la representación procesal de los recurrentes que el marco de estabilidad presupuestaria tiene carácter básico, resultando aplicable a todas las administraciones públicas ex art. 149.1.13 y 149.1 18 CE, pero a la Ley 18/2001 general de estabilidad presupuestaria, que hubiera bastado para asegurar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en el sector público estatal y en las entidades locales, se le ha tenido que añadir la Ley Orgánica 5/2001 al entenderse que las normas en que se contiene el nuevo sistema de cooperación financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas al servicio del objetivo de estabilidad debían revestir el carácter de Ley Orgánica, pues supone la parcial modificación de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

b) Tras el análisis inicial del contexto europeo y del contenido preciso de las leyes recurridas, el recurso analiza el contexto constitucional. Considera que una exigencia de cierta estabilidad es constitucionalmente razonable, según resulta del artículo 40.1 CE, debido a la necesidad de coordinación entre la política presupuestaria y la evolución de la coyuntura económica, con el fin de alcanzar un cierto equilibrio global, una cierta estabilidad económica que permita el progreso social y económico en los términos del citado precepto. Sin embargo, sostiene el recurso, que es a los titulares de los poderes públicos con competencias en la materia a quienes corresponde decidir sobre las orientaciones de la política económica. Y precisamente al traducir en términos absolutamente precisos los principios de estabilidad y equilibrio, obligación de equilibrio o superávit frente, por ejemplo, a las exigencias europeas que lo que prohíben son los déficits excesivos entendidos como aquellos superiores al 3 por 100 del producto interior bruto (PIB), los art. 3.2, 8 y 19 de la Ley 18/2001 y el artículo 3 de la Ley Orgánica 5/2001 incurren en un vicio de inconstitucionalidad al situar ilegítimamente al legislador en la posición del constituyente.

Para la representación procesal de los recurrentes se limita ilegítimamente las posibilidades de adopción de políticas económicas y sociales que siendo constitucionalmente legítimas pueden resultar incompatibles con el mantenimiento de un equilibrio tan rígidamente entendido, afectándose así al principio democrático y al pluralismo político (art. 1.1 CE).

Consideran los recurrentes que el concepto de estabilidad económica no puede ser válidamente objeto de una única interpretación que restrinja indebidamente las posibilidades de desarrollar políticas económicas y sociales que supongan déficits públicos, siquiera temporales, con lo que además quedaría comprometida la posibilidad de efectuar la asignación equitativa de los recursos públicos que el art. 31.2 CE reclama realice el gasto público. El recurso considera que el legislador ha dictado una norma meramente interpretativa que otorga un único sentido al principio de equilibrio o estabilidad vulnerando la doctrina establecida en la STC 76/1983, de 5 de agosto. Consideran los recurrentes que la existencia de un compromiso europeo, que es además más flexible que el recogido en las leyes impugnadas, no puede ser en todo caso utilizado como fundamento para la adopción de decisiones constitucionalmente ilegitimas.

c) La representación procesal de los Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso examina a continuación cómo incide el mecanismo legalmente previsto para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria sobre el proceso o ciclo presupuestario en el ámbito del sector público estatal, pues razona que tal mecanismo y sus efectos son inconstitucionales por alterar la distribución de competencias presupuestarias, entre el Gobierno y las Cortes Generales, que resulta del art. 134 CE. Así, destaca la demanda que el poder legislativo al establecer condiciona o limita la competencia exclusiva que la Constitución Española reconoce al Gobierno para la elaboración del presupuesto. Analiza entonces el escrito de los recurrentes los diferentes preceptos de la Ley 18/2001 que producen tal efecto.

d) Seguidamente se expone como afectan las leyes recurridas a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Comienza el escrito destacando que el art. 156 CE reconoce y garantiza a las Comunidades Autónomas la autonomía financiera autonomía que la jurisprudencia constitucional ha interpretado referida tanto a la autonomía para la obtención de ingresos como a la autonomía de gasto que implicaría, de acuerdo con una consolidada doctrina constitucional, la competencia de las Comunidades Autónomas para elaborar, aprobar y ejecutar sus propios presupuestos, lo que entraña su competencia para decidir la estructura de su presupuesto de gastos de inversión y la ejecución de los correspondientes proyectos . La demanda reconoce que el Estado puede condicionar, no obstante, el ejercicio de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas imponiendo limitaciones al amparo de diversos títulos competenciales, entre ellos los títulos en los que se ha fundamentado el Estado para dictar las leyes recurridas.

No discute, por tanto, la demanda la existencia de títulos competenciales que habiliten al Estado para la adopción de medidas tendentes a preservar la estabilidad económica mediante la garantía del equilibrio presupuestario sino sólo si la imposición a las Comunidades Autónomas de una estabilidad concebida como equilibrio o superávit impone condicionamientos indebidos que no dejan el suficiente margen de libertad de decisión y son por ello inconstitucionales. Para los recurrentes no cabe hablar de libertad de las Comunidades Autónomas cuando el art. 3.1 de la Ley Orgánica 5/2001 afirma que “en todo caso, vendrán obligadas a adecuar su normativa presupuestaria al objetivo del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria”.

De acuerdo con el recurso la obligación de elaborar y liquidar sus presupuestos con equilibrio o superávit, con la práctica eliminación del endeudamiento autonómico, sería excesiva para la consecución de los fines que las leyes recurridas persiguen que no son otros que adecuarse a las exigencias de la Unión Europea. La imposición de tales obligaciones en el art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 es contraria al art. 156.1 CE al limitar y restringir de manera no estrictamente indispensable la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Asimismo consideran los recurrentes que la práctica eliminación del endeudamiento autonómico que generan las leyes recurridas no sería compatible con la autonomía financiera de las Comunidades para ordenar sus ingresos y gastos disponiendo de los recursos que les atribuye el art. 157.1 de la CE, por lo que el art. 9 y la disposición adicional única, apartado 3 de la Ley Orgánica 5/2001, al conducir a dicho resultado, serían igualmente inconstitucionales.

Continua el recurso afirmando que las competencias atribuidas al Consejo de Política Fiscal y Financiera en el art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001, que dispone el procedimiento para la corrección de las situaciones de desequilibrio, dan lugar a una invasión de las competencias de las Comunidades Autónomas que les corresponden como parte nuclear de la autonomía financiera que la Constitución les garantiza. Recuerda la demanda como, de acuerdo con dicho precepto, si la Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma aprobase los presupuestos en situación de déficit, por pequeño que sea, se deberá aprobar un plan económico-financiero de saneamiento. Lo mismo ocurre si el déficit es de resultado. El precepto impone que dicho plan sea aprobado por la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma si su normativa así lo exige, incluyendo en él la definición de las políticas de ingresos y gastos que deba aplicar la Comunidad Autónoma para corregir la situación de desequilibrio en los tres ejercicios presupuestarios siguientes, remitiéndose al Consejo de Política Fiscal y Financiera, el cual, controlará la actividad de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas mediante la comprobación de la idoneidad de las medidas, requiriendo a la Comunidad Autónoma un nuevo plan si el primero no fuese satisfecho. Argumenta la representación procesal de los recurrentes que dicho mecanismo parte de una situación objetiva de superioridad jerárquica del Consejo de Política Fiscal y Financiera respecto de los parlamentos autonómicos que subvierte los principios del Estado autonómico. Tal mecanismo sería, en opinión de los recurrentes, contrario a la doctrina sentada en la STC 76/1983, de 5 de agosto, sobre los controles que colocan a las Comunidades Autónomas en una situación de subordinación o dependencia jerárquica de la Administración del Estado.

Para la demanda la actuación del Consejo de Política Fiscal y Financiera no es, en puridad, una actuación coordinadora, pues sus funciones sólo se cumplen a partir de un objetivo inicial de estabilidad, en cuya definición sólo interviene de forma indirecta el Consejo a través de la emisión de un simple informe. La aprobación de los planes de reequilibrio económico-financiero por el Consejo interfiere en las competencias tributarias y presupuestarias que los respectivos Estatutos de Autonomía atribuyen a su Parlamentos.

Por todos los argumentos señalados considera la demanda que serían inconstitucionales el art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001, en relación con el artículo 3.2 de la Ley 18/2001 y, por conexión los artículo 3, 5 (segundo inciso), 6 (apartados 3 y 4), la disposición adicional única.1 en sus apartados 3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001. Asimismo serían inconstitucionales el art. 8 (apartados 2, 3, 4, 5, 7 y 8) y por conexión con él la disposición adicional única, apartado 2 de la Ley Orgánica 5/2001.

e) Examina, finalmente, la representación procesal de los recurrentes los efectos de las leyes recurridas sobre la autonomía de las entidades locales. Tras desarrollar en general las limitaciones que se derivan para el legislador ordinario del reconocimiento de la autonomía local como garantía institucional considera la demanda que imponer a las entidades locales un objetivo de estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit, definido unilateralmente desde la instancia central estatal, con las implicaciones que ello tiene sobre el ejercicio del conjunto de las competencias locales, es contrario a la garantía constitucional de su autonomía. Por ello la fijación del objetivo de la estabilidad presupuestaria en los términos de los arts. 3.2, 19, 20 y 23 de la Ley 18/2001 así como por conexión la disposición adicional única, apartado 1 resultan inconstitucionales por violar la garantía institucional de la autonomía local del art. 140 CE y su autonomía financiera.

f) Concluye la demanda solicitando la acumulación del presente recurso con el recurso planteado contra diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, con la que la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, objeto del presente recurso guarda una evidente relación de complementariedad, exigiendo una argumentación de conjunto como la que se ha desarrollado por los recurrentes.

2. Mediante providencia de 23 de abril de 2002 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. El día 8 de mayo de 2002 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirige al Tribunal personándose en el proceso y solicita una prórroga de ocho días para formular sus alegaciones.

4. El día 14 de mayo de 2002 la Sección Segunda acuerda incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado de 8 de mayo de 2002 y concederle la prórroga solicitada para formular las alegaciones.

5. Con fecha 17 de mayo de 2002 se registra un escrito de la Presidenta de Congreso de los Diputados comunicando al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones y poniéndose a su disposición.

6. El día 16 de mayo de 2002 se registra en el Tribunal un escrito del Letrado jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de dicha Cámara, comunicando que comparece en relación con los recursos de inconstitucionalidad números 1451-2002, promovido por el Parlamento de Cataluña, 1454-2002, promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias; 1455-2002, promovido por el mismo órgano de la Comunidad Autónoma y 1460-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña, así como en relación con los recursos números 1461-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña; 1462-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha; 1463-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha; 1467-2002, promovido por el Gobierno de Aragón; 1471-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; 1473-2002, promovido por el Gobierno de Aragón; 1487-2002, promovido por las Cortes de Aragón; 1488-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura; 1505-2002 y 1506-2002, promovidos por Diputados del Grupo Parlamentario Socialista y 1522-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, todos ellos relacionados con la Ley 18//2001, de 12 de diciembre, y con la Ley Orgánica 5/2002, de 13 de diciembre.

Al respecto señala que el Senado ha adoptado el acuerdo de personarse en los referidos recursos de inconstitucionalidad y de formular alegaciones en los cuatro referidos en primer lugar. Asimismo solicita la acumulación de todos los recursos mencionados por cumplir lo dispuesto en el art. 83 LOTC y la suspensión del plazo para formular alegaciones.

7. Con fecha 3 de junio de 2002 se registra el escrito mediante el cual el Abogado del Estado formula sus alegaciones en el presente recurso de inconstitucionalidad número 1506-2002.

a) Antes de examinar los motivos de inconstitucionalidad aducidos por la parte demandante, el Abogado del Estado expone el contenido y finalidad de las leyes recurridas.

Sin ánimo de exhaustividad y señalando que el acierto técnico o político no puede ser objeto de debate constitucional en esta sede, el Abogado del Estado relaciona las razones que fundamentan las medidas legales. El Abogado del Estado precisa que en este apartado introductorio analizará por separado las medidas de orden presupuestario que se refieren a las Comunidades Autónomas y las que se refieren a las entidades locales, pues, aun siendo similares, requieren distinto tratamiento.

Tras analizarlas considera el Abogado del Estado que con las medidas legalmente establecidas no se afecta a las decisiones de la autoridad presupuestaria autonómica relativas a la previsión de ingresos y autorización de gastos respecto de cada una de las partidas del presupuesto, de manera que se produce la menor incidencia posible en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. En relación con la Administración local las previsiones son similares.

b) A continuación el Abogado del Estado incide en el principio de estabilidad presupuestaria y en su relación con la normativa y las recomendaciones de la Unión Europea.

El Abogado del Estado destaca que el objetivo de la Unión Europea no es conseguir un endeudamiento neto máximo del 3 por 100, sino sanear las cuentas públicas para que la inexistencia de déficit permita el éxito en las políticas de crecimiento y pleno empleo, de modo que dicho 3 por 100 aparece como el punto en que se requiere una acción inmediata de corrección (en general, los arts. 4.3 y 104 del Tratado y, en especial, el Reglamento 1467/1997 y la resolución del Consejo de 17 de junio de 1997 —Pacto de estabilidad y crecimiento—, aludiendo esta última al objetivo a medio plazo de situaciones próximas al equilibrio o de superávit). A partir de esta premisa, el Estado español ha adoptado distintas decisiones legislativas de ordenación de su política económica, no tratándose del simple desarrollo o ejecución de decisiones europeas, sino de adopción de medidas de carácter estatal en el marco de los compromisos asumidos en la Unión Europea.

c) El Abogado del Estado afirma a continuación que no es correcto aplicar al presente supuesto la doctrina de que el legislador no puede dictar normas cuyo objeto exclusivo sea interpretar preceptos de la Constitución en un sentido determinado (STC 76/1983), pues en el supuesto que nos ocupa no se trata de imponer una interpretación constitucional determinada de una cuestión competencial sino del establecimiento de un objetivo de política económica general.

d) Seguidamente el Abogado del Estado se refiere a la repercusión del nuevo sistema sobre las competencias del Gobierno en materia presupuestaria afirmando, en esencia, que la atribución constitucional al Gobierno de la facultad de elaborar los proyectos de ley de presupuestos no supone que el Gobierno tenga absoluta libertad para determinar la estructura, condiciones y requisitos de los presupuestos. Cuando el Gobierno elabora los presupuestos debe hacerlo de acuerdo con lo que establezca en cada momento la ley.

e) Señala el escrito del Abogado del Estado que el recurso de inconstitucionalidad parte de la premisa de que los fines que persiguen las leyes impugnadas son los de la Unión Europea, concluyendo de ello que como ésta no impone el equilibrio o el superávit presupuestario existe un exceso competencial en el ejercicio del título contenido en el art. 149.1.13 CE. La demanda entiende, en suma, que la imposición del equilibrio presupuestario o superávit sin ningún criterio de flexibilización no es proporcionada al objetivo y vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Para el Abogado del Estado, esta tesis impugnatoria se apoya en premisas que no responden a la realidad. De un lado, rechaza que el objetivo de la Unión Europea sea que el déficit presupuestario no supere el 3 por 100, sino alcanzar una situación de equilibrio o superávit. De otro, considera que el objetivo de las leyes recurridas no es, exclusivamente, cumplir los mínimos exigidos por la normativa comunitaria, sino que llega más lejos, como se señala en la exposición de motivos de la Ley 18/2001, y pretende potenciar el crecimiento y una convergencia real con los países más desarrollados. Se trata, por tanto, de un régimen normativo nuevo a través del cual el Gobierno puede, ex art. 149.1.13 CE, ejecutar decisiones de política económica de control del déficit, decisiones que se adoptan anualmente con la aprobación del Congreso y el Senado. Tampoco es correcto, continúa afirmando el Abogado del Estado, que no existan criterios de flexibilización del objetivo, pues cabe aprobar y liquidar los presupuestos sin cumplir el principio de estabilidad, pero en ese caso se establecen medidas para corregir la situación. Cabe también concretar el principio de estabilidad para cada Comunidad Autónoma con la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

f) A continuación, el Abogado del Estado rechaza que las leyes recurridas vulneren la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Para la demanda dicha autonomía supone la plena disponibilidad por las Comunidades Autónomas de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer sus competencias, afirmando que dichas leyes conculcan este principio al suponer una restricción casi absoluta del crédito como medio de financiación.

Sin embargo, en opinión del Abogado del Estado, la doctrina del Tribunal Constitucional no ha recogido de un modo tan absoluto el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Al contrario de lo afirmado en el recurso, el Tribunal ha reconocido que la competencia estatal para dirigir la política económica puede incidir en la potestad de gasto de las Comunidades Autónomas y también puede hacerlo en la de los ingresos. Además, también ha reconocido el Tribunal la constitucionalidad de las medidas del Estado para autorizar operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas.

Así, en cuanto a la limitación de las potestades autonómicas de gasto, alude a las reiteradas Sentencias que reconocen al legislador estatal la posibilidad de limitar el aumento global de las retribuciones de los funcionarios, citando las SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y 62/2001, de 1 de marzo, FJ 2. En definitiva, es la repercusión de las medidas de que se trate en la política económica lo que justifica su constitucionalidad, de manera que cuanto mayor sea dicha repercusión mayor puede ser la incidencia de la intervención estatal en la autonomía financiera autonómica. En su criterio, tal es el caso de la estabilidad presupuestaria, que en la actualidad constituye uno de los pilares esenciales de la política económica general.

Por lo que se refiere a la vertiente de los ingresos, la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7, ha señalado que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto que por la existencia de un sistema tributario propio con potencia recaudatoria suficiente para cubrir sus necesidades financieras. Por tanto, tampoco desde la vertiente del ingreso la autonomía financiera autonómica es un concepto absoluto, especialmente porque la hacienda autonómica se nutre en buena medida de la aportación de partidas de los presupuestos del Estado. Finalmente, en cuanto a las decisiones que el Estado puede adoptar respecto del endeudamiento de las Comunidades Autónomas, la STC 11/1984, 2 de febrero, FFJJ 5 y 6, incardina la potestad autorizatoria del Estado en la llamada constitución económica, es decir, la considera un instrumento de la política económica, precisando que la potestad autorizatoria estatal, que se sustenta en el art. 149.1.11 CE, es de especial relevancia y está al servicio de una única política monetaria.

De todo lo expuesto se puede concluir que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas está condicionada por la coordinación con la hacienda estatal y por el ejercicio de otras competencias estatales, de manera que es necesario examinar en cada caso la decisión del Estado que incida en la autonomía financiera autonómica para apreciar si aquél se excede o no de las competencias que le atribuye la Constitución. En este sentido, el Abogado del Estado manifiesta que la intervención prevista en las leyes recurridas del Consejo de Política Fiscal y Financiera responde a la actuación de coordinación que es propia de dicho órgano. Además, aduce que la incidencia de las medidas controvertidas en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no es tan intensa como pretende el recurso, pues únicamente tiene por objeto evitar el endeudamiento (art. 14 LOFCA) y no se proyecta en absoluto sobre los ingresos y gastos. En conclusión, el régimen previsto se encuentra dentro del margen de actuación estatal, teniendo en cuenta su evidente encuadramiento en la ordenación de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE).

g) El Abogado del Estado examina a continuación la medida consistente en la elaboración de un plan de saneamiento y su sometimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Manifiesta que esta medida tiene por objeto el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y supone una manifestación del principio de coordinación. Para el Abogado del Estado el procedimiento establecido se basa en el principio de coordinación de las Comunidades Autónomas con el Estado, previéndose distintos momentos en los que aquéllas pueden expresar su opinión, concluyendo que al final del proceso no existe una imposición forzosa ex lege a las Comunidades Autónomas en la configuración de su presupuesto. En contra de lo aducido por la demanda, no considera aplicable en este caso la doctrina de la STC 76/1983, de 5 de agosto, porque lo que se declaró inconstitucional en dicha Sentencia fue un precepto que preveía una situación similar a la prevista en el art. 155 CE. Tampoco considera extensible aquí lo señalado en el fundamento jurídico 14 de la misma STC 76/1983, pues en este caso no existe un acuerdo necesario y vinculante del órgano de coordinación. Por tanto, no se produce infracción del principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

h) En cuanto a la alegada infracción de la autonomía local constitucionalmente garantizada, el Abogado del Estado manifiesta que la Ley 18/2001 supone, en el ámbito de la Administración local, una mínima innovación del ordenamiento jurídico, ya que el control del déficit y la tendencia a aprobar y liquidar los presupuestos locales en equilibrio ya estaba vigente tras las últimas modificaciones de la Ley de haciendas locales. El Abogado del Estado sostiene que las leyes recurridas no vulneran la autonomía local constitucionalmente garantizada, pues en absoluto se ha acreditado que sus disposiciones provoquen una situación de insuficiencia de las haciendas locales, acreditación que la STC 104/2000, de 14 de abril, FJ 5, exige para apreciar infracción del principio de autonomía local.

Como consecuencia de todo lo argumentado, el Abogado del Estado concluye su escrito solicitando del Tribunal que declare la constitucionalidad de los preceptos recurridos.

8. Mediante providencia de 4 de junio de 2002, el Pleno del Tribunal acordó tener por personado al Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de la Cámara, en el presente recurso de inconstitucionalidad, así como en los registrados con los números 1451-2002, 1454-2002, 1455-2002, 1460-2002, 1461-2002, 1462-2002, 1463-2002, 1467-2002, 1471-2002, 1473-2002, 1487-2002, 1488-2002, 1505-2002 y 1522-2002, según interesa en su escrito de 16 de mayo último, accediendo a la suspensión que pide del plazo para hacer alegaciones en los correspondientes recursos hasta tanto se resuelva sobre la acumulación de los mismos.

9. El día 2 de julio de 2002 se registró en el Tribunal un escrito del Procurador don Roberto Granizo Palomeque, actuando en representación de don Joaquín Almunia Amann y otros Diputados del Grupo Parlamentario socialista, en el que se manifiesta que no se opone a la acumulación solicitada.

10. Por ATC 215/2002, de 29 de octubre, el Pleno del Tribunal decidió no haber lugar a la acumulación solicitada.

11. Por providencia de 22 de noviembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan con este recurso de inconstitucionalidad los arts. 2, 3, 5, en el inciso que comienza en “tanto el Consejo” y termina en “Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria”, 6 (apartados 3 y 4), 8, 9 y la disposición adicional única (apartados 3 y 4) de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria.

2. La fundamentación que sustenta la presente impugnación es en buena medida coincidente con la recogida en el recurso de inconstitucionalidad 1505-2002 planteado por Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso contra determinados artículos de la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria. La representación procesal de los recurrentes destaca que ambas leyes están estrechamente conectadas entre sí, como confirma el propio título de la Ley Orgánica 5/2001, que proclama su complementariedad de la Ley 18/2001, y como ponen de relieve sus respectivas exposiciones de motivos. No obstante los recurrentes han planteado un recurso autónomo frente a los preceptos recogidos en la Ley 18/2001, recurso finalmente no acumulado al presente por este Tribunal, por lo que en esta Sentencia únicamente nos corresponde la resolución de las impugnaciones dirigidas contra los preceptos referidos de la Ley Orgánica 5/2001. Ahora nos habremos de referir, no obstante, a aquellos preceptos de la Ley 18/2001 que se encuentren directamente conectados con los aquí impugnados, pues, en efecto, buena parte de la argumentación del recurso va dirigida contra “la construcción del principio de estabilidad presupuestaria” que define el art. 3.2 de la Ley 18/2001 general de estabilidad presupuestaria y a la que se remite el art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria, de clara conexión con varios de los preceptos impugnados en el presente recurso.

La representación procesal de los Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados considera, en esencia, que los preceptos recurridos vulneran la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma reconocida en el art. 156 de la Constitución, sin que los títulos habilitantes que dan cobertura constitucional a la ley recurrida justifiquen el alcance de su regulación. Para los recurrentes el legislador ha dictado una norma meramente interpretativa que otorga un único sentido al principio de equilibrio o estabilidad vulnerando la doctrina establecida en la STC 76/1983, de 5 de agosto.

El Abogado del Estado rechaza que las normas impugnadas incurran en las infracciones constitucionales que se les achacan al haber sido dictadas en ejercicio de las competencias que al Estado atribuye el art. 149.1.13 CE y complementariamente, para aspectos concretos, las reglas 11, 14 y 18 del mismo art. 149.1 CE.

Y es de indicar que las cuestiones planteadas en este proceso han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011, de 20 de julio y 157/2011, de 18 de octubre, a cuyos textos nos remitiremos sucintamente, destacando ya que la reforma constitucional de 27 de septiembre pasado, que entró en vigor ese mismo día —disposición final única—, ha dado una nueva redacción al art. 135 CE con la que se ha llevado a cabo la “consagración constitucional” del principio de estabilidad presupuestaria.

3. Ante todo, hemos de plantearnos la posible extinción de este proceso por virtud de la modificación de la Ley Orgánica 5/2001 por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, que afecta a varios de los preceptos aquí impugnados, cuestión ésta a la que la citada STC 134/2011, ha dado en su FJ 2 una respuesta negativa: “carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya” del ordenamiento, pero “constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Y en este caso ocurre que la modificación que dicha Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo introduce en la Ley Orgánica 5/2001 supone su sustitución por otra normativa que reproduce las mismas cuestiones objeto de controversia. Por tanto, tal como dijimos en la STC 134/2011, “ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su modificación o derogación, el recurso de inconstitucionalidad promovido frente a la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, … mantiene vivo su objeto”.

4. Para entrar en el fondo del asunto hemos de recordar la doctrina del ius superveniens que reiteradamente venimos sentando, en lo que ahora importa, en el control de los posibles excesos competenciales, y sobre esta base, una vez que ya hemos dejado constancia de la reforma constitucional que ha modificado el art. 135 CE con la “consagración constitucional” —exposición de motivos— del “principio de estabilidad presupuestaria”, resulta claro que “es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos ahora al dictar Sentencia, pues es doctrina uniforme de este Tribunal que ‘en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones.’” (STC 179/1998, de 19 de septiembre, FJ 2, y en el mismo sentido SSTC 135/2006, de 27 de abril, FJ 3, 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2, 120/2011, de 6 de julio, FJ 2 y 157/2011, de 18 de octubre, FJ 2).

Y el apartado 1 de la nueva redacción del art. 135 CE establece que “todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”. Estamos, pues, como ya dijimos en la STC 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3, “ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principial queda fuera de la disponibilidad —de la competencia— del Estado y de las Comunidades Autónomas. Cuestión distinta es la de su desarrollo, pues aquel sentido principial admite diversas formulaciones, de modo que será ese desarrollo el que perfilará su contenido”. Desarrollo que la nueva redacción del art. 135 CE en su apartado 3 encomienda a una ley orgánica, obviamente estatal.

5. Procede, en primer lugar, rechazar la alegación de los recurrentes de que el legislador ha dictado una norma meramente interpretativa que otorga un único sentido al principio de equilibrio o estabilidad vulnerando la doctrina establecida en la STC 76/1983, de 5 de agosto, pues la inclusión en la ley de definiciones de conceptos generales no supone en modo alguno que nos encontremos ante una norma meramente interpretativa en el sentido de la STC 76/1983 [FJ 4 c)], ni que el legislador estatal se haya situado en la posición propia del poder constituyente, pues una cosa es que dicho legislador realice, con pretensiones normativas de validez general, una interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, con pretensiones de vinculación a las Comunidades Autónomas (tarea que, evidentemente, le está vedada), y otra muy distinta que, en el ejercicio de las competencias que la Constitución le atribuye para la ordenación general de la economía, dicho legislador proceda a establecer un objetivo de política económica general.

Estando clara, como ya declaramos en la STC 134/2011 y ratificamos en la STC 157/2011, ya citadas, la competencia estatal ex 149.1, 13 y 14 CE, por un lado, y art. 149.1.11 y 18 CE, por otro para dictar las normas controvertidas, “deberemos valorar en el examen de cada precepto impugnado si las competencias estatales en juego limitan o no de modo indebido las competencias autonómicas, en particular su autonomía política y financiera (arts. 137 y 156 CE)” (STC 134/2011, ya citada, FJ 7).

6. Llegados así, como acabamos de indicar, al examen de los concretos preceptos impugnados, habrá que comenzar por el art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001, cuyo tenor es el que sigue:

“Artículo 2. Principios generales.

Los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, tal como aparecen definidos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, serán aplicables a las Comunidades Autónomas en la forma prevista en esta Ley Orgánica.”

Para juzgar su conformidad con la Constitución, bastará con remitirnos a la STC 134/2011, FJ 8 b), en la que se desestimó su impugnación con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

a) “La definición de ‘estabilidad presupuestaria’ se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13” de la Constitución.

b) “Este Tribunal en su STC 62/2001, de 1 de marzo, reiterando anterior doctrina, ha considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas.”

c) “La legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, FJ 4).”

d) “Una vez desestimada la impugnación del artículo 3.2 de la Ley 18/2001, que contiene el alcance de dicho principio de estabilidad, procede hacer lo mismo respecto del art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 y desestimar su impugnación.”

7. A la misma conclusión desestimatoria hemos de llegar respecto de todos aquellos preceptos impugnados que se remiten al concepto de estabilidad fijado en el art. 3.2 de la Ley 18/2001. Esto es lo que ocurre con la disposición adicional única, apartado 4, cuyo texto es el siguiente:

“Disposición adicional única. Modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

…

Cuatro. Se modifica el apartado 1 del artículo 21 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en los siguientes términos:

1. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades.”

Como ya dijimos en la STC 134/2011, FJ 8 e), “el principio de estabilidad es el único aspecto sobre el que se contiene una argumentación de reproche, debiendo desestimarse con la misma fundamentación que en los casos anteriores”.

8. El art. 3 de la Ley Orgánica 5/2001 se impugna por los mismos motivos que los preceptos ya citados. Dice así:

“Artículo 3. Cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria por las Comunidades Autónomas.

1. Las Comunidades Autónomas podrán adoptar las medidas legislativas y administrativas que consideren convenientes para lograr el objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en esta Ley Orgánica y en la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria. En todo caso, vendrán obligadas a adecuar su normativa presupuestaria al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Gobierno de la Nación, sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, velará por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en todo el ámbito del sector público.

3. Las situaciones excepcionales de déficit presupuestario que pudieran afectar a las Comunidades Autónomas deberán ser justificadas mediante la exposición de las causas que las ocasionan y la identificación de los ingresos y los gastos que las producen, y requerirán la formulación de un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para su corrección, con el contenido y alcance previstos en esta Ley Orgánica.”

Y es de señalar que aunque tal precepto no fue impugnado en el recurso que dio lugar a la STC 134/2011, le son plenamente aplicables los mismos argumentos que venimos recogiendo, por lo que procede desestimar su impugnación.

9. Con igual argumentación se desestimó en la STC 134/2011, FJ 8 c) la impugnación del art. 5, segundo inciso de la Ley Orgánica 5/2001, que dispone:

“Artículo 5. Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

…Tanto el Consejo como las Comunidades Autónomas en él representadas deberán respetar, en todo caso, el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 8 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.”

El precepto supone “una reiteración del contenido del art. 3.2 de la Ley 18/2001 de manera que, por consecuencia de lo dicho respecto de este último precepto, debemos desestimar también la impugnación”

10. Procede igualmente la desestimación de la impugnación del art. 6 (apartados 3 y 4) de la Ley Orgánica 5/2001. Su texto es el siguiente:

“Artículo 6. Objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas.

…

3. En el plazo de un mes desde la aprobación por parte del Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria en las condiciones establecidas en el artículo 8.1 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas determinará el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas.

4. Si en el plazo previsto en el apartado anterior el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas no alcanzase un acuerdo sobre los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria, cada una de ellas estará obligada a elaborar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario, computada en los términos previstos en el artículo 3.2 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.”

Debemos remitirnos a la, tantas veces citada, STC 134/2011, FJ 8 d), en la que desestimamos su impugnación con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

a) “Ninguna vulneración de la autonomía política y financiera … supone lo establecido en el art. 6.3 de la Ley Orgánica 5/2001, pues la fijación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del “objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas” es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta, sin duda, a ‘la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general’ [art. 2.1 b) LOFCA] y ha de ser adoptada, de acuerdo con nuestra doctrina ‘con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema’.”

b) “Lo propio acaece respecto del art. 6.4 de la Ley Orgánica 5/2001, que se limita a establecer que, si no se alcanzase un acuerdo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas acerca de ‘los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria” de cada Comunidad Autónoma, éstas deben elaborar y liquidar sus presupuestos “en situación, al menos de equilibrio’, pues al precepto le es de aplicación todo lo que se acaba de razonar.”

c) “En conclusión, procede desestimar la impugnación del art. 6.3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001.”

11. Los recurrentes impugnan igualmente el art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001 cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 8. Corrección de las situaciones de desequilibrio.

1. Las Comunidades Autónomas que no hayan aprobado sus presupuestos en situación de equilibrio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.3 de esta Ley Orgánica, vendrán obligadas a elaborar un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para la corrección de esta situación. Dicho plan será aprobado, en su caso, por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma si su normativa propia así lo exige.

2. El plan económico-financiero contendrá la definición de las políticas de ingresos y de gastos que habrá de aplicar la Comunidad Autónoma para corregir la situación de desequilibrio en los tres ejercicios presupuestarios siguientes.

3. El plan económico-financiero para la corrección del desequilibrio se remitirá al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en el plazo de un mes desde la aprobación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma que incurra en posición de desequilibrio.

4. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas comprobará la idoneidad de las medidas contenidas en el plan a que se refieren los apartados anteriores, y la adecuación de sus previsiones al objetivo de estabilidad que se hubiera fijado para las Comunidades Autónomas.

5. Si el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas considerase que las medidas contenidas en el plan presentado no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, el Consejo, a través de su Secretaría Permanente, requerirá a la Comunidad Autónoma la presentación de un nuevo plan, en el plazo de veinte días.

6. El Ministerio de Hacienda será el órgano responsable del seguimiento de las actuaciones encaminadas a la corrección del desequilibrio, para lo cual podrá solicitar a las Comunidades Autónomas la información a que se refiere el artículo 7 de la presente Ley Orgánica.

7. En el supuesto de que una Comunidad Autónoma liquide sus presupuestos, incumpliendo el objetivo de estabilidad presupuestaria, deberá presentar un plan de saneamiento económico-financiero, en los veinte días siguientes a la aprobación de la liquidación. Si el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas considerase que las medidas contenidas en el plan no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, se requerirá la presentación de un nuevo plan.

8. Cuando concurran condiciones económicas, imprevistas en el momento de la aprobación del plan económico-financiero, la Comunidad Autónoma podrá remitir al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas un plan rectificativo del plan inicial, que se tramitará de acuerdo con el procedimiento previsto en este artículo.”

Aplicaremos también la doctrina recogida en la ya mencionada STC 134/2011, FJ 11, a la hora de desestimar la impugnación de este precepto, pues tal como entonces afirmamos:

a) “Partiendo de la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, debemos atribuir igual legitimidad al criterio de que cuando dicho principio no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, pues de no hacerse así quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, por consecuencia, la citada competencia del Estado, a cuyo través éste ha de garantizar el equilibrio de la política económica general (STC 62/2001, FJ 4, con remisión a otras).”

b) “No vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas la necesaria elaboración por las Comunidades Autónomas del plan económico-financiero cuando los presupuestos autonómicos se aprueben o liquiden con desequilibrio, ni tampoco lo hace su examen por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y la presentación de un nuevo plan cuando el anterior no garantice el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Lo mismo ocurre cuando, concurriendo las circunstancias imprevistas a que se refiere el apartado 8 del art. 8, la propia Comunidad Autónoma remita un plan rectificativo al Consejo de Política Fiscal y Financiera.”

12. Finalmente se recurren el art. 9 y la disposición adicional única (apartado tres) de la Ley Orgánica 5/2001. Este es su texto:

“Artículo 9. Autorización de operaciones de crédito y emisión de deuda.

La autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados en cada caso, así como el resto de las obligaciones establecidas en esta Ley Orgánica.”

“Disposición adicional única. Modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

…

Tres. El apartado 3 del artículo 14 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, queda redactado en los siguientes términos:

3. Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado. Para la concesión de la referida autorización, el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria definido en el artículo 2.1 b) de la presente Ley.

Con relación a lo que se prevé en el párrafo anterior, no se considerarán financiación exterior, a los efectos de su preceptiva autorización, las operaciones de concertación o emisión denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Europea.

En todo caso, las operaciones de crédito a que se refieren los apartados uno y dos anteriores precisarán autorización del Estado cuando, de la información suministrada por las Comunidades Autónomas, se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.”

Nos remitimos, asimismo, para la desestimación de la impugnación de ambos preceptos a la STC 134/2011, FJ 8 e), en la que declaramos que “la necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas cuando se constate a través de la información suministrada por éstas el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, según prevé el precepto impugnado, no vulnera la autonomía política y financiera de la Generalitat, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1.11 y 13 CE”.

Procedente será, por consecuencia, la desestimación del recurso.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los arts. 2, 3, 5, en el inciso que comienza en “tanto el Consejo” y termina en “Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria”, 6 (apartados 3 y 4), 8, 9 y la disposición adicional única (apartados 3 y 4) de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintitrés de noviembre de dos mil once

SENTENCIA 190/2011, de 12 de diciembre de 2011

Sala Primera

("BOE" núm. 9, de 11 de enero de 2012)

ECLI:ES:TC:2011:190

Recurso de amparo 1506-2007. Promovido por don Jonathan Félix Levy Anselem, en su condición de tutor de don Alberto Levy Botbol, en relación con las Sentencias de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y de la Audiencia Provincial de Barcelona que inadmitieron una querella por supuestos delitos de estafa y apropiación indebida.

Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia penal): denegación de legitimación al cónyuge separado legalmente para el ejercicio de la acción que no resulta contraria al principio pro actione.

1. Las resoluciones impugnadas, que negaron al recurrente la posibilidad del ejercicio de la acción penal contra su esposa, de la que estaba separado judicialmente, no han vulnerado el derecho de éste a la tutela judicial efectiva, desde la perspectiva del derecho de acceso a la jurisdicción, en tanto que la interpretación del art. 103.1 LECrim realizada por los órganos judiciales respecto de la prohibición del ejercicio de la acción penal entre cónyuges, incluyendo a los separados legalmente, no puede ser calificada de irrazonable, arbitraria o incursa en error patente, ni contraria al principio *pro actione* [FFJJ 4, 5].

2. La interpretación asumida por los órganos judiciales respecto de la prohibición del ejercicio de la acción penal entre cónyuges, incluyendo a los separados legalmente, no puede ser calificada de excesivamente formalista, ya que responde a un sentido gramatical y sistemático del concepto “cónyuge” utilizado en el art. 103.1 LECrim, toda vez que la separación judicial, en los términos del art. 85 del Código civil, no supone una disolución del matrimonio, sino una mera suspensión de la vida en común y de la posibilidad de vincular bienes del otro cónyuge en el ejercicio de la potestad doméstica [FJ 4].

3. No puede hablarse de una lesión material del derecho a la tutela judicial efectiva ya que la decisión judicial de negar al recurrente legitimación activa para ejercer la acción penal en ningún caso le ha privado de la posibilidad de obtener un pronunciamiento sobre la pretensión punitiva, en virtud del ejercicio de la acusación sostenida por el Ministerio Fiscal, manteniéndose además la posibilidad del ejercicio de la acción civil en el seno del procedimiento penal [FJ 5].

4. No existe una exigencia constitucional, derivada del art. 24.1 CE, que obligue al establecimiento de una acusación particular, toda vez que la función acusatoria aparece encomendada de manera primordial al Ministerio Fiscal, en atención a la exclusiva naturaleza pública y la titularidad estatal del ejercicio del *ius puniendi*, por lo que la posibilidad de participación de la víctima del delito en el proceso penal a través del ejercicio de la acusación particular sólo resulta posible en los términos en que aparezca regulado por el legislador (SSTC 163/2001, 179/2004, 9/2008) [FJ 3].

5. El derecho de acceso a la jurisdicción penal que ostenta la víctima para el ejercicio de la acusación particular no supone un derecho a la condena penal de otra persona, sino que se concreta esencialmente en un *ius ut procedatur*, lo que implica el derecho a poner en marcha un proceso, substanciado con las reglas del proceso justo, en el que pueda obtener una respuesta razonable y fundada en Derecho, que también queda satisfecho con una decisión que declare la falta de legitimación activa de quien pretendía el ejercicio de la acción penal (SSTC 67/2011, 106/2011, 163/2011) [FJ 3].

6. La circunstancia de que con posterioridad a la presentación de la demanda de amparo se haya producido una remoción de la tutela y el nombramiento de un nuevo tutor no puede implicar la pretendida falta sobrevenida de legitimación activa, ya que el recurrente incapacitado sigue ostentando la condición de parte procesal legítima al no haber cesado en la titularidad del interés legítimo que dio lugar a la interposición de este amparo [FJ 2].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1506-2007, promovido por don Jonathan Félix Levy Anselem, en su condición de tutor de don Alberto Levy Botbol, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Encarnación Alonso León y bajo la dirección de la Letrada doña Anna Diez Llácer, contra la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 8 de enero de 2007, por la que se desestima el recurso de casación núm. 2257-2005 interpuesto contra la Sentencia de la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Barcelona de 27 de septiembre de 2005, dictada en el rollo núm. 79-2003. Ha comparecido doña Rosa Martínez Blanco, representada por el Procurador de los Tribunales don Julio Antonio Tinaquero Herrero y bajo la dirección del Letrado don Javier Nart Peñalver. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 20 de febrero de 2007, la Procuradora de los Tribunales doña Encarnación Alonso León, en nombre y representación de don Jonathan Félix Levy Anselem, en su condición de tutor de don Alberto Levy Botbol, y bajo la dirección de la Letrada doña Anna Diez Llácer, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales que se mencionan en el encabezamiento, en las cuales se apreció su falta de legitimación activa para el ejercicio de la acusación particular.

2. La demanda de amparo tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) Don Jonathan Félix Levy Anselem, en su condición de tutor de don Alberto Levy Botbol, interpuso querella contra doña Rosa Martínez Blanco, por supuestos delitos de estafa y apropiación indebida, que fue admitida a trámite por Auto del Juzgado de Instrucción núm. 23 de Barcelona de 20 de diciembre de 2002, dando lugar a las diligencias previas núm. 5605-2002, en las que ejerció la acusación particular. Tras formularse sendos escritos de acusación por el Ministerio Fiscal y por la acusación particular, se acordó por Auto de 4 de julio de 2003 la apertura del juicio oral, resultando competente para el enjuiciamiento de los hechos la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Barcelona en el rollo de sala núm. 79-2003.

b) La defensa de la acusada planteó como cuestión previa en la vista oral celebrada el 20 de septiembre de 2005 que la acusación particular carecía de la necesaria legitimación, en primer lugar, porque el tutelado tenía plena capacidad y, en segundo lugar, porque, en cualquier caso, al ser el tutelado cónyuge de la acusada regía la prohibición del art. 103 de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim) del ejercicio de la acción penal entre cónyuges. La Sala, en resolución in voce documentada en el acta de la vista oral, acordó rechazar el primero de los motivos, al existir una declaración judicial de incapacitación no revocada, y estimar el segundo. A esos efectos se argumenta que la acusación formulada se trata de un delito contra el patrimonio y el tutelado, si bien está separado judicialmente de la acusada, sigue siendo legalmente su cónyuge, por lo que debe aplicarse el art. 103.1 LECrim, en la redacción dada por el art. 3.3 de la Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, que establece la prohibición de ejercitar acciones penales entre “los cónyuges, a no ser por delito o falta cometidos el uno contra la persona del otro o la de sus hijos, y por el delito de bigamia”. Por tanto, se concluye que la acusación particular no está legitimada para continuar con el ejercicio de la acción penal sino sólo con la civil, por lo que su presencia en el procedimiento sólo lo es en concepto de actor civil.

c) La acusada fue absuelta por Sentencia de 27 de diciembre de 2005. El recurrente interpuso recurso de casación, que fue tramitado por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo con el núm. 2257-2005, alegando, entre otros motivos, infracción del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por no habérsele permitido el ejercicio de la acción penal respecto de un hecho en el que era víctima. El recurso fue desestimado, exponiendo el órgano judicial de casación que la cuestión de la interpretación del art. 103 LECrim resulta compleja a la vista de las últimas reformas legales que guardan alguna conexión con la influencia de las relaciones familiares de las partes en los procedimientos judiciales, lo que había motivado que la cuestión fuera elevada al Pleno de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo para su debate. Así, se señala en la Sentencia de casación que en dicho Pleno, en su sesión de 20 de diciembre de 2006, se acordó por mayoría mantener una interpretación literal de la norma, “ya que no concurren motivos para llevar a cabo una exégesis que se aparte de ello”, y rechazar la propuesta de considerar que de la excepción prevista en el art. 103.1 LECrim quedan excluidos aquellos cónyuges que estuvieran separados legalmente o de hecho o en proceso judicial de separación, divorcio o nulidad de su matrimonio (fundamento de Derecho primero).

3. El recurrente aduce en su demanda de amparo la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), desde la perspectiva del derecho de acceso a la jurisdicción, al considerar que la interpretación literal del art. 103.1 LECrim efectuada por los órganos judiciales supone una restricción injustificada para la defensa de los intereses legítimos del recurrente en el seno del procedimiento penal, especialmente tomando en consideración que cabía una interpretación del mismo más favorable al principio pro actione. Así, el recurrente argumenta que cabría interpretar la referencia a “delito o falta cometidos el uno contra la persona del otro” no como limitado a delitos contra la integridad física o psíquica sino también a aquellas infracciones que supongan un quebranto de derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente. Igualmente, el recurrente destaca que, respecto de la interpretación del término “cónyuge”, si bien el art. 103 LECrim tiene su fundamento en la protección y salvaguarda de la institución familiar, dicha interdicción no puede ser equiparada a la imposibilidad de ejercer la acción penal en supuestos de separación legal en que los lazos de afectividad ya están rotos. Por último, el recurrente también señala la circunstancia de que si a los cónyuges separados legalmente no les alcanza la exención de responsabilidad del art. 268.1 del Código penal carece de sentido que pueda haber obstáculos procesales para que éstos puedan accionar penalmente entre sí.

4. La Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 10 de julio de 2008, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y dirigir atenta comunicación a los órganos judiciales para la remisión de copia testimoniada de las actuaciones y el emplazamiento a quienes hubieran sido parte en este procedimiento para que pudieran comparecer en el mismo.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 9 de octubre de 2008, tuvo por recibido testimonio de las actuaciones, por personado al Procurador de los Tribunales don Julio Antonio Tinaquero, en nombre y representación de doña Rosa Martínez Blanco, y, a tenor del art. 52 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, acordó dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días para que pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes.

6. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado el 24 de noviembre de 2008, interesó que se otorgara el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y que se anularan las resoluciones judiciales impugnadas con retroacción de actuaciones al momento del juicio oral. A esos efectos, destaca que si bien la interpretación realizada por los órganos judiciales del art. 103.1 LECrim tiene acomodo en su tenor literal y no veda el acceso a la jurisdicción, ya que permite el ejercicio de acciones civiles en defensa de sus intereses, sin embargo, no ha sido debidamente valorada la circunstancia de que el incapaz no puede ejercer la acción de divorcio y que, por ello, si el vínculo conyugal subsistía no lo era por su voluntad. De ese modo, el Ministerio Fiscal concluye que ante las limitaciones legales a las que se veía sometido el incapaz y el grave perjuicio económico que se afirmaba que había padecido el vedarle el ejercicio de la acción penal, en virtud de una interpretación que no tenía en cuenta dichas limitaciones para el ejercicio de la acción de divorcio, ésta no puede considerarse respetuosa con su derecho a la tutela judicial efectiva

7. La parte comparecida, por escrito de 5 de noviembre de 2008, presentó sus alegaciones afirmando, en primer lugar, la falta de legitimación activa del tutor para sostener el presente recurso de amparo, toda vez que fue removido del cargo por Auto del Juzgado de Primera Instancia núm. 40 de Barcelona de 7 de diciembre de 2007, siendo nombrado como tutor la Fundació ProVellesa Autónoma. Subsidiariamente, solicita que el recurso de amparo sea desestimado, argumentando que la interpretación del art. 103.1 LECrim es una cuestión de mera legalidad ordinaria en la que no cabe apreciar que se haya incurrido en ningún defecto de motivación con relevancia constitucional.

8. El recurrente, por escrito registrado el 4 de noviembre de 2008, presentó sus alegaciones dando por reproducidas las expuestas en su demanda de amparo.

9. Por providencia de fecha 9 de diciembre de 2011, se señaló para deliberación y fallo de la Sentencia el día 12 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo es determinar si las resoluciones judiciales impugnadas han vulnerado el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), desde la perspectiva del derecho de acceso a la jurisdicción, por haberle negado legitimación para ejercer la acusación particular por supuestos delitos de estafa y apropiación indebida contra su esposa, de la que estaba separado legalmente.

A los efectos de concretar el objeto de este amparo, y teniendo en cuenta que dicho objeto queda delimitado por la pretensión deducida por el recurrente en su demanda de amparo, hay que poner de manifiesto que el recurrente en ningún caso está cuestionando en este proceso de amparo la constitucionalidad de la exclusión del ejercicio de la acción penal entre cónyuges prevista en el art. 103.1 de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim), a la que reconoce que persigue un fin legítimo. Su pretensión se limita, exclusivamente, a que se declare que la interpretación de dicho precepto efectuada por los órganos judiciales en el sentido de equiparar el tratamiento de los cónyuges y quienes ya estén separados legalmente ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva. Por tanto, el análisis debe quedar limitado al eventual carácter lesivo del derecho de acceso a la jurisdicción penal de esta interpretación judicial.

2. Antes de abordar el análisis de fondo debe descartarse la causa de inadmisión alegada por la parte comparecida de falta de legitimación activa del recurrente con fundamento en que el tutor que interpuso este recurso de amparo en representación del incapaz ha sido removido del cargo con posterioridad a la presentación de la demanda.

La legitimación activa del recurrente en este recurso de amparo resulta indubitada conforme al tenor de los arts. 162.1 b) CE y 46.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), toda vez que, en los términos en que han sido reiteradamente interpretados por este Tribunal (por todas, STC 208/2009, de 26 de noviembre, FJ 2), invoca un interés legítimo y ha comparecido en el previo proceso judicial que trae causa a este amparo. Del mismo modo, también se ha dado estricto cumplimiento en este recurso de amparo a las exigencias de comparecencia en juicio y representación toda vez que, conforme a lo establecido en el art. 7.2 de la Ley de enjuiciamiento civil —de aplicación a los procesos de amparo constitucional en virtud de la remisión contenida en el art. 80 LOTC—, la demanda de amparo fue interpuesta por la persona que entonces, en su condición de tutor, ostentaba la representación del recurrente, quien, a su vez, de acuerdo con lo previsto en el art. 81.1 LOTC, confirió la representación a un Procurador.

Por tanto, la circunstancia alegada por la parte comparecida de que con posterioridad a la presentación de la demanda de amparo se haya producido una remoción de la tutela y el nombramiento de un nuevo tutor no puede implicar la pretendida falta sobrevenida de legitimación activa, ya que el recurrente incapacitado sigue ostentando la condición de parte procesal legítima al no haber cesado en la titularidad del interés legítimo que dio lugar a la interposición de este amparo. Tampoco esa circunstancia determina un eventual incumplimiento sobrevenido de las exigencias de representación, ya que, ostentando el entonces tutor del recurrente la representación de éste y habiendo conferido para la comparecencia en este proceso su representación a un Procurador, no ha existido ningún acto del nuevo tutor revocatorio de la decisión de ejercitar la acción de amparo y el nombramiento de dicho Procurador que, en consecuencia, debe considerarse subsistente.

3. Entrando ya en el estudio de la invocación realizada, debe recordarse que es doctrina reiterada de este Tribunal que no existe una exigencia constitucional, derivada del art. 24.1 CE, que obligue al establecimiento de una acusación particular, toda vez que la función acusatoria aparece encomendada de manera primordial al Ministerio Fiscal (art. 124.1 CE) (por todas, STC 9/2008, de 21 de enero, FJ 3), en atención a la exclusiva naturaleza pública y la titularidad estatal del ejercicio del ius puniendi (por todas, STC 163/2001, de 11 de junio, FJ 2). Así, se ha concluido que la posibilidad de participación de la víctima del delito en el proceso penal a través del ejercicio de la acusación particular, al suponer la atribución o reconocimiento de un derecho de configuración legal, sólo resulta posible en los términos en que aparezca regulado por el legislador (por todas, STC 179/2004, de 21 de octubre, FJ 4). Ahora bien, también se ha puesto de manifiesto que en la medida en que el legislador ha optado por reconocer el derecho al ejercicio de la acción penal a los particulares y, más en concreto, al perjudicado por el delito o falta, dicho derecho entra a formar parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE, en su concreta dimensión de acceso a la jurisdicción; por todas, STC 9/2008, de 21 de enero, FJ 3).

Igualmente, este Tribunal ha reiterado que el derecho de acceso a la jurisdicción penal que ostenta la víctima para el ejercicio de la acusación particular no supone un derecho fundamental, constitucionalmente protegido, a la condena penal de otra persona, sino que se concreta esencialmente en un ius ut procedatur, lo que implica el derecho a poner en marcha un proceso, substanciado de conformidad con las reglas del proceso justo, en el que pueda obtener una respuesta razonable y fundada en Derecho, que también queda satisfecho con una decisión de inadmisión o meramente procesal que apreciara razonadamente la concurrencia de un óbice fundado en un precepto expreso de la ley (por todas, STC 106/2011, de 20 de junio, FJ 2), incluyendo la falta de legitimación activa de quien pretendía el ejercicio de la acción penal bien sea como acusación popular (por todas, STC 67/2011, de 16 de mayo, FJ 2) o particular (por todas, STC 163/2001, de 11 de julio, FJ 4).

Por otra parte, en relación con estas causas de inadmisión y óbices procesales, este Tribunal ha señalado que si bien su apreciación constituye una cuestión de estricta legalidad ordinaria —por lo que a este Tribunal le correspondería sólo revisar aquellas decisiones judiciales en las que tales presupuestos procesales se hayan interpretado de forma arbitraria, manifiestamente irrazonable o incurriendo en un error patente—, el principio pro actione prohíbe, además, que se interpreten dichos requisitos procesales de manera tal que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que dichos requisitos preservan y los intereses que sacrifican, pero sin que ello pueda entenderse como la forzosa selección de la interpretación más favorable a la admisión o a la resolución del problema de fondo de entre todas las posibles de las normas que la regulan (por todas, STC 237/2005, de 25 de septiembre, FJ 2).

4. En el presente caso, como se ha expuesto con más detalle en los antecedentes, queda acreditado, por un lado, que los órganos judiciales, en aplicación literal del art. 103.1 LECrim, en la redacción dada por el art. 3.3 de la Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, que establece la prohibición de ejercitar acciones penales entre “los cónyuges, a no ser por delito o falta cometidos el uno contra la persona del otro o la de sus hijos, y por el delito de bigamia”, negó al recurrente la posibilidad del ejercicio de la acción particular contra su esposa, de la que estaba separado judicialmente, por supuestos delitos de estafa y apropiación indebida, manteniendo únicamente la posibilidad de que ejerciera acciones civiles. Igualmente, queda acreditado que el procedimiento penal continuó hasta la obtención de una resolución sobre el fondo en virtud del ejercicio de la acusación sostenida por el Ministerio Fiscal si bien fue finalmente absolutoria.

En atención a lo expuesto, debe concluirse que las resoluciones impugnadas no han vulnerado el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), desde la perspectiva del derecho de acceso a la jurisdicción, en tanto que la interpretación del art. 103.1 LECrim realizada por los órganos judiciales respecto de la prohibición del ejercicio de la acción penal entre cónyuges, incluyendo a los separados legalmente, no sólo no puede ser calificada de irrazonable, arbitraria o incursa en error patente —lo que, en cualquier caso, no ha sido alegado por el recurrente—, sino tampoco contraria al principio pro actione.

En efecto, como reconoce el propio recurrente, su pretensión era que los órganos judiciales hicieran una aplicación extensiva de la excepción prevista en el art. 103.1 LECrim, para excluir, en contra de su tenor literal, de su ámbito de aplicación a quienes estuvieran separados legalmente. Pues bien, lo cierto es que la interpretación finalmente asumida por los órganos judiciales no puede ser calificada de excesivamente formalista, ya que responde a un sentido gramatical y sistemático del concepto “cónyuge” utilizado en el art. 103.1 LECrim, toda vez que la separación judicial, en los términos del art. 85 del Código civil (CC), no supone una disolución del matrimonio, sino una mera suspensión de la vida en común y de la posibilidad de vincular bienes del otro cónyuge en el ejercicio de la potestad doméstica (art. 83 CC).

5. Del mismo modo, la decisión de no excluir de la excepción del ejercicio de la acción penal entre cónyuges a los que estén separados legalmente tampoco puede ser considerada desproporcionada si se ponderan los fines que dicha excepción preserva con los intereses que en este caso concreto se sacrifican. Empezando por esto último, deben tomarse en consideración dos aspectos por su relevancia. En primer lugar, que si bien es cierto que el objeto de controversia era el ejercicio de la acción penal por parte del recurrente como acusación particular, en su condición de perjudicado por una conducta supuestamente constitutiva de un delito patrimonial no violento de su cónyuge, la decisión judicial de negarle legitimación activa para ejercer dicha acción penal no implicó la imposibilidad de que en este caso concreto se obtuviera un pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión de ejercicio del ius puniendi, toda vez que el Ministerio Fiscal sostuvo la acusación. En segundo lugar, que la decisión judicial controvertida quedó limitada al ejercicio de la acción penal, manteniéndose la posibilidad del ejercicio de la acción civil y, por tanto, la pretensión resarcitoria de los eventuales perjuicios que se hubieran ocasionado por parte de su cónyuge con esos supuestos delitos patrimoniales no violentos. Ello determina que, al derivar el ejercicio de la acción civil de un ilícito penal, el recurrente, en su condición de actor civil, mantuvo en el seno de este procedimiento penal incólumes sus posibilidades de proponer y practicar prueba respecto del carácter ilícito de la conducta e incluso de informar respecto del carácter delictivo de la conducta desarrollada por su esposa al ser éste un presupuesto jurídico de la acción de responsabilidad civil ex delicto, que expresamente le fue reconocida.

Por tanto, el interés sacrificado por el recurrente ha quedado limitado, exclusivamente, a la posibilidad de sostener la depuración de las eventuales responsabilidades penales en que hubiera podido incurrir su cónyuge, pero, en ningún caso, ha quedado privado de la posibilidad de obtener un pronunciamiento sobre la pretensión punitiva ni tampoco de participar activamente en este procedimiento en la depuración de las responsabilidades civiles que se hubieran derivado de aquellos hechos, incluyendo la práctica de prueba y la posibilidad de informe al Tribunal en defensa de sus intereses, sin que pueda, pues, hablarse propiamente de una lesión material del derecho a la tutela judicial efectiva.

6. En este concreto contexto, asumiendo, como hacen el Ministerio Fiscal y el propio recurrente, que, con carácter general, la exclusión prevista en el art. 103.1 LECrim resulta justificada en la protección de intereses con relevancia constitucional reconocidos en el art. 39.1 CE, no cabe apreciar que de la argumentación sostenida por el recurrente se pueda concluir que esos intereses estén ausentes en los casos de cónyuges separados judicialmente, aunque pudieran existir otras soluciones legislativas.

La circunstancia de que tanto las situaciones de divorcio como las de separación judicial puedan evidenciar, en palabras del recurrente, que los lazos de afectividad ya están rotos, no impide apreciar que ambas situaciones son jurídicamente bien distintas y que también lo son sus efectos, no siendo el menor de ellos, y sólo desde una perspectiva estrictamente civil, que en el caso de divorcio hay una disolución del vínculo, ausente de la separación judicial, que impide la producción de efectos legales de una eventual reconciliación (art. 88 CC). Igualmente, la circunstancia reseñada por el recurrente de que si a los cónyuges separados legalmente no les alcanza la exención de responsabilidad del art. 268.1 del Código penal (CP) carece de sentido que pueda haber obstáculos procesales para que éstos puedan accionar penalmente entre sí, puede resultar un elemento relevante en términos de una labor interpretativa propia de los órganos judiciales. Sin embargo, desde la perspectiva de control que es propia de este Tribunal Constitucional, no resulta concluyente. Más allá de que tanto la exclusión del ejercicio de la acción penal entre cónyuges como la previsión del art. 268 CP de excluir de responsabilidad penal a los autores de determinados delitos patrimoniales no violentos cuando existan determinadas relaciones de parentesco —que no alcanzan a los cónyuges separados judicialmente o de hecho— puedan coincidir en la finalidad perseguida, no tiene por qué producirse una plena identificación entre ambas previsiones ya que, en cualquier caso, la excepción prevista en el art. 103.1 LECrim, al referirse a todo tipo de delitos que no sean los cometidos por el cónyuge contra “la persona del otro o la de sus hijos, y por el delito de bigamia”, es mucho más amplia que la exclusión de responsabilidad penal del art. 268 CP, que queda limitada a los delitos no violentos previstos en los capítulos I a IX del título XIII del Código penal, correspondiente a los delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico.

Por último, en relación con el argumento del Ministerio Fiscal, que sostiene que la vulneración del art. 24.1 CE se habría producido por no haberse valorado por las resoluciones judiciales en la interpretación y aplicación al caso concreto del art. 103.1 LECrim, la imposibilidad del ejercicio de la acción de divorcio por la incapacidad del recurrente, es de destacar que éste es un argumento que, al margen de no haber sido alegado por el recurrente en su demanda de amparo, parte de un presupuesto que no ha quedado verificado ni acreditado en el caso concreto, ya que ninguna referencia aparece en la demanda de amparo o en las actuaciones en relación con un eventual intento de ejercicio de dicha acción de divorcio ante la jurisdicción civil que, por haber sido rechazado, tuviera que haber sido asumido y ponderado por los órganos judiciales del orden penal.

En conclusión, no concurre la vulneración aducida por el recurrente, pues no cabe apreciar que se haya efectuado una interpretación contraria al principio pro actione del art. 103.1 LECrim para concluir que a los cónyuges separados judicialmente también les alcanza la prohibición de ejercicio de acción penal entre ellos, y el presente amparo debe ser denegado.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por don Jonathan Félix Levy Anselem, en su condición de tutor de don Alberto Levy Botbol.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a doce de diciembre de dos mil once

SENTENCIA 191/2011, de 12 de diciembre de 2011

Sala Primera

("BOE" núm. 9, de 11 de enero de 2012)

ECLI:ES:TC:2011:191

Recurso de amparo 8617-2008 . Promovido por don Miguel Carrera Gómez, y sesenta y dos personas más, en relación con los Autos dictados por un Juzgado de Primera Instancia de Madrid acordando el lanzamiento de los ocupantes de diversos inmuebles en proceso de ejecución hipotecaria.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (resolución fundada en Derecho): suspensión de la ejecución resuelta desatendiendo lo acordado por la Audiencia Provincial de Madrid al estimar la cuestión de competencia formulada por un Juzgado de lo Mercantil; inadmisión del recurso de amparo respecto de quienes lo promovieron sin ser titulares de un interés legítimo.

1. La persistencia del Juzgado de Primera Instancia en desatender la resolución vinculante de la Audiencia Provincial que le ordenaba resolver sobre la suspensión ejecutiva, ateniéndose al tenor de la cuestión prejudicial devolutiva resuelta por el Juez de lo Mercantil, conculca el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a una resolución jurídicamente fundada, toda vez que los recurrentes tenían derecho a que la suspensión de la ejecución se resolviera en coherencia con lo declarado previamente por el Juez de lo Mercantil, sobre los aspectos que resultaban propios de su jurisdicción sobre el concurso [FJ 6].

2. Procede ajustar el encuadramiento constitucional de la denuncia sobre el carácter arbitrario e irrazonable de la actitud del Juez de Primera Instancia, acogiendo el criterio de flexibilidad en la tutela de los derechos fundamentales reiterado en nuestra doctrina, desde la perspectiva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que si bien no ha sido invocado de forma específica en la demanda, concurre en este caso (SSTC 17/1989, 63/2009) [FJ 6].

3. Doctrina sobre del contenido esencial del derecho fundamental al Juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE) (SSTC 47/1983, 60/2008) [FJ 5].

4. Doctrina sobre la legitimación para interponer el recurso de amparo (SSTC 158/2002, 98/2009; AATC 335/1995, 20/2012) [FJ 4].

5. En la demanda se justifica la especial trascendencia constitucional del recurso dado que no se circunscribió a resaltar la importancia de la lesión, sino que enunció adicionalmente la hipótesis de la necesidad de sentar jurisprudencia sobre la modalidad de lesión del derecho fundamental invocado que aquí se examina —vulneración del derecho alegado por la indebida inobservancia de una cuestión prejudicial devolutiva— (STC 155/2009) [FJ 3].

6. Procede la estimación del recurso para los quince recurrentes dotados de interés legítimo para impetrar la nulidad de los Autos impugnados, por vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de derecho a obtener una resolución judicial fundada en Derecho, decretándose la nulidad de los seis Autos dictados y la ulterior providencia que inadmitió el incidente de nulidad de actuaciones contra dichos Autos y la retroacción de todo el procedimiento hasta el momento inmediatamente anterior a la convocatoria de la subasta de las fincas, debiendo resolver el Juzgado de Primera Instancia sobre el requerimiento de suspensión de la ejecución hipotecaria, solicitada por el Juzgado de lo Mercantil, en los términos que se desprenden del pronunciamiento dictado por la Audiencia Provincial [FFJJ 4, 6, 7].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 8617-2008 promovido por don Miguel Carrera Gómez, doña Susana Ochovo García, doña Rosa María Ochovo García, doña Benita García Alonso, don Eulogio Gallo López, don Enrique Javier Gallo Ochovo, doña Ana María Gallo Ochovo, don José Cano Díaz, doña Amalia Ochovo Palma, don Manuel Alonso Villamañan, don Fernando Huecas Fernández, don Isidro José Valdés Ripoll, doña Teresa Gutiérrez Coira, doña Carmen Franquelli Rodríguez, doña Olalla Barajas Luna, don Enrique Muñoz Barajas, doña Luisa Muñoz Barajas, don Santiago Cantera Rodríguez, doña Ana María Herrero Franco, doña María Elena Fernández Ochoa, don Abel Ochoa Floristán, don Nicomedes Ochoa Floristán, doña Elena Ochoa Floristán, don Víctor Martínez-Anglés García, don Ramón García Portugal, doña Alejandra Martín Duran Ceballos, doña Marina Mirayo Ruiz, doña Bárbara Cases Ortega, don Gonzalo Cases Ortega, don Anselmo Martín Sáez, don Silvestre Martín Sáez, don Rafael Martín Sáez, don Francisco Javier Aznar López, don Jesús López Aznar, don José Luis López Aznar, doña María Ángeles López Aznar, don Marcos López Aznar, doña María Yolanda López Aznar, don Daniel López Aznar, doña Ana Isabel López Aznar, doña Francisca Olivares, don Víctor Castaño Cerezo, don Antonio Álvaro Berzal, don Carlos Paz Cristóbal, don Ignacio Paz Cristóbal, doña Amalia Paz Cristóbal, don Fernando Paz Cristóbal, doña Fermina Gómez Rubio, doña María Jesús Montero Gómez, don Francisco José Montero Gómez, don Fermín Montero Gómez, don Luis Salvador Márquez, don Rafael Salvador Márquez, don José Manuel López del Barrio, doña Milagros Salvado Fernández, doña María Rábano Casanova, don Luis Alfonso Rábano Casanova, don Juan Manuel Rábano Casanova, don Vicente Rubio Pablos, doña María del Carmen Martínez García, doña Mercedes García López, don Bautista López del Castillo y doña María Jesús García López, representados por el Procurador de los Tribunales don Antonio Barreiro-Meiro Barbero y asistidos por el Abogado don Pedro María Huerta Trólez, contra seis Autos del Juzgado de Primera Instancia núm. 32 de Madrid dictados el 9 de octubre de 2008 en el proceso de ejecución hipotecaria núm. 154-2006, acordando el lanzamiento de los ocupantes de cincuenta y nueve inmuebles (cincuenta y siete viviendas y dos locales comerciales); y contra la providencia de 22 de octubre de 2008 que inadmitió incidente de nulidad de actuaciones contra dichos Autos. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha comparecido la entidad Banco Pastor, S.A., representada por el Procurador don Jorge Deleito García, y asistida por el Letrado don Jesús Remón Peñalver. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Decanato de los Juzgados de Madrid el 4 de noviembre de 2008 y en el Registro General de este Tribunal el 7 de noviembre de 2008, el Procurador de los Tribunales don Antonio Barreiro-Meiro Barbero, en nombre y representación de don Miguel Carrera Gómez y las otras sesenta y dos personas que han sido identificadas anteriormente, interpuso demanda de amparo contra las resoluciones del Juzgado de Primera Instancia núm. 32 de Madrid mencionadas en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos con relevancia para la resolución del presente recurso de amparo y a los que se refiere la demanda presentada, son los siguientes:

a) Ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 32 de Madrid se ha seguido el procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 154-2006, instado por la entidad Banco Pastor, S.A., contra la entidad mercantil Somersen, S.A., actual Promociones y Obras Tiziano, S.A., quedando afectados a la ejecución cincuenta y nueve inmuebles —cincuenta y siete viviendas y dos locales comerciales— situados en Madrid y ocupados por terceros.

b) Por su parte, el Juzgado de lo Mercantil núm. 7 de Madrid dictó Auto el 4 de septiembre de 2006 declarando el concurso voluntario (procedimiento núm. 329-2006) de la entidad Promociones y Obras Tiziano, S.A., apareciendo integrados en su masa activa todos aquellos inmuebles afectados en el proceso de ejecución núm. 154-2006 del Juzgado de Primera Instancia núm. 32.

c) Por esta última razón, y con base en lo dispuesto en el art. 56 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, concursal, que se refiere a la suspensión de las ejecuciones singulares de bienes con garantía real afectos a su vez a un proceso concursal, el referido Juzgado de lo Mercantil núm.7 dictó Auto el 1 de marzo de 2007 en el que requería al Juzgado de Primera Instancia núm. 32 de Madrid (así como al Juzgado núm. 31 de la misma ciudad, respecto de otros procesos ejecutivos que aquí no vienen al caso) que suspendiera la ejecución que llevaba adelante hasta que dicho Juzgado de lo Mercantil resolviera sobre si las fincas hipotecadas resultaban necesarias para la continuidad de la actividad empresarial de la entidad concursada.

d) El Juzgado de Primera Instancia contestó negativamente al requerimiento mediante providencia de 6 de marzo de 2007, indicando que ninguna de esas fincas pertenecía ya al patrimonio de la concursada, por lo que no existía causa para la suspensión de la ejecución hipotecaria del art. 56 de la Ley concursal. En consecuencia, ordenó proseguir con la ejecución, y por providencia de 20 de marzo de 2007 convocó la subasta de las fincas, acto fijado para el día 26 de junio de 2007.

e) El 14 de junio de 2007, el Juzgado de lo Mercantil dictó Auto declarando que las referidas fincas estaban afectas a la continuidad de la actividad empresarial de la concursada. En la misma fecha dio cuenta al señor Magistrado Juez del Juzgado de Primera Instancia núm. 32 de Madrid del Auto dictado “a los efectos de suspensión de dicho procedimiento en virtud del artículo 56.2 de la Ley Concursal, requiriéndole a fin de que a la mayor brevedad posible participe a este Juzgado la decisión que adopte en relación a dicha suspensión”. El oficio de requerimiento, junto con copia del Auto, se transmitió a través de burofax, del que acusó recibo la Secretaría del Juzgado de Primera Instancia el mismo día 14 de junio de 2007, según consta en las actuaciones.

En idéntica fecha el Juez de Primera Instancia respondió al requerimiento citado mediante providencia en la que señalaba que ninguna de las fincas pertenecía al patrimonio de la concursada y que todas las partes del proceso de ejecución hipotecaria habían aceptado su competencia, y, por ello, su decisión sobre la procedencia o no de la paralización del procedimiento ejecutivo.

f) A tenor de esta decisión, el Juez de lo Mercantil planteó por Auto el 21 de junio de 2007 cuestión de competencia (“conflicto positivo de competencia”, lo denominó) ante la Audiencia Provincial de Madrid, como órgano superior jerárquico común de ambos (art. 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: LOPJ). El Auto de planteamiento de la cuestión le fue comunicado al Juzgado de Primera Instancia núm. 32 mediante oficio recibido al día siguiente, 22 de junio de 2007 y el citado Juzgado dictó providencia con esta última fecha, en la que reitera que a su criterio no procedía el planteamiento de cuestiones de competencia de oficio, dado que el único mecanismo de control de la competencia es a instancia de parte y por medio de declinatoria, la cual no fue utilizada por las partes, por lo que devino firme el Auto de 24 de noviembre de 2006 por el que se había declarado competente. Insistía finalmente en que “la presente ejecución desde el principio recae sobre bienes de terceros, no de la concursada, razón por la que ni tan siquiera cabe aplicar el Art. 56 de la Ley Concursal”.

g) El 26 de junio de 2007 el Juzgado de Primera Instancia núm. 32 celebró la subasta de los inmuebles mencionados, según acta unida a las actuaciones. La subasta se declaró desierta, razón por la que se hizo saber a la parte ejecutante que tenía un plazo de veinte días para pedir la adjudicación de los bienes por el cincuenta por cierto (50 por 100) del tipo o por la cantidad que se le debiera por todos los conceptos, conforme al art. 671 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC). En ejercicio de ese derecho, el 2 de julio de 2007 la ejecutante solicitó que se le adjudicasen los bienes sacados a subasta por el cincuenta por ciento (50 por 100) del valor de tasación, adjuntando cuadro con los importes correspondientes a cada finca.

Por providencia el 5 de julio de 2007, el Juzgado concedió a los ejecutados y terceros poseedores un plazo de diez días para que pudieran presentar postura que mejorase la ofrecida por la ejecutante, esto es, superior al 70 por 100 del tipo de la subasta o que, aun inferior a éste, resultase en todo caso suficiente para lograr la completa satisfacción del derecho del ejecutante (art. 670.4 LEC).

h) El 4 de septiembre de 2007 la ejecutante presentó escrito para que se procediera a la adjudicación de las fincas que en él se indicaban, dado que había transcurrido el plazo de diez días otorgado al efecto, declarando su renuncia a la cesión del remate a favor de tercero. A ello siguió un nuevo escrito de 7 de septiembre de 2007, con indicación de más inmuebles y la misma petición de adjudicación.

i) Por su parte, la Sección Vigesimoctava de la Audiencia Provincial de Madrid sobre la que recayó el conocimiento de la cuestión de competencia suscitada por el Juzgado de lo Mercantil, dictó Auto resolutorio el 20 de septiembre de 2007, en el que acordó declarar la competencia de este último para decidir si los inmuebles objeto de hipoteca se hallaban o no afectados a la actividad empresarial de la concursada y su carácter necesario a los efectos de la continuidad de la misma, al tratarse de una cuestión prejudicial devolutiva necesaria para que el Juzgado de Primera Instancia pudiera resolver después, y partiendo de ello, si suspendía la ejecución de las fincas.

Así, en su extenso Auto de once razonamientos jurídicos, la Audiencia subraya la consagración por nuestro ordenamiento del principio de universalidad del concurso y, en correlación con éste, del principio de exclusividad de jurisdicción del Juzgado de lo Mercantil, previsto en el art. 86 ter.1.3 LOPJ, para resolver todas las cuestiones que se susciten dentro del concurso, incluyendo la determinación de los bienes y derechos que constituyen la masa activa del patrimonio del concursado. Con base en ello declara que “no puede admitirse que un bien esté dentro y fuera del patrimonio del concursado según sea el juez del concurso o el juez de la ejecución hipotecaria quien se pronuncie. Es únicamente el juez del concurso quien tiene competencia objetiva para decidir si un determinado bien está o no integrado en el patrimonio del concursado o, lo que es lo mismo, en la masa activa”. Y hace notar que en el caso de autos “la razón de la negativa del Juzgado de Primera Instancia se basa en una supuesta salida previa del bien del patrimonio del concursado, cuestión ésta sobre la que la competencia para decidir sobre lo que integra la masa activa del concurso corresponde al juez del concurso”.

Insiste la Audiencia en que la denegación de la suspensión de la subasta se ha basado “en la apreciación por el Juzgado de Primera Instancia de que el bien no estaba afecto a la actividad profesional o empresarial o a una unidad productiva del concursado, cuestión ésta que, como se ha dicho, corresponde a la competencia objetiva del juez del concurso. Que el Juzgado de Primera Instancia se hubiera pronunciado ya sobre este extremo en un auto firme no es justificación suficiente para haber negado la competencia al juez del concurso, puesto que como prevé el art. 238.1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial son nulas de pleno derecho las actuaciones llevadas a cabo por un tribunal carente de competencia objetiva, sin que el hecho, expresado por el Juzgado de Primera Instancia en su providencia denegando la suspensión, de que la sociedad deudora hubiera solicitado del Juzgado de Primera Instancia la paralización del procedimiento de ejecución hipotecaria por aplicación del art. 56 de la Ley Concursal otorgue a este Juzgado la competencia objetiva para decidir sobre si el bien objeto de la ejecución hipotecaria está afecto a la actividad profesional o empresarial o a una unidad productiva del concursado, puesto que la competencia objetiva es improrrogable” (razonamiento noveno).

Conforme a todo lo expuesto, la parte dispositiva del citado Auto de la Audiencia Provincial resolvía en los siguientes términos: “Declarar en esta cuestión positiva la competencia para resolver sobre la pertenencia o no al patrimonio del concursado del bien objeto de la ejecución hipotecaria y sobre el carácter de afecto a la actividad profesional o empresarial del concursado o a una unidad productiva de su titularidad del bien objeto de la ejecución hipotecaria, a favor del Juzgado de lo Mercantil número 7 de Madrid, debiendo resolver el Juzgado de Primera Instancia núm. 32 de Madrid sobre si procede o no suspender la subasta señalada en el proceso de ejecución hipotecaria núm. 154-2006 partiendo de lo resuelto por el Juzgado de lo Mercantil sobre estos extremos”.

j) Con fecha de 10 de octubre de 2007 el Juzgado de Primera Instancia dictó Auto adjudicando a la entidad bancaria ejecutante un total de 57 viviendas y 2 locales comerciales, comprendidos dentro de los bienes objeto de subasta. Auto aclarado por otro posterior de 15 de octubre, que subsanó un error material de identificación de una de las fincas.

k) El 22 de octubre de 2007 el Juzgado ejecutor acusó recibo del oficio procedente de la Audiencia Provincial de Madrid, Sección Vigésimoctava, comunicando el Auto de 20 de septiembre de 2007 resolutorio de la cuestión de competencia.

Nada se provee al respecto, pero con base en ese Auto la concursada Promociones y Obras Tiziano, S.A., personada en el procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 154-2006, interpuso incidente de nulidad de actuaciones (escrito de 19 de octubre de 2007). En él sostenía que dicho Juzgado carecía de competencia objetiva para decidir sobre la pertenencia al patrimonio de la concursada de los bienes objeto de ejecución y si estaban afectos o no a su actividad, ya que esa decisión correspondía al Juzgado de lo Mercantil núm. 7, por lo que no podía acordar la prosecución de la vía ejecutiva. El incidente fue inadmitido a trámite en virtud de providencia de 30 de octubre de 2007. Dos días después, el 24 de octubre de 2007, el Juzgado de Primera Instancia dictó diligencia de ordenación expidiendo testimonio de adjudicación de las fincas incluidas en el Auto de 10 de octubre de 2007.

l) El 22 de noviembre de 2007 el Juzgado núm. 7 de lo Mercantil de Madrid, en consonancia con lo resuelto por la Sección Vigésimoctava de la Audiencia Provincial, acordó dirigirse al Juzgado de Primera Instancia núm. 32 a fin de comunicarle que aquélla había declarado “la competencia de este Juzgado de lo Mercantil para resolver sobre la pertenencia al patrimonio del concursado de los bienes objeto de dichas ejecuciones y sobre el carácter de afectos a la actividad profesional o empresarial de la concursada, y habiendo sido declarado por este Juzgado tales bienes en tal sentido en resoluciones anteriores a la fecha de la celebración de las subastas efectuadas por los mencionados juzgados, comunique el estado actual de las referidas ejecuciones hipotecarias seguidas en ese Juzgado”.

El Juzgado requerido no se hizo eco de esta petición hasta la diligencia de ordenación de 26 de diciembre de 2007, en la que participa al Juzgado requirente que con fecha 26 de junio de 2007 se subastaron las cincuenta y nueve fincas, con Auto de adjudicación a favor de la ejecutante “que fue relevada de consignar al haber sido el precio del remate inferior al importe total de su crédito, por lo que no ha quedado ninguna cantidad sobrante, sin que hasta el momento, la adjudicataria haya pedido la puesta en posesión”.

m) La solicitud de “puesta en posesión” se formuló por escrito de la ejecutante presentado el 18 de diciembre de 2007, al que se accedió por diligencia de ordenación de 4 de enero de 2008, que concedía el plazo de un mes a los ocupantes de viviendas para su desalojo, y una providencia de la misma fecha, que requería a algunos titulares con derecho en las fincas subastadas para que justificasen su título.

El 9 de octubre de 2008, en respuesta a una solicitud de desalojo planteado por la entidad bancaria adjudicataria, el Juzgado de Primera Instancia dictó seis Autos de lanzamiento de los ocupantes de todos aquellos inmuebles. Ante esta decisión, los recurrentes en amparo decidieron dirigirse a la Audiencia Provincial autora del Auto resolutorio de la cuestión de competencia, con el fin de que ordenara al Juzgado de Primera Instancia la suspensión de la ejecución. La Sección respondió mediante providencia de 14 de octubre de 2008, que rechazaba adoptar cualquier medida referente a la ejecución por carecer de potestad para ello, sin perjuicio de señalar el derecho de los solicitantes a plantear “sus peticiones al respecto ante el correspondiente Juzgado, que es el que debe atenerse a lo resuelto en materia competencial por esta Sala … e interponer (ante dicho Juzgado), en su caso, los recursos procedentes, o incluso ejercitar, de ser ello preciso, las acciones que a su derecho convengan para la satisfacción de su derecho”.

n) Los recurrentes en amparo promovieron entonces ante el Juzgado de ejecución incidente de nulidad de actuaciones contra los seis Autos de 9 de octubre de 2008, denunciando la “falta de jurisdicción y competencia objetiva y funcional” y por “haberse prescindido de las normas esenciales del procedimiento”, al haber incumplido lo ordenado en el Auto de la Audiencia Provincial de 20 de septiembre de 2007 que declaraba la competencia del Juzgado de lo Mercantil núm. 7 sobre el carácter de los bienes hipotecados en cuanto afectos a la actividad profesional o empresarial de la concursada.

ñ) El 22 de octubre de 2008, el Juzgado de Primera Instancia dictó providencia de inadmisión a trámite del incidente de nulidad. La resolución declara su extemporaneidad, puesto que, según razona, habían transcurrido más de dos años dentro del procedimiento de ejecución sin que quienes ahora actuaban hubieran discutido su competencia, lo que debieron hacer a través de la declinatoria, añadiendo que la paralización de la ejecución ex art. 56 de la Ley concursal fue resuelta en un Auto firme de 24 de noviembre de 2006, “razón por la que procede estar a lo acordado en el mismo (art. 207.3 LEC)”.

Notificada el 27 de octubre de 2008 la antedicha providencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 32, se promovió el presente recurso de amparo el 4 de noviembre de 2008.

3. La demanda de amparo aduce la vulneración por las resoluciones recurridas del derecho fundamental al Juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), por cuanto, explica, el Juzgado de Primera Instancia núm. 32 se ha negado a paralizar el procedimiento de ejecución núm. 154-2006 y estar a lo acordado por el Juzgado de lo Mercantil núm. 7 respecto de la afección de dichos bienes inmuebles al concurso instado por la entidad Promociones y Obras Tiziano, S.A., ante este último órgano judicial. Todo ello, por lo demás, en contra de lo ordenado expresamente por la Audiencia Provincial de Madrid en el Auto resolutorio de la cuestión de competencia entre ambos órganos judiciales.

El recurso califica la actitud del Juez de Primera Instancia núm. 32 de arbitraria e irrazonable, y cuestiona además su imparcialidad, con grave perjuicio para los intereses de los recurrentes; imparcialidad que, se añade, “claramente protege el art. 24.2 de la Constitución española y reconocida de forma explícita en el artículo 6 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales”.

Por lo que se refiere a la justificación del requisito de la especial trascendencia constitucional del recurso (art. 49.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC), se alude, de un lado, a la gravedad de la lesión del derecho (“toda infracción de derechos fundamentales tiene una notable trascendencia constitucional, en cuanto su posible reparación por la vía del amparo supone el único medio de restablecimiento del orden constitucional quebrantado por los poderes públicos”); y de otro lado, a la inexistencia —probable, apuntan, porque no pueden asegurarlo, dicen— de jurisprudencia de este Tribunal Constitucional sobre un supuesto vulnerador del derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley con las connotaciones que concurren en el presente caso: “Esta parte ignora si ese Tribunal ha conocido ya de alguna cuestión similar a la presente, donde lejos de discutirse una competencia inicial del juez de conocer del procedimiento de ejecución hipotecaria, se aborda la incompetencia sobrevenida del mismo al entrar en concurso la entidad sobre cuyos bienes se han iniciado ejecución hipotecaria. Desde luego a las partes personadas en ambos procedimientos no les es indiferente la actitud del juzgador hipotecario de ignorar la Ley y desobedecer las resoluciones de su superior jerárquico”.

Finaliza la demanda de amparo suplicando del tribunal se sirva dictar Sentencia estimatoria del mismo, con nulidad de la providencia y Autos recurridos y de las actuaciones del proceso hipotecario desde el 13 de marzo de 2007, declarando la competencia del Juzgado de lo Mercantil núm. 7 de Madrid para “conocer del mismo en el seno del procedimiento concursal 329-2006, con lo demás que en Derecho sea procedente”.

4. En virtud de providencia de la Sección Segunda, Sala Primera, de este Tribunal, de 20 de noviembre de 2008, se acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo. En la misma fecha la Sección dictó diligencia de ordenación por la que, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, ordenó requerir al Juzgado de Primera Instancia núm. 32 de Madrid para que remitiera testimonio del procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 154-2006 y emplazase a quienes fueran parte en el mismo, con excepción de los recurrentes en amparo, para su personación ante este Tribunal en el plazo de diez días.

5. Por escrito de 15 de diciembre de 2008 el Procurador don Jorge Deleito García, actuando en representación de la entidad Banco Pastor, S.A., asistida por el Letrado don Jesús Remón Peñalver, se personó en las actuaciones. Asimismo, presentaron escritos, adhiriéndose al recurso de amparo promovido por la parte actora, la administración concursal de la entidad Promociones y Obras Tiziano, S.A., (antes Somersen, S.A.), por escrito de su Procurador don Ángel Rojas Santos el 3 de diciembre de 2008; don Emilio Sánchez Mejías, por escrito de su Procuradora doña Carmen Hurtado de Mendoza Lodares el 15 de diciembre de 2008; don Santos Fresnillo González y doña María Elena Vergara Perales, por escrito de su Procurador don Francisco José Abajo Abril, el 16 de diciembre de 2008; doña María del Carmen Arizmendi Veyan, doña Gloria Arizmendi Martínez, doña Milagros Arizmendi Martínez y doña Luisa Arizmendi Juez, por escrito de su Procurador don Antonio Rafael Rodríguez Muñoz, el 16 de diciembre de 2008; y doña María del Carmen García Agudo, por escrito de su Procuradora doña Marta Dolores Martínez Tripiana, el 16 de diciembre de 2008.

6. Por la Secretaría de Justicia de la Sección Segunda de este Tribunal se dictó diligencia de ordenación el 7 de enero de 2009, que tiene por recibido el testimonio de las actuaciones remitidas por el Juzgado de Primera Instancia núm. 32 de Madrid y por personados a todos los mencionados en el apartado anterior, acordando, a los efectos del art. 52 LOTC, dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas.

7. El Fiscal ante este Tribunal Constitucional presentó escrito de alegaciones el 5 de febrero de 2009. Interesa la inadmisión y, en su defecto, la desestimación del recurso. Sostiene en primer lugar que ha habido falta de agotamiento de la vía judicial [art. 44.1 a) LOTC], por no haberse combatido expresamente en la demanda de amparo la respuesta dada por el Juzgado en la providencia por la que inadmitió el incidente de nulidad de actuaciones, según la cual dicha solicitud de nulidad era extemporánea por no haberse planteado la declinatoria desde el principio del procedimiento. Asimismo, considera que tras el Auto de la Audiencia Provincial de 20 de septiembre de 2007 los recurrentes debieron plantear la suspensión o la nulidad de actuaciones, sin esperar hasta que se dictasen los Autos de 9 de octubre de 2008.

En cuanto al fondo el Ministerio público afirma que el derecho invocado no ha sido lesionado, pues la Audiencia Provincial no ha negado la competencia del Juez de Primera Instancia para resolver sobre la suspensión de la ejecución hipotecaria, sino que ha atribuido al Juez de lo mercantil la competencia para resolver sobre la integración de las fincas ejecutadas en el patrimonio de la entidad concursada y sobre el carácter de afectos a su actividad profesional o empresarial.

Finalmente, en relación con la alegada falta de imparcialidad del Juez de la ejecución hipotecaria, razona el escrito que ésta no ha sido invocada en la vía judicial, además de que la demanda de amparo se limita a hablar de una “sospecha verosímil” sin argumentar de qué modo se produciría la parcialidad. Por todo ello interesa, subsidiariamente, la desestimación del recurso interpuesto.

8. La entidad Banco Pastor, S.A., presentó su escrito el 10 de febrero de 2009. En primer lugar, alega el defecto de falta de invocación temporánea del derecho fundamental infringido [art. 44.1 c) LOTC] desde el primer momento en que pudo ser denunciado, lo que según su parecer debió producirse tras notificárseles la providencia de 30 de octubre de 2007 que ordenaba continuar adelante la ejecución. En segundo lugar, aduce la falta de justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso, art. 50.1 b) LOTC, al entender que la demanda de amparo sustenta dicho requisito en la mera infracción del derecho fundamental, lo que sería insuficiente a la vista de la doctrina constitucional sobre el particular. Se refiere, en tercer lugar, a la falta de legitimación activa de cuarenta y ocho de los recurrentes, por no haber sido parte en el proceso de ejecución hipotecaria de origen. Sí se reconoce dicha cualidad a las otras quince personas que aparecen en la demanda, que identifica. Seguidamente formula objeciones sobre la personación de terceros en adhesión al recurso (lo mismo hace en ulteriores escritos de 14 de abril de 2009 y 10 de diciembre de 2010).

Finalmente, sobre el fondo de las quejas de la demanda, la entidad mercantil defiende en sus alegaciones que la actuación del Juzgado de Primera Instancia no vulneró el derecho fundamental invocado por los recurrentes, pues dicho órgano judicial actuó conforme a lo resuelto por la Audiencia Provincial, sin que sus decisiones fueran arbitrarias o irrazonables, resultando en todo caso materia de legalidad ordinaria la interpretación del art. 56 de la Ley concursal.

9. El 26 de febrero de 2009, el Procurador don Antonio Barreiro-Meiro Barbero registró escrito de personación de don Luis de Miguel Alonso, adhiriéndose al recurso de amparo. La Secretaría de Justicia de la Sección Segunda dictó diligencia de ordenación al día siguiente, 27 de febrero, teniéndole por personado y parte.

Asimismo, el 26 de marzo de 2009, el mismo Procurador don Antonio Barreiro-Meiro Barbero, actuando en representación de doña Petra Sáez Mayor, don Antonio Sáez Mayor, don Enrique Sáez Mayor, don Pablo Sáez Mayor, doña Encarnación Sáez Mayor, don José Sáez Mayor, doña Rosa María Sáez Mayor, doña Milagros Sáez Mayor, don José Manuel López Souto, don Vicente Ochovo Palma, doña María Jesús García Barrio, doña María del Carmen García Barrio, don Ramón Serrano Hernán, don Ramón Serrano García, doña Josefa Tomasa de Juan Rodríguez, don Fernando Montes de Juan, doña María del Pilar Montes de Juan, don Serafín Moreno Bernabé, doña Inmaculada Rodríguez Fernández, doña Etelvina González Gutiérrez y doña María del Pilar González González, y asistidos por el Letrado don Pedro Huerta Trólez, formalizó escrito de personación fundado en su condición de “parte en el procedimiento de ejecución hipotecaria del que deriva el presente recurso de amparo, adhiriéndonos íntegramente y solicitando la estimación del mismo, así como del mantenimiento de las medidas cautelares acordadas en el seno del referido recurso”. Mediante diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sección Segunda, de 30 de marzo de 2009, se tuvo por recibido el citado escrito, teniéndoles por personados y parte.

Por escrito presentado el 21 de abril de 2009, el Procurador de los Tribunales don Antonio Barreiro-Meiro Barbero, actuando en nombre de don Blas Sanz Abad, doña Julia Serrano Ariza, don José Luis Domínguez Menéndez y doña Raquel Sanz Serrano, asistidos del Letrado don Pedro Huerta Trólez, vino a personarse en el recurso de amparo adhiriéndose “íntegramente al mismo y solicitando su estimación, así como que se mantenga cautelarmente la suspensión de las resoluciones recurridas”. Con fecha de 1 de diciembre de 2010 se dictó diligencia de ordenación por la que se les tuvo por personados, al aparecer como demandados en el procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 154-2006 de referencia.

Igualmente, se concedió al Procurador de los recurrentes incluidos en la demanda del recurso, un plazo de diez días para que respecto de cada uno de ellos se acreditare documentalmente, “el título legítimo en que fundan su legitimación para recurrir, sea por haber intervenido como parte en el procedimiento hipotecario núm. 154-2006 ya mencionado, sea en calidad de propietario u de ocupante con título (arrendatario u otro carácter), identificando a cuál de las fincas objeto de ejecución y lanzamiento en los seis Autos impugnados en el presente recurso de amparo se refiere cada uno de ellos”. El Procurador citado presentó escrito el día 21 de diciembre de 2010 para dar cumplimiento al requerimiento, aportando diversa documentación.

10. Por medio de otrosí, la demanda de amparo había solicitado la suspensión del procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 154-2006 del Juzgado de Primera Instancia núm. 32 de Madrid, ante la inminencia de la fecha de lanzamiento de los inmuebles, prevista para los días 12 y 21 de noviembre de 2008. En la misma providencia de la Sección Segunda de 20 de noviembre de 2008 que acordó la admisión a trámite del recurso, se acordó por la vía urgente del art. 56.6 LOTC acceder a la suspensión de la ejecución de los Autos impugnados y de cualquier actuación posterior del Juzgado de Primera Instancia tendente al cumplimiento efectivo del lanzamiento de las viviendas, con base en el riesgo de irreparabilidad del perjuicio derivado de la pérdida de posesión a sus ocupantes.

A su vez, mediante escrito de 24 de febrero de 2009, la parte recurrente solicitó la adopción de la medida cautelar de prohibición de disponer respecto de las fincas adjudicadas a la entidad Banco Pastor, S.A., o bien que subsidiariamente se acordarse al menos la anotación preventiva de la demanda de amparo en el Registro de la Propiedad núm. 6 de Madrid. La Sala accedió a esto último por providencia de 26 de febrero de 2009.

Por Auto de la Sala Primera de 9 de julio de 2009, se acordó mantener las medidas cautelares adoptadas por las providencias de 20 de noviembre de 2008 y 26 de febrero de 2009.

11. Por providencia de 9 de diciembre de 2011, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 12 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se interpone el presente recurso de amparo contra seis Autos dictados por el Juzgado de Primera Instancia núm. 32 de Madrid en el proceso de ejecución hipotecaria núm. 154-2006, en los que acuerda poner en posesión de la entidad ejecutante Banco Pastor, S.A., tras su adjudicación luego de subasta desierta, de un total de cincuenta y nueve inmuebles, de los cuales dos son locales y el resto viviendas; así como contra la providencia que inadmitió el incidente de nulidad de actuaciones promovido contra dichos Autos.

Los recurrentes alegan la vulneración del derecho fundamental al Juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), por haber actuado el Juzgado de Primera Instancia en contra de las reglas sobre suspensión de dicho proceso ejecutivo en los casos de afección de los bienes a un proceso concursal, como ocurría con las fincas indicadas, que fueron declaradas ex art. 56.2 de la Ley concursal bienes necesarios para la continuidad de la actividad empresarial de la entidad Promociones y Obras Tiziano, S.A., por el Juzgado de lo Mercantil núm. 7 de Madrid. De este modo, según aducen los recurrentes, el Juzgado de Primera Instancia hizo caso omiso tanto de la letra de la ley —art. 56 de la Ley concursal—, como del requerimiento efectuado por el citado Juzgado de lo Mercantil para que suspendiera la ejecución; y más tarde, y sobre todo, de la indicación vinculante dada por el superior de ambos, la Audiencia Provincial de Madrid, en el sentido de que dicho Juez de la ejecución debía resolver sobre la suspensión ateniéndose a lo acordado por el Juez de lo mercantil en cuanto a la afección y carácter necesario de aquellos bienes a la actividad de la concursada. De esta manera, el citado Juzgado de Primera Instancia prosiguió hasta el final con la ejecución de las fincas, cuando lo procedente, conforme al sistema establecido por el ordenamiento, a juicio de los recurrentes, era la suspensión de la ejecución singular por devenir preferente la declaración efectuada en el ámbito procesal del concurso. Como una segunda manifestación lesiva del derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), la demanda de amparo sostiene que la actitud del Juez de Primera Instancia revelaría una falta de la debida garantía de imparcialidad que está obligado a observar.

Tanto el Ministerio Fiscal como la entidad Banco Pastor, S.A., interesan la inadmisión o, en su defecto, la desestimación del recurso, conforme a las alegaciones que quedaron expuestas en los antecedentes de este pronunciamiento constitucional.

2. Una vez expuesto sintéticamente el objeto del recurso y antes de dar respuesta a la queja de fondo, hemos de analizar los distintos óbices de admisibilidad invocados tanto por el Ministerio Fiscal como por el Banco Pastor, S.A. No alcanzan la categoría de óbice impeditivo de una decisión de fondo, sin embargo, las objeciones vertidas en diversos escritos por aquella sociedad sobre la personación de terceros con propósito de mera adhesión al recurso, pues de hecho han limitado su actuación al correspondiente escrito de personación sin deducir pretensiones propias, lo que convierte en irrelevantes las discrepancias manifestadas.

Pues bien, en primer lugar no puede prosperar la pretensión de inadmisión del recurso por defecto de agotamiento de la vía judicial. Esa objeción que aduce la Fiscalía se fundamenta, en línea con lo alegado por el Juzgado de Primera Instancia, en que los recurrentes no atacaron su falta de competencia objetiva mediante la declinatoria desde el principio de su actuación dentro de la ejecución. Sin embargo, es cuando menos cuestionable que la declinatoria resultase exigible en este caso, pues se contempla por la ley, ex art. 63 y ss. de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC) en general y art. 547 LEC para su invocación en ejecución, como mecanismo de control para cuestionar in totum la falta de competencia (ya objetiva, funcional o territorial) del órgano judicial para conocer de un cierto procedimiento, de allí que tenga que formalizarse al inicio del mismo (en el caso de la ejecución, “dentro de los cinco días siguientes a aquel en que reciba la primera notificación del proceso de ejecución”). En consecuencia, no era irrazonable considerar que tal mecanismo no era apto para aquel propósito.

En segundo lugar, en cuanto a la falta de invocación del derecho vulnerado tan pronto como se produjo la lesión [art. 44.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, LOTC], opuesto por la entidad personada y el Ministerio Fiscal, debe tenerse en cuenta, como ha venido reiteradamente señalando la jurisprudencia de este Tribunal, que se trata de un requisito de procedibilidad del recurso de amparo que sirve al carácter subsidiario de esta jurisdicción constitucional, de modo que lo que se pretende con su exigencia es asegurar que los tribunales ordinarios hayan tenido la oportunidad de conocer los hechos que revisten la lesión del derecho fundamental. Por tanto, su aplicación ha de hacerse con carácter flexible y finalista, lo que implica, como también tenemos dicho “en términos lo suficientemente flexibles como para tenerlo por satisfecho a poco que se haga evidente que el órgano judicial ha examinado la cuestión de constitucionalidad que finalmente se suscita ante nosotros o, al menos, ha tenido la ocasión de hacerlo como consecuencia de las indicaciones que con ese objeto le haya hecho quien finalmente se convierte en demandante de amparo” (STC 80/1999, de 26 de abril, FJ 1).

Bastará añadir a lo anterior que la decisión de la Audiencia pudo generar una lógica expectativa en los recurrentes en orden a que el Juzgado acatara por sí mismo lo que se le ordenaba. Más allá de la mayor o menor prontitud con que aquéllos evidenciaron que tal expectativa no se iba a cumplir y que debían reaccionar, lo cierto es que el incidente de nulidad, promovido por los recurrentes contra los seis Autos de lanzamiento de 9 de octubre de 2008, permitió al Juez de la ejecución conocer de los hechos que conformaban la nulidad absoluta por falta de competencia, lo que resulta suficiente conforme a nuestra doctrina, y a tenor de las circunstancias concurrentes, para estimar cumplido el requisito del art. 44.1 c) LOTC, al haber quedado garantizada la subsidiariedad del proceso constitucional de amparo.

3. Plantea el Banco Pastor, S.A., la falta de justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso (art. 49.1 LOTC), por limitarse la demanda de amparo a defender la relevancia de la lesión denunciada, lo que resultaría insuficiente según nuestra jurisprudencia (recientemente, por todas, SSTC 69/2011, de 16 de mayo, y 143/2011, de 26 de septiembre).

Sin embargo, la demanda no se circunscribió a resaltar la importancia de la lesión, sino que enunció adicionalmente la hipótesis de la necesidad de sentar jurisprudencia sobre la modalidad de lesión del derecho fundamental invocado que aquí se examina (vulneración del derecho alegado por la indebida inobservancia de una cuestión prejudicial devolutiva), cosa que, en cuanto tal, presenta un trasfondo objetivador del recurso, sin perjuicio de lo que luego se dirá al analizar el fondo mismo de la queja. Por lo demás el recurso se interpuso en noviembre de 2008, más de seis meses antes de que este Tribunal recogiera un catálogo enunciativo de causas de especial trascendencia constitucional (STC 155/2009, de 25 de junio, del Pleno, FJ 2), entre las cuales la primera se refiere a “un recurso que plantee un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no haya doctrina del Tribunal Constitucional”, dentro de la cual encajaría lo argumentado por los recurrentes.

4. Finalmente, la entidad mercantil personada cuestiona la legitimación activa de cuarenta y ocho de los recurrentes que aparecen en la demanda de amparo.

La legitimación para interponer el recurso de amparo se configura como un presupuesto subjetivo condicionante del recurso, por lo que su control puede operar en cualquier estado y grado de la causa. Aunque en ocasiones la declaración de su falta de concurrencia, por ser palmaria, puede materializarse de manera interlocutoria a través de Auto que ponga fin a las actuaciones (entre otros, AATC 335/1995, de 11 de diciembre, FJ 2; 125/2004, de 19 de abril, FJ 2; 310/2005, de 18 de julio, FJ 2; 520/2005, de 20 de diciembre, FFJJ 4 y 5; 312/2006, de 25 de septiembre, FJ 2; 60/2010, de 27 de mayo, FJ 3; o 20/2011, de 28 de febrero, FFJJ 2 y 3), también es posible efectuar tal control al final del procedimiento, a través de una Sentencia de inadmisibilidad del recurso, ya sea parcial (en caso de pluralidad de recurrentes: por ejemplo, SSTC 158/2002, de 16 de septiembre, FJ 2 y 123/2004, de 13 de julio, FJ 2) o total (STC 98/2009, de 27 de abril, FJ 4).

Para la interposición de los recursos de amparo conforme a los arts. 43 y 44 LOTC, la jurisprudencia de este Tribunal ha venido realizando una interpretación integradora de los arts. 162.1 b) CE y 46.1 b) LOTC, a efectos de proclamar que puede interponer recurso de amparo, además del Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal, toda persona natural o jurídica dotada de interés legítimo en la tutela del derecho fundamental que se invoque y que, además, haya sido parte en el proceso judicial previo (requisito de conducción procesal). En el bien entendido, sin embargo, de que sólo el primero de esos requisitos (a la sazón establecido en la norma constitucional) es insoslayable, de modo que para ser recurrente en amparo no basta con acreditar haber actuado en el proceso si se carece del debido interés legítimo y, por el contrario, no resulta necesariamente un valladar para el reconocimiento del interés legítimo el no haber actuado en el proceso previo (SSTC 158/2002, de 16 de septiembre, FJ 2; 123/2004, de 13 de julio, FJ 2; y 208/2009, de 26 de noviembre, FJ 2).

Partiendo de esas precisiones básicas sobre la legitimación, y tras el estudio de las actuaciones obrantes, concluimos que:

Ninguna objeción se plantea respecto de los recurrentes doña Francisca Olivares Collado, don Abel Ochoa Floristán, don Rafael Salvador Márquez, don Luis Salvador Márquez, doña Marina Mirayo Ruiz, doña Teresa Gutiérrez Coira, don Isidro José Valdés Ripoll, doña María del Carmen Martínez García, don Vicente Julio Rubio Pablos, don Luis Alfonso Rábano Casanova, don Juan Manuel Rábano Casanova, doña María Rábano Casanova, don Víctor Antonio Martínez Anglés García, don José Cano Ruiz y doña Ana María Gallo Ochovo. Todos ellos, en efecto, figuran expresamente como demandados por el Banco Pastor, S.A., en el procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 154-2006 del Juzgado núm. 32 de Madrid, y aparecen como titulares registrales de derechos de dominio sobre fincas afectadas por los Autos recurridos, lo que les otorga la debida legitimación para promover este recurso ex arts. 162.1 b) CE y 46.1 b) LOTC.

Por el contrario, la documental que se aporta por el Procurador de los Tribunales señor Barreiro-Meiro Barbero o la que ha presentado la administración concursal de Promociones y Obras Tiziano, S.A., no resulta idónea para sostener la legitimación de los demás recurrentes, bien porque no se ha acreditado que sus derechos se correspondan con ninguna de las fincas que resultan objeto de ejecución en los Autos impugnados, bien porque no determinan mínimamente qué clase de derechos les corresponde a cada uno de ellos, sin acompañar la debida acreditación documental de tal titularidad, sea cual fuere.

En consecuencia, al margen de aquellos quince recurrentes ya identificados, ha de acordarse la inadmisión parcial del recurso respecto de los restantes, quienes, por lo ya expuesto, carecen de interés legítimo para impetrar la nulidad de los Autos impugnados.

5. La queja de fondo planteada en la demanda de amparo se articula en torno a la vulneración del derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), conforme a dos motivos: a) por negarse de manera arbitraria e irrazonable el Juez de la ejecución hipotecaria núm. 154-2006 a acatar el pronunciamiento del Juzgado de lo Mercantil sobre la afección de las fincas al patrimonio de la entidad objeto de concurso, a pesar de imponerlo su superior jerárquico —la Audiencia Provincial— al resolver la cuestión de competencia entre ambos, y negarse con ello a acordar la suspensión de la ejecución en virtud de dicha afección; b) por las sospechas de parcialidad que se desprenden de la actitud contumaz del citado Juez de Primera Instancia.

Resolveremos ambas manifestaciones de la lesión constitucional en el mismo orden de exposición, teniendo en cuenta que la segunda se formula, en realidad, con criterios de accesoriedad respecto de la primera. Esa aproximación hace conveniente recordar nuestra doctrina acerca del contenido esencial del derecho fundamental al Juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), a cuyos efectos “este Tribunal Constitucional ha declarado, desde la STC 47/1983, de 31 de mayo, FJ 2, que dicho derecho exige, fundamentalmente, que el órgano judicial haya sido creado por una norma legal invistiéndolo de jurisdicción y competencia con anterioridad al hecho motivador de la actuación o proceso judicial y que su régimen orgánico y procesal no permita calificarlo de órgano especial o excepcional (SSTC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 17; 32/2004, de 8 de marzo, FJ 4; 60/2008, de 26 de mayo, FJ 2). Constituye también doctrina reiterada de este Tribunal que las cuestiones relativas a la interpretación de las normas sobre atribución de competencias a los órganos jurisdiccionales son de legalidad ordinaria y ajenas, por tanto, al derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, salvo que esa interpretación suponga una manipulación manifiestamente arbitraria de las reglas legales sobre atribución de competencias (por todas, STC 115/2006, de 24 de abril, FJ 9). No puede confundirse, por tanto, el contenido de este derecho fundamental con el derecho a que las normas sobre distribución de competencias entre los órganos jurisdiccionales se interpreten en un determinado sentido (entre muchas, SSTC 238/1998, de 15 de diciembre, FJ 3; 49/1999, de 5 de abril, FJ 2; 183/1999, de 11 de octubre, FJ 2; 164/2008, de 15 de diciembre, FJ 4)” (STC 220/2009, de 21 de diciembre, FJ 3; en el mismo sentido, SSTC 208/2009, de 26 de noviembre, FJ 5; y 134/2010, de 2 de diciembre, FJ 2).

No obstante, este Tribunal ha apreciado cometida la vulneración del derecho fundamental de referencia cuando se dicta una decisión que supone despojar de la potestad de jurisdicción al órgano judicial —o en su caso al titular de éste— que la ostentaba, “contra el texto claro e inequívoco de la ley” (STC 35/2000, de 14 de febrero, FJ 2, en un caso de apropiación por un Juez de instrucción de la competencia del de paz para conocer de una falta cometida en su municipio); o lo que es lo mismo, cuando modifica “sustancialmente las normas sobre atribución de competencia legalmente establecidas, en aplicación de la tesis no avalada por norma legal alguna, y no exenta de complicaciones de extenderse en el futuro” (STC 131/2004, de 19 de julio, FJ 4, en cuanto a la indebida exigencia de que vuelva a fallar un asunto quien ya no ejerce funciones jurisdiccionales, en detrimento del titular actual del Juzgado).

Así caracterizada la vulneración del derecho fundamental que se invoca (Juez ordinario predeterminado por la ley, art. 24.2 CE), no cabría situar los términos de la queja formulada en este amparo como un caso estricto de privación o despojo de sus competencias naturales a alguno de los órganos judiciales aquí concernidos. De ello es prueba el Auto de la Audiencia Provincial de Madrid, de 20 de septiembre de 2007, que declara la competencia del Juzgado de lo Mercantil para resolver sobre la pertenencia o no al patrimonio del concursado del bien objeto de la ejecución hipotecaria sin perjuicio de que deba resolver “el Juzgado de Primera Instancia núm. 32 de Madrid sobre si procede o no suspender la subasta señalada en el proceso de ejecución hipotecaria núm. 154-2006 partiendo de lo resuelto por el Juzgado de lo Mercantil sobre estos extremos”.

6. Lo anterior no determina, sin embargo, la desestimación del recurso interpuesto, ya que la lesión que denuncian los recurrentes en amparo, en cuanto al carácter arbitrario e irrazonable de la actitud del Juez de Primera Instancia, puede contemplarse desde la perspectiva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), que si bien no ha sido invocado de forma específica en su demanda, puede claramente concurrir en este caso. Procede, por ello, ajustar el encuadramiento constitucional de la pretensión formulada acogiendo el criterio de flexibilidad en la tutela de los derechos fundamentales reiterado en nuestra doctrina (SSTC 17/1989, de 30 de enero, FJ 3; 184/1992, de 16 de noviembre, FJ 2; 99/2000, de 10 de abril, FJ 6; 19/2001, de 29 de enero, FJ 3; 35/2006, de 13 de febrero, FJ 2; y 63/2009, de 9 de marzo, FJ 4), por lo que abordaremos ahora el examen de la queja desde la perspectiva de la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva.

Tiene declarado este Tribunal (por todas STC 134/2008, de 23 de octubre, FJ 2) que “el derecho a la tutela judicial efectiva que reconoce el art. 24.1 CE, en su dimensión de derecho a obtener una resolución judicial fundada en Derecho, favorable o adversa, es garantía frente a la arbitrariedad e irrazonabilidad de los poderes públicos. Ello implica, en primer lugar, que la resolución ha de estar motivada, es decir, contener los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión; y en segundo lugar, que la motivación debe contener una fundamentación en Derecho, lo que conlleva la garantía de que la decisión no sea consecuencia de una aplicación arbitraria de la legalidad, no resulte manifiestamente irrazonada o irrazonable o incurra en un error patente ya que, en tal caso, la aplicación de la legalidad sería tan sólo una mera apariencia (SSTC 147/1999, de 4 de agosto, FJ 3; 25/2000, de 31 de enero, FJ 2; 87/2000,de 27 de marzo, FJ 6; 82/2001, de 26 de marzo, FJ 2; 221/2001, de 31 de octubre, FJ 6; 55/2003, de 24 de marzo, FJ 6; 223/2005, de 12 de septiembre, FJ 3; 276/2006, de 25 de septiembre, FJ 2; y 177/2007, de 23 de julio, FJ 5, entre otras muchas). De este modo, no cabe reputar como fundadas en Derecho aquellas decisiones judiciales en la que este Tribunal compruebe que parten de premisas inexistentes o patentemente erróneas, o que siguen un desarrollo argumental que incurre en quiebras lógicas de tal magnitud que las conclusiones alcanzadas no pueden considerarse basadas en ninguna de las razones aducidas en la resolución (por todas, SSTC 214/1999, de 29 de noviembre, FJ 4; 223/2002, de 25 de noviembre, FJ 6; 20/2004, de 23 de febrero, FJ 6; y 177/2007, de 23 de julio, FJ 4)”.

La aplicación de la doctrina precedente ha de conducir a la estimación del presente recurso. En efecto, desde nuestro ámbito de control externo no nos corresponde entrar en calificaciones de legalidad ordinaria sobre cómo debía aplicarse el art. 56 de la Ley concursal a los hechos del caso, ni sobre el resultado al que se ha llegado por el Juzgado de lo Mercantil núm. 7 de Madrid respecto de la afección y el carácter necesario de las fincas objeto de ejecución en el proceso núm. 154-2006 para la continuidad de la actividad de la concursada, pero sí de verificar la razonabilidad de la actuación del Juzgado de Primera Instancia núm. 32 de Madrid. No tanto por la interpretación realizada del art. 56 de la Ley concursal, ni siquiera por la negativa en rotundo a aceptar el requerimiento de suspensión de la ejecución formulada por el Juez del concurso, con el que obviamente discrepaba, sino por haber ignorado abiertamente y de forma continuada lo dispuesto en el Auto de la Audiencia Provincial de 20 de septiembre de 2007 donde, con extensa argumentación y de modo inequívoco, se le ordenaba que resolviera sobre la suspensión ejecutiva ateniéndose al tenor de la cuestión prejudicial devolutiva resuelta por aquel Juez de lo Mercantil.

Dicho superior común dejaba claro que en el asunto que nos ocupa no concurría ningún supuesto de excepción del art. 56 de la Ley concursal que permitiera prescindir del pronunciamiento del Juez de lo Mercantil sobre los aspectos que resultaban propios de su jurisdicción. De modo que, fuera cual fuese el acierto de dicha decisión del Juez del concurso, no le correspondía al Juzgado de Primera Instancia desconocer esa realidad. Y sin embargo, pese a la claridad de la argumentación y de las declaraciones contenidas en el Auto de la Audiencia Provincial de Madrid, siendo ya inequívoco que su actuación carecía de fundamento en Derecho y que resultaba, por ello, arbitraria, se resistió a los efectos jurídicos derivados de dicho pronunciamiento, negándose a acatar lo dispuesto en el Auto resolutorio de la cuestión de competencia. La persistencia en desatender la resolución vinculante de la Audiencia Provincial, a lo largo de más de un año, durante el cual continuó dictando resoluciones que ignoraban lo acordado en aquel Auto, conculca el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho a una resolución jurídicamente fundada (art. 24.1 CE), toda vez que los aquí recurrentes tenían derecho a que la suspensión de la ejecución se resolviera de forma congruente y fundamentada en Derecho, en coherencia con lo declarado previamente por el Juez del concurso.

7. Ha de acordarse por otro lado la inadmisión del recurso respecto de los demandantes no mencionados expresamente en el fundamento jurídico cuarto de esta resolución. Por el contrario, procede la estimación del recurso para los restantes quince recurrentes, identificados nominalmente en aquél, por lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), sin necesidad de entrar en el segundo motivo del recurso, atinente a la presunta parcialidad del juzgador (Juez ordinario predeterminado por la ley, art. 24.2 CE).

Tal estimación conlleva la nulidad de los seis Autos dictados el 9 de octubre de 2008 y de la providencia de inadmisión del incidente de nulidad de 22 de octubre de 2008, correspondiente a la impugnación de los recurrentes cuyo amparo ha sido estimado, así como las actuaciones posteriores seguidas para el cumplimiento de la orden de lanzamiento de los inmuebles. Asimismo, para la plena efectividad del derecho fundamental y el restablecimiento del mismo [art. 55.1 c) LOTC], procede decretar la retroacción de todo el procedimiento hasta el momento inmediatamente anterior a la convocatoria de subasta de las fincas, quedando anulada por consiguiente la providencia de 20 de marzo de 2007 que la convocaba y las actuaciones de ella derivadas. El Juzgado de Primera Instancia núm. 32 de Madrid habrá de dar respuesta al requerimiento de suspensión de la ejecución hipotecaria solicitada por el Juzgado de lo Mercantil núm. 7, ateniéndose a lo declarado por éste, en los términos del pronunciamiento dictado por la Audiencia Provincial de Madrid el 20 de septiembre de 2007, en cuanto al carácter necesario de tales fincas para la continuidad de la actividad profesional o empresarial de la concursada Promociones y Obras Tiziano, S.A., (Auto de 14 de junio de 2007).

FALLO

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

Ha decidido

Declarar inadmisible el recurso de amparo interpuesto por don Miguel Carrera Gómez, doña Susana Ochovo García, doña Rosa María Ochovo García, doña Benita García Alonso, don Eulogio Gallo López, don Enrique Javier Gallo Ochovo, doña Amalia Ochovo Palma, don Manuel Alonso Villamañan, don Fernando Huecas Fernández, doña Carmen Franquelli Rodríguez, doña Olalla Barajas Luna, don Enrique Muñoz Barajas, doña Luisa Muñoz Barajas, don Santiago Cantera Rodríguez, doña Ana María Herrero Franco, doña María Elena Fernández Ochoa, don Nicomedes Ochoa Floristán, doña Elena Ochoa Floristán, don Ramón García Portugal, doña Alejandra Martín Duran Ceballos, doña Bárbara Cases Ortega, don Gonzalo Cases Ortega, don Anselmo Martín Sáez, don Silvestre Martín Sáez, don Rafael Martín Sáez, don Francisco Javier Aznar López, don Jesús López Aznar, don José Luis López Aznar, doña María Ángeles López Aznar, don Marcos López Aznar, doña María Yolanda López Aznar, don Daniel López Aznar, doña Ana Isabel López Aznar, don Víctor Castaño Cerezo, don Antonio Álvaro Berzal, don Carlos Paz Cristóbal, don Ignacio Paz Cristóbal, doña Amalia Paz Cristóbal, don Fernando Paz Cristóbal, doña Fermina Gómez Rubio, doña María Jesús Montero Gómez, don Francisco José Montero Gómez, don Fermín Montero Gómez, don José Manuel López del Barrio, doña Milagros Salvado Fernández, doña Mercedes García López, don Bautista López del Castillo y doña María Jesús García López.

Otorgar el amparo solicitado por doña Francisca Olivares Collado, don Abel Ochoa Floristán, don Rafael Salvador Márquez, don Luis Salvador Márquez, doña Marina Mirayo Ruiz, doña Teresa Gutiérrez Coira, don Isidro José Valdés Ripoll, doña María del Carmen Martínez García, don Vicente Julio Rubio Pablos, don Luis Alfonso Rábano Casanova, don Juan Manuel Rábano Casanova, doña María Rábano Casanova, don Víctor Antonio Martínez Anglés García, don José Cano Ruiz y doña Ana María Gallo Ochovo. Y en lo que a éstos se refiere, en consecuencia:

1º Reconocer su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2º Declarar la nulidad de los seis Autos dictados el 9 de octubre de 2008 por el Juzgado de Primera Instancia núm. 32 de Madrid en el proceso de ejecución hipotecaria núm. 154-2006, y la ulterior providencia de 22 de octubre de 2008 que inadmitió el incidente de nulidad de actuaciones contra dichos Autos.

3º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la convocatoria de la subasta de las fincas hipotecadas, quedando anulada la providencia de 20 de marzo de 2007 que la convocaba y las actuaciones de ella derivadas, y debiendo resolver el Juzgado de Primera Instancia núm. 32 de Madrid sobre el requerimiento de suspensión de la ejecución hipotecaria solicitada por el Juzgado de lo Mercantil núm. 7 en los términos que se desprenden del pronunciamiento dictado por la Audiencia Provincial de Madrid el día 20 de septiembre de 2007.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a doce de diciembre de dos mil once

SENTENCIA 192/2011, de 12 de diciembre de 2011

Sala Segunda

("BOE" núm. 9, de 11 de enero de 2012)

ECLI:ES:TC:2011:192

Recurso de amparo 5787-2010. Promovido por doña Inmaculada Ortega Martínez frente al acuerdo de la Mesa del Parlamento de La Rioja suspendiéndola temporalmente en el ejercicio de la función parlamentaria.

Supuesta vulneración de los derechos al ejercicio del cargo parlamentario, a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a la legalidad sancionadora: resolución que motiva la imposición de la máxima sanción prevista por el reglamentario parlamentario a quien, al ser miembro de la Mesa de la Cámara, intervino activamente en el debate sobre los hechos que se le imputaban.

1. Debe rechazarse la vulneración del art. 24.1 CE ya que no era preciso que se abriera un trámite específico de audiencia, pues la demandante de amparo tuvo ocasión de alegar cuanto estimo conveniente para su defensa en las reuniones, a las que asistió en calidad de miembro de la Mesa de la Cámara, y en el debate sobre su conducta en la sesión parlamentaria, en el que intervino activamente [FJ 3].

2. No existió una verdadera y real situación de indefensión material, en los términos exigidos por este Tribunal, pues a efectos de considerar salvaguardado el derecho de defensa resulta suficiente con que el acusado haya tenido ocasión de defenderse de la acusación de forma plena desde el momento en que la conoce (SSTC 41/1998, 126/2011) [FJ 3].

3. No se ha vulnerado el deber de motivación en el ámbito sancionador ya que el Acuerdo impugnado no sólo contiene la exposición de los hechos, la cualificación jurídica y la sanción, sino que de su redacción, se desprende sin dificultad cuáles fueron los motivos que llevaron a la Mesa aportar su decisión de imponer la máxima sanción [FJ 4].

4. La queja de falta de motivación del Acuerdo recurrido debe ser rechazada dado que se exteriorizan las razones que conducen a la adopción de la decisión y éstas no son incoherentes con los presupuestos objetivos y subjetivos, así como con los criterios legalmente previstos para la aplicación de la sanción, quedando excluidas la arbitrariedad de la decisión [FJ 4].

5. Doctrina sobre el deber de motivación en el ámbito sancionador (SSTC 140/2009, 59/2011) [FJ 4].

6. La sanción de suspensión del ejercicio durante un mes de la función parlamentaria de la Diputada debe considerarse proporcionada al no implicar un sacrificio del derecho a ejercer el cargo de parlamentario superior al beneficio que reporta a la luz de la entidad de la conducta sancionada (STC 129/2006) [FJ 4].

7. Descartadas las lesiones de los derechos a la legalidad penal y la falta de motivación del Acuerdo, decae necesariamente la referida al artículo 23.2 CE, pues la limitación en el ejercicio por el actor de su derecho a ejercer las funciones parlamentarias no trae causa de una intromisión o injerencia ilegítimas [FJ 5].

8. Un parlamentario no puede alegar desconocimiento sin que este implique paralelamente la infracción de la *lex artis* parlamentaria, pues debe procurarse el conocimiento de las reglas básicas conforme a las cuales ha de ejercer su cargo, máxime cuando tanto la conducta sancionable como la sanción a imponer se encontraban perfectamente identificadas en el artículo 90.1 del Reglamento de la Cámara (STC 129/2006) [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugenio Gay Montalvo, Presidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco José Hernando Santiago y don Luis Ignacio Ortega Álvarez ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5787-2010, promovido por doña Inmaculada Ortega Martínez, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Virginia Aragón Segura y asistida por la Abogada doña Consolación Álvarez Padilla, contra el Acuerdo (7L/CD-0022) de la Mesa del Parlamento de la Rioja de fecha de 19 de abril de 2010, por el que se acuerda la suspensión en el ejercicio de la función parlamentaria de la Diputada doña María Inmaculada Ortega Martínez por el plazo de un mes. Ha intervenido el Ministerio Fiscal, la Mesa del Parlamento de la Rioja, representada por el Procurador señor don Jorge Deleito García, asistido por el Letrado señor don Jorge Apellániz Barrio y el Consejo de Gobierno de la Rioja, representado por el Procurador señor don Jorge Deleito García, asistido por el Letrado señor don Alfonso Domínguez Simón. Ha sido Ponente don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha de 16 de julio de 2010 la Procuradora de los Tribunales doña Virginia Aragón Segura, en representación de doña Inmaculada Ortega Martínez, interpuso recurso de amparo contra el acuerdo reseñado en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo, relevantes para la resolución del caso son, en síntesis, los siguientes:

a) La demandante de amparo, Diputada regional del Parlamento de La Rioja, integrada en el grupo parlamentario socialista, fue, durante el desarrollo de las sesiones del Pleno del día 15 de abril de 2010 del citado Parlamento, llamada al orden por el Presidente de dicha Cámara legislativa por dos veces, según resulta del diario de sesiones de la Cámara correspondiente a dicha fecha. Posteriormente, y con ocasión de formular las preguntas identificadas con las referencias 7L/POP-487 y 7L/POP-0489, relativas al conocimiento y valoración que hacía el Gobierno de La Rioja de la conducción por el Consejero de Presidencia de un coche oficial en parte del trayecto Logroño-Zaragoza en las dos últimas semanas del mes de noviembre de 2009, se produjo una tercera llamada al orden por el Presidente de la Cámara a la señora Diputada en los siguientes términos: “Mire, señora Ortega, usted ha superado ya todos los límites y yo le ruego que abandone el Pleno (comentarios ininteligibles), porque le llamo al orden por tercera vez, porque no permito que me insulte (comentarios ininteligibles)” (“Diario de Sesiones”, Parlamento de La Rioja, sesión plenaria núm. 44, 15 y 29 de abril de 2010, pág. 2291). Situación que determinó que el Presidente decidiera la expulsión de la sala de Plenos y la prohibición de asistencia al resto de la sesión de la señora Ortega, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 89 y 90.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja.

Dicho requerimiento no fue atendido por la demandante de amparo que se negó a abandonar el Pleno. Fue entonces cuando el Presidente del Parlamento acordó la suspensión de la sesión parlamentaria y convocó, a las 18:03 horas de ese mismo día 15 de abril de 2010, la Junta de Portavoces del Parlamento de la Rioja con la asistencia de la Mesa de la Cámara, al amparo del artículo 34.3 del citado Reglamento de la Cámara, al producirse el supuesto contemplado en el artículo 67.2 del Reglamento. Según consta en el acta de la sesión celebrada tras dicha convocatoria, el Presidente comienza la misma poniendo de manifiesto a los presentes que la Diputada doña Inmaculada Ortega Martínez ha sido llamada al orden por tres veces y sancionada además con la expulsión de la sala y prohibición de asistir al resto de la sesión, negándose la misma a abandonarla, por lo que se ha visto en la necesidad de suspender el Pleno. Tras abrir un turno de palabra en el que intervinieron los Portavoces de los diferentes grupos parlamentarios, la Diputada señora Ortega Martínez interviene para manifestar que no está conforme con la actuación del Presidente de la Cámara.

b) El Presidente, reanudada la sesión a las 18:34 y ante la persistencia de la recurrente de no abandonar el salón de Plenos, suspendió nuevamente la misma y volvió a convocar la Mesa y Junta de Portavoces a las 18:40 horas, en los mismos términos ya expuestos. Según consta en el acta de la sesión, el Presidente informó, tras poner en conocimiento de los presentes la nueva situación, de las distintas sanciones que contempla el Reglamento en relación con lo sucedido, indicando que el artículo 86.2 incluso establece que el Pleno podrá acordar, a propuesta de la Mesa, la suspensión temporal en la condición de Diputado cuando éste, tras haber sido llamado al orden por tres veces, se negare a abandonar el salón de sesiones y tuviere que ser expulsado del mismo. Finalmente, el Presidente hace constar que se va a reanudar la sesión plenaria y que si la Diputada continúa con su negativa a abandonar la sala, se suspenderá por tercera vez el Pleno, hasta nueva convocatoria para su reanudación sin su presencia, convocándose previamente la Mesa de la Cámara para adoptar el acuerdo que sea procedente. La sesión fue reanudada pero, ante la persistencia de la señora Ortega de no abandonar el salón de Plenos, la Presidencia suspendió el Pleno hasta nueva convocatoria.

c) Por resolución de la Presidencia del Parlamento de La Rioja de 16 de abril de 2010 se acordó convocar a la Mesa del Parlamento para el 19 de abril de 2010 a los efectos del estudio de la posible suspensión en el ejercicio de la función parlamentaria de la Diputada señora Ortega Martínez, todo ello sin perjuicio de lo establecido en el art. 86.2 del Reglamento.

La sesión celebrada por la Mesa del Parlamento de La Rioja de 19 de abril de 2010, a la que asistió la Diputada doña Inmaculada Ortega Martínez, comenzó con la exposición del Presidente de los hechos relativos a la conducta de la misma en la sesión de 15 de abril de 2010 y la proposición a la Mesa de la Cámara de la suspensión en el ejercicio de la función de parlamentaria de la demandante de amparo por el plazo de un mes.

A continuación, el Presidente abre un turno de intervención a los miembros de la Mesa. El Vicepresidente segundo manifestó su discrepancia con la propuesta por estimarla contraria al Reglamento de la Cámara, y en relación con el fondo del asunto, por ser contraria a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y al Reglamento. En su condición de Secretaria Segunda, la señora Diputada Ortega Martínez ratificó las observaciones realizadas por el Vicepresidente segundo. Se le informa, no obstante, de que no puede tomar parte en la votación de la propuesta, sin que exista inconveniente para permanecer en la sala si lo desea.

Finalmente, en el citado acto, la Mesa del Parlamento adoptó, con el voto en contra del Vicepresidente segundo, el siguiente acuerdo:

“1. Durante la sesión del pleno de fecha 15 de abril de 2010, de conformidad con lo establecido en el artículo 90.1 del Reglamento, la Diputada señora Ortega Martínez fue llamada al orden por tres veces y sancionada, además, con la expulsión de la sala y prohibición de asistir al resto de la sesión.

2. Que fue necesaria la suspensión de la sesión por tres veces para intentar su reanudación sin la presencia de la expulsada, lo que no fue posible ante las sucesivas negativas de la misma a los requerimientos del Presidente para abandonar la sala.

3. Que según dispone el artículo 11.1.1 del Reglamento, los diputados quedarán suspendidos en sus derechos y deberes parlamentarios en los casos que así proceda, por aplicación de las normas establecidas en el mismo.

4. Que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90.2 del Reglamento, con posterioridad a la sesión plenaria, la Mesa podrá acordar la suspensión en el ejercicio de la función parlamentaria por el plazo máximo de un mes, todo ello sin perjuicio de lo establecido en el número 2 del artículo 86.

La Mesa de la Cámara, en uso de la competencia que le otorga el artículo 90.2 del vigente Reglamento del Parlamento de La Rioja, acuerda suspender en el ejercicio de la función parlamentaria a la Diputada doña Inmaculada Ortega Martínez por el plazo de un mes, todo ello sin perjuicio de lo establecido en el número 2 del artículo 86.”

3. La demandante de amparo considera que el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara el 19 de abril de 2010, por el que se acordaba la suspensión en el ejercicio de la función parlamentaria por el plazo de un mes, ha vulnerado su derecho a la legalidad sancionadora del artículo 25.1 CE, su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del artículo 24.1 CE, y su derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos del artículo 23.2 CE. Los argumentos esgrimidos que, a continuación se extractan, son los siguientes:

a) En relación con la vulneración del artículo 25.1 CE, la recurrente defiende que los hechos acontecidos no son subsumibles en el tipo sancionador del artículo 90.1 del Reglamento al no concurrir los requisitos para la tercera llamada al orden parlamentario que autorizaría la expulsión de la sala de Plenos y prohibición de asistir al resto de la sesión a la vista de lo dispuesto en el artículo 89 del Reglamento de la Cámara. Lo que, además, tiene como efecto subsiguiente que los posteriores hechos que sirven de soporte fáctico a la segunda sanción impuesta no serían incardinables en el tipo sancionador de suspensión de la condición de parlamentario por el plazo de un mes del artículo 90.2 del Reglamento, pues los primeros hechos son presupuesto necesario para la imposición de la segunda sanción, de manera que se habría desconocido aquel derecho fundamental al haberse ignorado el principio de tipicidad.

La demandante de amparo sostiene que, en el ejercicio de su función parlamentaria y con ocasión de formular una pregunta oral en el Pleno a un miembro del Gobierno regional y tras sucesivas réplicas, solicitó del Presidente una intervención con base en una cuestión de orden, derivada de la acusación de supuesto “amiguismo” de miembros del Grupo Socialista con el Fiscal de La Rioja, que había incoado diligencias informativas a raíz de los hechos por los que se interpelaba al miembro del Gobierno. Lo cual motivó una toma de postura del Presidente parcial a favor del Consejero en la moderación del debate. Defiende que la petición de abandono del Pleno se produjo antes de la llamada al orden por tercera vez y que, además, de la trascripción del diario de sesiones de la Cámara, no se deduce la existencia de insulto alguno a la Presidencia de la Cámara, al que hace alusión el Presidente en su intervención. Motivo por el cual la demandante entiende que no se produjo la tercera llamada, lo que determina la ilegalidad de la decisión.

Reprocha que el Presidente de la Cámara no le hubiese advertido, previamente, y con ocasión de la segunda llamada al orden, de las consecuencias que llevaba aparejada dicha llamada. Considera que incluso la inexistencia de un apercibimiento expreso antes de proceder a esa tercera llamada al orden merece, igualmente, ese reproche. Y defiende que la tercera llamada al orden, toda vez que la exigencia de abandonar el Pleno se produce antes de efectuar esa tercera llamada, incurrió en un defecto formal al no ajustarse el llamamiento a la práctica habitual parlamentaria y contravenir las normas reglamentarias, además de no concurrir ninguno de los supuestos previstos en el artículo 89 del Reglamento de la Cámara para poder efectuarla.

Por tanto, a su juicio, no existirían los presupuestos fácticos para la imposición de la sanción de expulsión de la sala de Plenos y prohibición de asistir al resto de la sesión y, en consecuencia, tampoco se darían los elementos de hecho que determinan la imposición de la segunda sanción de suspensión de la condición de diputado por el plazo de un mes.

b) Como segundo motivo de amparo relativo al acuerdo de 19 de abril de 2010, se denuncia la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del artículo 24.1 CE por no haber habilitado la Mesa del Parlamento un trámite de audiencia que permitiera a la demandante de amparo la posibilidad de alegar y aportar las pruebas que tuviere por conveniente en defensa de sus derechos e intereses legítimos previo a la imposición de la sanción, y por carecer el acuerdo sancionador de una motivación que justifique la exacerbación punitiva hasta el límite máximo establecido por la norma sancionadora respecto de la sanción impuesta, sin que se puedan colegir de dicho acuerdo las circunstancias concretas tenidas en cuenta por el órgano sancionador para su imposición. Considera que teniendo en cuenta la incidencia que tiene sobre los derechos parlamentarios, dada la condición de Diputada de la recurrente, el plazo de duración de la sanción exigiría un plus de motivación que no ha sido respetado por la Mesa del Parlamento de La Rioja. Denuncia que el acuerdo se limita a narrar los hechos que constituyen los elementos del tipo de la sanción, pero no se concreta ninguna circunstancia objetiva del hecho o subjetiva de la acción, tan grave o severa, que le hayan llevado a imponer la máxima sanción. Finalmente, la recurrente apunta que la garantía del principio de legalidad exige previsibilidad de la sanción, que, de acuerdo con la STC 129/2006, de 24 de abril, deberá derivarse de los usos parlamentarios y la aplicación del precedente, y advierte que no existe en los archivos del Parlamento de La Rioja, precedente alguno respecto a la imposición de una medida de tal gravedad en aplicación del precepto por el que se pretende sancionarle.

c) Por último, y como tercer motivo del amparo, se alega vulneración del derecho a acceder a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad del artículo 23.2 CE, por la imposición de una sanción inadecuada o contraria a Derecho que conlleva la privación a la recurrente, como Diputada del Parlamento de La Rioja, de la plenitud del ejercicio de los derechos que le otorga dicha condición y que son inherentes al derecho fundamental, que no se agota en el acceso al cargo o función pública sino que abarca, también, el ejercicio de la función representativa, de mantenerse en el cargo y de desempeñarlo de acuerdo a lo previsto en la ley, de manera que en la medida en que la sanción impuesta restringe los derechos de la recurrente se vulneraría el derecho fundamental denunciado.

En cuanto a la especial trascendencia constitucional, la demandante entiende que concurren dos supuestos de los reconocidos en la STC 155/2009, de 25 de julio: En primer lugar, considera que el recurso plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional; en concreto sobre la falta de motivación del acuerdo sancionador en cuanto a la imposición de la sanción en su grado máximo. En segundo término, defiende que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque tiene consecuencias políticas generales: al tratarse de un amparo parlamentario y no estar previsto en el Reglamento del Parlamento de La Rioja ningún recurso contra la sanción, el recurso de amparo se erige en el único remedio para garantizar los derechos y principios constitucionales. Además, el recurso permitirá sentar doctrina sobre la intervención de los órganos de dirección de las Asambleas parlamentarias autonómicas en cuestiones disciplinarias y de orden o en relación con el ejercicio de la potestad sancionadora, y aclarar la interpretación del Reglamento del Parlamento de La Rioja.

4. La Sala Segunda de este Tribunal, por providencia de 3 de marzo de 2011, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación al Excmo. Sr. Presidente de la Mesa del Parlamento de la Comunidad Autónoma de La Rioja para la remisión de certificación o fotocopia adverada de las actuaciones y emplazamiento a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, a excepción de la demandante de amparo, para que, si lo desearen, pudiesen comparecer en el plazo de diez días en el presente proceso de amparo.

5. Con fecha de 31 de marzo de 2011 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional escrito del Parlamento de La Rioja por el que se adjuntaba fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al acuerdo de la Mesa del Parlamento de La Rioja de 19 de abril de 2010, incluyendo los emplazamientos realizados.

6. Por diligencia de ordenación de 1 de abril de 2011 se acordó tener por personado y parte en el procedimiento al Letrado don Jorge Apellániz Barrio, en nombre y representación de la Mesa del Parlamento de La Rioja, y dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por el plazo común de veinte días, para que pudieran presentar las alegaciones pertinentes conforme al artículo 52.1 LOTC.

7. Mediante escrito registrado el 5 de abril de 2011 la Letrada de la Comunidad Autónoma de La Rioja, actuando en representación y defensa del Consejo de Gobierno de La Rioja, solicitó que se tuviera al Consejo de Gobierno de La Rioja por comparecido y parte en el proceso en concepto de parte demandada, dándosele vista de lo actuado para efectuar las alegaciones y entendiéndose con él éstas y sucesivas actuaciones.

Por providencia de 16 de mayo de 2011, la Sala Segunda acordó incorporar a las actuaciones el escrito referido de la Letrada de la Comunidad Autónoma de La Rioja doña María Esther Martínez, en representación y defensa del Consejo de Gobierno de La Rioja, teniéndola por personada y parte, y por designado como domicilio a los efectos de notificaciones el del Procurador de los Tribunales de Madrid don Jorge Deleito García, y, en su virtud, dar vista a las actuaciones recibidas a dicha Letrada por plazo de veinte días para que formule las alegaciones pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52.1 LOTC.

Por diligencia de ordenación de 31 de mayo de 2011 se tuvo por personado al Letrado don Alfonso Domínguez Simón, en representación y defensa del Consejo de Gobierno de La Rioja, en sustitución de su compañera doña María Esther Martínez, habiendo quedado acreditado en su condición de Letrado de los servicios jurídicos del Gobierno de La Rioja.

8. La recurrente presentó alegaciones a través de escrito registrado en este Tribunal con fecha de 5 de mayo de 2011, con la finalidad de ampliar y completar los argumentos jurídicos expuestos en la demanda de amparo, reiterándose fundamentalmente en ellos.

9. A través de escrito registrado en este Tribunal con fecha de 5 de mayo de 2011, el Letrado Mayor, en representación del Parlamento de La Rioja, formuló las siguientes alegaciones que se reproducen de forma sintética:

a) Comienza su escrito con la advertencia de que se niegan los hechos expuestos en el escrito de la demanda, excepto aquellos que expresamente se admitan. A juicio del Letrado Mayor, con la exposición cronológica de los hechos acaecidos decaen los argumentos de la demanda relativos a la inexistencia de tres llamadas al orden en la sesión plenaria de fecha de 15 de abril de 2010, de manera que queda probada claramente la comisión de la infracción disciplinaria, sin que pueda aducirse falta de formalidad en la tercera llamada al orden, siendo la expulsión de la señora Diputada corolario de las previas llamadas al orden. Por ello considera que la afirmación en la demanda de que la exigencia de abandonar el Pleno se produce antes de efectuar la tercera llamada al orden carece absolutamente de fundamento.

Para el representante del Parlamento de La Rioja, las alegaciones de la demanda que sostienen que no concurrían los requisitos para efectuar una tercera llamada al orden son “meras apreciaciones subjetivas u opiniones de la representación de la recurrente que no pueden llevar a la estimación del recurso”. A su juicio, la señora Ortega Martínez demostró con sus actos una actitud totalmente reticente a aceptar la disciplina de la Presidencia, a pesar de estar obligada a ello por el Reglamento de la Cámara, ocasionando con su expresa negativa a abandonar la sala una vez expulsada, dos suspensiones sucesivas de la sesión hasta la tercera y definitiva suspensión con el fin de reanudar la sesión sin su presencia y proceder a agotar el orden del día. Por ello entiende que los hechos que se determinan en la sanción inicial son subsumibles en el tipo sancionador, cumpliéndose perfectamente la premisa prevista en el artículo 90 del Reglamento como habilitación para que, con posterioridad, la Mesa pueda acordar la suspensión en el ejercicio de la función parlamentaria.

No comparte, como se afirma en la demanda, que resulte meridianamente claro que el motivo de la tercera llamada al orden es el haber insultado al Presidente. Del diario de sesiones correspondiente al Pleno no se desprende que la última llamada al orden, que determina la expulsión de la Diputada, responda exclusivamente a un insulto dirigido al Presidente, pues se realiza como colofón a una larga serie de interrupciones y alteraciones del orden por parte de la Diputada. Lo innegable es que la llamada al orden existió y que determinó la expulsión que, no acatada por la señora Ortega Martínez, terminó con la suspensión del Pleno.

El Letrado Mayor considera que tampoco resultaba exigible, como defiende la demanda, la advertencia a la Diputada de las consecuencias de una tercera llamada, al orden, pues el Reglamento del Parlamento de La Rioja, a diferencia de otras Asambleas, no lo exige, y los Diputados han de conocer las consecuencias del incumplimiento de sus deberes. A mayor abundamiento pone de manifiesto que la Diputada señora Ortega asistió a las dos reuniones de la Junta de Portavoces celebradas ante la negativa de la misma a abandonar el Pleno, e hizo uso de la palabra en la correspondiente a las 18:00 horas para manifestar que no estaba conforme con la actuación del Presidente. En la sesión correspondiente a las 18:40 el Presidente informó expresamente —en presencia de la señora Ortega— de las distintas sanciones que contempla el Reglamento en este caso, e hizo constar su intención de reanudar el Pleno y que si la Diputada continuaba con su negativa a abandonar la sala, suspendería el Pleno por tercera vez hasta nueva convocatoria para su reanudación sin su presencia, convocándose previamente a la Mesa de la Cámara para adoptar el acuerdo que fuera procedente.

El representante del Parlamento de La Rioja estima que el acuerdo de suspensión impugnado es conforme a Derecho. No comparte que las Sentencias del Tribunal Constitucional citadas por la recurrente para respaldar sus argumentos —SSTC 301/2005, de 21 de noviembre, y la 129/2006, de 24 de abril— sean aplicables al presente caso, y, al respecto, advierte de la incongruencia en la que incurre la demanda al citar dichas Sentencias como aplicables al caso, puesto que a la hora de justificar la especial trascendencia constitucional del recurso, se alega que el mismo plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional.

b) Respecto al principio de presunción de inocencia y al trámite de audiencia a la Diputada, el Letrado del Parlamento indica que la convocatoria de la sesión de la Mesa de la Cámara para el día 19 de abril de 2010, tenía por objeto el estudio de la posible suspensión en el ejercicio de la función de la Diputada, de manera que de la misma no se desprende un juicio previo de culpabilidad que distorsione dicho principio de presunción de inocencia.

En referencia al trámite de audiencia, señala que en la convocatoria de la Mesa del Parlamento del 19 de abril de 2010, se fijaban ya los hechos “imputados” a la demandante de amparo y que la Diputada tuvo la oportunidad de alegar lo que estimó oportuno desde el momento mismo en que se convocó la citada sesión de la Mesa incluyendo a la propia señora Ortega Martínez como Secretaria Segunda de la Cámara y miembro de dicho órgano, sin que, en consecuencia, pueda alegarse indefensión por parte de la representación de la recurrente. Y no comparte, tampoco, la pretendida falta de motivación del acuerdo de la Mesa por entender que contiene una motivación suficiente en sus considerandos.

Por lo que atañe a la proporcionalidad de la sanción impuesta, el representante del Parlamento alega que la Mesa tuvo en consideración que fue necesaria la suspensión de la sesión plenaria por tres veces para intentar su reanudación sin la presencia de la expulsada. Y respecto a la afirmación realizada en la demanda sobre la inexistencia en los archivos del Parlamento de La Rioja de precedente alguno respecto de la imposición de una medida de tal gravedad en la aplicación del precepto por el que se sancionó a la Diputada recurrente, aduce que se trata de la primera vez en que un Diputado expulsado de la sala se ha negado a abandonar la misma de tal manera que fuera necesaria la suspensión de la sesión.

c) Por último, en relación con la alegada vulneración del artículo 23 CE, el Letrado Mayor considera que dado que la sanción impuesta a la señora Ortega Martínez no vulnera ninguno de los preceptos constitucionales señalados por su representación procesal, este motivo ha de ser también desestimado.

Tras unas advertencias sobre la doctrina constitucional iniciada con la STC 161/1988, estima que siendo el derecho del artículo 23.2 CE un derecho de configuración legal, dentro de dicha configuración no sólo existen derechos o facultades, sino también deberes, a los que hace concreta alusión. Para el representante del Parlamento de La Rioja ha quedado demostrado que durante la sesión plenaria celebrada el 15 de abril de 2011, la Diputada señora Ortega Martínez incumplió las obligaciones que respecto a los debates y turnos de palabra establece el Reglamento del Parlamento de La Rioja, lo que ocasionó que finalmente la Mesa acordara la suspensión en el ejercicio de la función parlamentaria de dicha Diputada por el plazo de un mes, de conformidad con el artículo 90.2 del Reglamento, sin que por ello se contrariara la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes en esta Cámara, pues ni se ha visto alterada de manera sustantiva la composición del Parlamento ni la actuación parlamentaria del Grupo al que está adscrita la recurrente se ha demostrado perjudicada con la suspensión.

Por todo lo expuesto, el Letrado Mayor considera que procede la denegación íntegra del recurso de amparo.

10. El Ministerio Fiscal, en escrito registrado el 26 de mayo de 2011, interesó la estimación parcial del amparo, por vulneración del derecho fundamental de la recurrente de amparo a la tutela judicial efectiva sin indefensión del artículo 24.1 CE y el derecho fundamental a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad del artículo 23.2 CE. Los argumentos esgrimidos en este escrito son esencialmente los siguientes:

El Fiscal comienza centrando el objeto del recurso de amparo. Y señala que dado que la queja referida a la eventual lesión del derecho a participar en los asuntos públicos solamente podría prosperar si alguna de las restantes fuese estimada, procede comenzar el examen por las referidas al derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión y al principio de legalidad penal y, dentro de éstas, por la última, ya que la eventual estimación del amparo solicitado en función de ella conllevaría la anulación de las sanciones impuestas.

a) Respecto del acuerdo del Presidente del Parlamento de La Rioja de 15 de abril del 2010 por el que ordenó la expulsión de la sala de Plenos y prohibición de asistencia al resto de la sesión de la Diputada recurrente en amparo por haber sido llamada por tres veces al orden, el Fiscal considera que la sanción impuesta se ajusta al principio de legalidad (art. 25.1 CE), sin que la imposición de la sanción suponga un desconocimiento del principio de tipicidad dado que los hechos descritos con anterioridad son perfectamente subsumibles en la conducta recogida con claridad y precisión en el artículo 90.1 del Reglamento de dicha Cámara y la subsunción de la conducta no cabe tacharla de extravagante, antes bien, ajustada a la legalidad sancionadora. No son admisibles, a su juicio, los argumentos de la Diputada recurrente de que no se daban los presupuestos de la tercera llamada al orden, ni el supuesto defecto de formalidad en la manera en que se produjo dicha llamada al orden con base en unos precedentes parlamentarios que no concreta y a unos supuestos insultos que no constan en el diario de sesiones.

Considera, además, sobre la necesaria advertencia que la recurrente entiende debió efectuarse por el Presidente, que ésta no se encuentra prevista en el Reglamento del Parlamento de La Rioja, como sucede, por ejemplo, en el Reglamento del Parlamento del País Vasco, por lo que era previsible, tanto objetiva como subjetivamente, que una tercera llamada al orden llevaba aparejada la expulsión de la sesión y la prohibición de asistir al resto de la misma.

b) En relación con la segunda sanción impuesta por la Mesa del Parlamento, en sesión de fecha 19 de abril de 2010, al amparo del artículo 90.2 del Reglamento de la Cámara a la recurrente, consistente en la suspensión en el ejercicio de la función parlamentaria por el plazo de un mes, el Fiscal considera que se produjo la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) al no habérsele dado un trámite de audiencia que le habría permitido alegar y proponer prueba frente a la sanción que definitivamente le fue impuesta. A pesar de la especialidad que supone el procedimiento sancionador parlamentario y aunque el Reglamento de la Cámara de La Rioja no prevé la audiencia del sancionado previa a la imposición de la sanción, estima que debe exigirse la audiencia del diputado sancionado para ser respetuoso con el contenido del artículo 24 CE. Por ello, al no habilitarse un trámite de audiencia previo a la imposición de la sanción se ha vulnerado, a su juicio, el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE); sin que dicha conclusión quede afectada por el hecho de que formara parte de la Mesa y como un miembro más manifestara su disconformidad con la sanción propuesta, limitándose a decir que ratificaba lo expuesto por el portavoz socialista.

Sobre la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE por la falta de motivación de la individualización del alcance del quantum de la sanción, el Fiscal entiende que si bien la facultad de determinar la sanción corresponde a la Mesa del Parlamento de La Rioja, su ejercicio debe estar motivado dada la grave incidencia que presupone en el derecho fundamental al ejercicio de su función de parlamentario ex artículo 23.2 CE, como así resulta de la doctrina del Alto Tribunal en cuanto a la individualización de la pena, que mutatis mutandi, es aplicable a la sanción parlamentaria, y del principio de proporcionalidad para la graduación de las sanciones en consideración a los elementos estructurales de la infracción. La individualización de la sanción exigía, a juicio del Fiscal, exteriorizar los motivos que condujeron a la imposición de la sanción en el límite máximo que autorizaba el precepto sancionador, artículo 90.2 del Reglamento, sin que de los hechos descritos en el acuerdo sancionador quepa inferir la razonabilidad de la extensión de la sanción impuesta. También por la incidencia que dicha decisión tiene sobre el derecho fundamental del artículo 23.2 CE de la recurrente, se estima necesaria. Por todo lo expuesto, el Fiscal considera que se vulneró el artículo 24.1 CE.

c) Por último, en referencia a la alegada vulneración de su derecho a participar en los asuntos públicos (art. 23.2 CE), el Fiscal estima que en la medida que la sanción impuesta por la Mesa del Parlamento de 19 de abril de 2010, se impuso con vulneración de su derecho a la tutela judicial sin indefensión del artículo 24.1 CE, se vulneró su derecho fundamental del artículo 23.2 CE.

Por último, y en referencia al alcance del amparo, el Fiscal entiende que, dado que ha fenecido la legislatura en la que se tomaron los acuerdos sancionadores de 15 de abril de 2010 de la Presidencia del Parlamento de La Rioja y de 19 de abril de 2010 de la Mesa de dicha Cámara legislativa, y en aplicación de la doctrina constitucional, la pretensión de la demandante de amparo ha de quedar satisfecha mediante la declaración de la lesión de su derecho recogido en los artículos 24.1 y 23.2 de la Constitución.

11. Mediante escrito presentado en este Tribunal el 20 de junio de 2011, el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en representación del Consejo de Gobierno de citada Comunidad, presentó alegaciones interesando la desestimación íntegra del recurso de amparo. Su argumentación jurídica puede sintetizarse en los siguientes términos:

a) Para el representante del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la resolución impugnada es ajustada de todo punto a Derecho. Aduce que puede comprobarse que las tres llamadas al orden a la Diputada señora Ortega se adecuaron a lo establecido en el Reglamento de la Cámara, fundamentalmente en su artículo 89.1.3, y que las interrupciones de la señora Ortega persistentes y continuas que hicieron imposible el discurrir ordinario de la misma, justificaron, más que sobradamente, las tres llamadas al orden que el Presidente hizo a la Diputada y su decisión de expulsarla del salón de Plenos.

El Letrado considera que la descripción del comportamiento de la señora Ortega, en su confrontación con lo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, despeja cualquier duda en cuanto a la perfecta subsunción de la conducta de la Diputada en la infracción tipificada en este artículo y fundamenta la imposición de la sanción prevista en ese mismo precepto. Están acreditadas las tres llamadas al orden del Presidente, la expulsión de la sala, la prohibición de asistir al resto de la sesión y la negativa de la Diputada a ausentarse del salón de Plenos, así como la suspensión de la sesión y los frustrados intentos por reanudarla, hasta el punto de hacer imposible su continuación hasta catorce días más tarde. Así pues al existir una previa determinación normativa de la infracción y de la sanción impuesta, erigiéndose el Reglamento de la Cámara en una norma jurídica de rango suficiente para establecer infracciones y sanciones y siendo perfectamente subsumible el comportamiento de la Diputada señora Ortega en la infracción prevista en el artículo 90.2 del Reglamento, la alegada violación del artículo 25.1 CE es, a su juicio, de todo punto infundada. Y considera que es irrelevante que conste, o no, el improperio que la señora Ortega dirigió al Presidente, porque no fue el insulto sino el empeño de la Diputada en hacer uso de la palabra que le había sido retirada, lo que motivó la tercera llamada al orden. El empecinamiento de la Diputada en hablar cuando le había sido negada la palabra produjo una nueva alteración del orden de la sesión que hizo pertinente la reconvención del Presidente, conforme al artículo 89.1.3 del Reglamento. De haber mediado además un insulto de la señora Diputada haría aún más reprobable su comportamiento, pero el que aparezca o no transcrito en el diario de sesiones carece de trascendencia a la hora de justificar la tercera llamada al orden.

Tampoco estima necesario que a la segunda llamada al orden debiera acompañar el apercibimiento del Presidente sobre las consecuencias de una tercera. Primero, porque el Reglamento del Parlamento no impone esa obligación al Presidente. Y segundo, porque entre los deberes de la Diputada estaba el conocer el Reglamento y saber cuáles eran esas consecuencias. Su ignorancia no la excusaba de respetarlo ni de soportar los efectos jurídicos desfavorables que pudiera llevar aparejada su actuación (art. 6.1 del Código civil). La justificación ofrecida por la señora Ortega para interrumpir la sesión —petición de intervención con “base en una cuestión de orden” derivada de lo que llama “alusiones espurias de amiguismo” de miembros del grupo socialista con el Fiscal de La Rioja—, no puede excusar su comportamiento rebelde a la autoridad del Presidente. Su deber era esperar a que el Presidente le diera la palabra antes que imponerla.

b) Igualmente se rechaza la denunciada infracción del artículo 24.1 CE por la indefensión que dice la recurrente sufrida en el curso del procedimiento sancionador. El Letrado de la Comunidad, tras poner de manifiesto la falta de claridad de los motivos esgrimidos en la demanda de amparo, recuerda que tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional han venido reconociendo que, en la mayoría de los casos, la mera infracción en el procedimiento administrativo de las garantías procedimentales reconocidas en el artículo 24 CE no supone per se la anulación o invalidación del procedimiento administrativo o de su resolución sancionadora; siendo necesario, para que pueda apreciarse tal resultado invalidante, que se haya generado una situación de indefensión. Estima que si bien la propia doctrina constitucional matiza esa exigencia al reconocer que la posible falta de audiencia en vía administrativa puede verse suplida al recurrir a la vía judicial (ATC 289/1994) no produciéndose por ello una auténtica indefensión con trascendencia constitucional, basta con examinar someramente las actuaciones para comprobar que la Diputada tuvo la posibilidad de hacer alegaciones en diversos momentos anteriores a la imposición de la sanción. Al respecto recuerda que como ha indicado la STC 129/2006, a los efectos de considerar salvaguardado el derecho de defensa, resulta suficiente con que el acusado haya tenido ocasión de defenderse de la acusación de forma plena desde el momento en que la conoce, también de forma plena (SSTC 41/1998, 87/2001); conocimiento y posibilidad que tuvo, sin duda, la demandante.

c) Finalmente, también se solicita la desestimación de la alegada infracción del derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a las funciones y cargos públicos, pues dada la inexistente vulneración de los preceptos constitucionales ya analizados, la vulneración del artículo 23.2 CE decae.

12. Por providencia de fecha 9 de diciembre de 2011 se señaló para deliberación y fallo el día 12 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugna en este amparo constitucional el acuerdo de la Mesa del Parlamento de La Rioja de 19 de abril de 2010, por el que se acuerda la suspensión en el ejercicio de la función de parlamentaria a la Diputada doña María Inmaculada Ortega Martínez, hoy demandante de amparo, por el plazo de un mes.

A juicio de la recurrente, el referido acuerdo ha lesionado, por los motivos expuestos en los antecedentes, los siguientes derechos fundamentales: En primer lugar, el derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE) por no concurrir el supuesto de hecho que determina la sanción impuesta. En segundo lugar, también se habría conculcado el artículo 24.1 CE, por haber padecido indefensión en el curso del procedimiento sancionador y por falta de motivación del acuerdo sancionador respecto a la imposición de la sanción en su grado máximo: suspensión por el plazo de un mes. Por último, y como consecuencia de las vulneraciones anteriores se habría vulnerado su derecho a ejercer el cargo parlamentario sin restricciones ni limitaciones ilegítimas (art. 23 CE), al privarle de la plenitud del ejercicio de los derechos que le confiere el citado precepto.

Comparte parcialmente esta posición el Ministerio Fiscal, al considerar conculcados los artículos 23.2 y 24.1 CE, no así el artículo 25.1 CE, por lo que pide la estimación parcial del amparo en virtud de las razones que se han recogido en los antecedentes. Por el contrario, las representaciones procesales del Parlamento de La Rioja y del Consejo de Gobierno de la citada Comunidad Autónoma solicitan la desestimación íntegra de la demanda de amparo.

2. Conviene comenzar precisando que si bien el recurso de amparo se formula formalmente contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de La Rioja de 19 de abril de 2010, lo cierto es que dicho acuerdo trae causa del previo acuerdo de la Presidencia del Parlamento de la Rioja de 15 de abril de 2010, por el que se ordena la expulsión de la sala de Plenos y la prohibición de asistencia al resto de la sesión de la recurrente, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 89 y 90.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja. Procede, por ello, iniciar el análisis de las alegaciones planteadas por la vulneración del principio de legalidad sancionadora del artículo 25.1 CE que la recurrente imputa al acuerdo del Presidente anteriormente citado, por entender que no se produjo el supuesto de hecho que provocó la tercera llamada al orden determinante para la imposición de la sanción.

Pues bien, según consta en el diario de sesiones de la Cámara legislativa correspondiente a la sesión plenaria núm. 44, celebrada los días 15 y 29 de abril, el Presidente del Parlamento de La Rioja llamó al orden a la Diputada recurrente por tres veces a consecuencia de las interrupciones que la misma producía en el desarrollo de la sesión. Las dos primeras llamadas se produjeron durante el transcurso del Pleno del día 15 de abril de 2010 del Parlamento de La Rioja, en el turno de contestación a la pregunta con referencia 7L/POPG-0060, según resulta del diario de sesiones de la Cámara correspondiente a dicha fecha, página 2277. La tercera se produjo ese mismo día, como se puede observar en la página 2291 del citado diario, tras la formulación de las preguntas identificadas con las siguientes referencias 7L/POP-487 y 7L/POP-0489, relativas al conocimiento y valoración que hacía el gobierno de La Rioja de la conducción por el Consejero de Presidencia de un coche oficial en parte del trayecto Logroño-Zaragoza en las dos últimas semanas del mes de noviembre de 2009, al intervenir la señora Ortega tras la advertencia del Presidente de que no tenía la palabra. No afecta al caso, como así pretende la recurrente, que se produjera o no el insulto al que se refiere el Presidente tras llamarle al orden por tercera vez.

Una vez comprobada la existencia de las tres llamadas al orden del Presidente en aplicación del artículo 89.3 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, que establece que los Diputados y los oradores serán llamados al orden “cuando con interrupciones o de cualquier otra forma alterasen el orden de las sesiones”, ninguna duda cabe de que la sanción impuesta ex artículo 90.1 del citado Reglamento, que establece “[e]l Presidente retirará la palabra, sin debate alguno, al orador que hubiera sido llamado al orden tres veces en una misma sesión, pudiéndole sancionar, además, con la expulsión de la sala y la prohibición de asistir al resto de la sesión”, es perfectamente legítima y no vulnera el derecho a la legalidad sancionara (art. 25.1 CE). Sin que le fuera exigible al Presidente, en contra de lo defendido por la demandante, advertir de que con la tercera llamada al orden iría aparejada la expulsión de la sala de Plenos y la prohibición de asistir al resto de la sesión, pues dicha advertencia, como ponen de manifiesto en sus escritos el Fiscal y los Letrados del Parlamento y el Consejo de Gobierno, no se encuentra prevista en el Reglamento del Parlamento de La Rioja.

En cualquier caso, debe recordarse que “un parlamentario no puede alegar su desconocimiento sin que dicho desconocimiento implique paralelamente la infracción de la lex artis parlamentaria, pues el primero de los deberes que configuran la lex artis en el ejercicio de cualquier profesión o cargo reside en procurarse el conocimiento de las reglas básicas conforme a las cuales ha de ejercerse la profesión o cargo” (STC 129/2006, de 24 de abril, FJ 6), máxime cuando en el caso presente tanto la conducta sancionable como la sanción a imponer se encontraban perfectamente identificadas en el citado artículo 90.1 del Reglamento y, por tanto, se mostraban totalmente previsibles .

Fue posteriormente, una vez cumplida la premisa prevista en el artículo 90.1 del Reglamento y tras producirse la suspensión de la sesión por tres veces para intentar su reanudación sin la presencia de la demandante de amparo, cuando la Mesa previa convocatoria del Presidente, en uso de la competencia que le otorga el artículo 90.2 del Reglamento, acordó la suspensión en el ejercicio de la función parlamentaria por el plazo máximo de un mes.

Así pues y dado que no sólo existía una previa determinación normativa para la imposición de la sanción sino que la conducta de la demandante de amparo se mostraba perfectamente subsumible en la infracción tipificada en el artículo 90.1 del Reglamento de la Cámara, la queja de vulneración del artículo 25.1 CE que la demandante de amparo atribuye al acuerdo de la Presidencia del Parlamento de La Rioja de 15 de abril de 2010 y, por ende, al acuerdo de la Mesa del Parlamento de La Rioja de 19 de abril de 2010, debe ser rechazada.

3. Se ha denunciado, igualmente, por la recurrente que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), por no habérsele otorgado el necesario trámite de audiencia que le habría permitido alegar y proponer prueba frente a la sanción que definitivamente le fue impuesta. Sin embargo, y “[c]on independencia de la cuestión de si es aplicable y en qué medida esta específica garantía del proceso penal a este concreto ámbito sancionador-disciplinario, dado que las garantías del proceso penal sólo se proyectan sobre el procedimiento administrativo sancionador ‘en la medida en que sea necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto [art. 25.1 CE], y … con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional’ (SSTC 18/1981, de 8 de junio, FJ 2; 14/1999, de 22 de febrero, FJ 3), y dado que se trata de una sanción impuesta en el ámbito parlamentario en el que, por sus propias características, hemos admitido la acomodación de las exigencias derivadas del principio de legalidad en su perspectiva formal (por todas, SSTC 44/1995, de 13 de febrero, y 226/2004, de 29 de noviembre, FJ 2)” (STC 129/2006, FJ 7), es lo cierto que, incluso proyectando dichas exigencias en su integridad, no se observa ninguna vulneración del derecho de defensa. Basta con remitirse a las actuaciones para comprobar que la Diputada tuvo conocimiento de la acusación y pudo defenderse y realizar alegaciones, y de hecho lo hizo, en diferentes momentos antes de la imposición de la sanción.

En efecto, por lo que se refiere a la necesidad de la puesta en conocimiento de la acusación, sobre la que es jurisprudencia constitucional “que el derecho a conocer la acusación no implica que en la fase de inicio del procedimiento exista obligación de precisar de forma absoluta los hechos y la calificación jurídica correspondiente, sino que la acusación va precisándose de forma gradual al desarrollo del procedimiento (por todas SSTC 41/1998, de 24 de febrero, FJ 15)” (STC 129/2006, FJ 7), consta, tal y como se relata en los antecedentes, que el Presidente informó en la convocatoria de la Mesa y Junta de Portavoces que se produjo a las 16:40 horas del día 15 de abril de 2010, de las distintas sanciones que contempla el Reglamento en relación con la actitud mostrada por la Diputada demandante. Incluso indicó que su artículo 86.2 c) establece la posibilidad de que el Pleno pudiese acordar, a propuesta de la Mesa, la suspensión temporal en la condición de Diputado cuando éste, tras haber sido llamado al orden por tres veces, se negare a abandonar el salón de sesiones y tuviere que ser expulsado del mismo. Y advirtió de que si la Diputada continuaba con su negativa a abandonar la sala, se suspendería por tercera vez el Pleno y convocaría la Mesa de la Cámara para adoptar el acuerdo que fuera procedente. Como así finalmente ocurrió por resolución de la Presidencia 16 de abril de 2010 que especificaba como objeto de la convocatoria para el día 19 de abril del mismo año, el “estudio de la posible suspensión en el ejercicio de la función parlamentaria de la citada Diputada, todo ello sin perjuicio de lo establecido en el número 2 del artículo 86 del Reglamento”.

En relación a la denunciada falta de trámite para efectuar alegaciones, se advierte en el acta correspondiente a la sesión conjunta de la Mesa y la Junta de Portavoces de las 18:00 horas del 15 de abril de 2010, que el Presidente finalmente convocó ex art. 34.3 del Reglamento, que se dio la palabra a la señora Ortega y que intervino para manifestar que no estaba conforme con la actuación del Presidente de la Cámara, y que estuvo igualmente presente en la reunión de la Junta de Portavoces que se celebró a las 18:40 horas del mismo día, tras la segunda suspensión del pleno. También en el propio acuerdo impugnado se refleja que la señora Ortega Martínez participó en la sesión de la Mesa de 19 de abril de 2010 que le impuso la sanción y que solicitó que constara en acta la ratificación de las observaciones realizadas por el Vicepresidente segundo, el cual previamente había manifestado su disconformidad tanto con la convocatoria de la sesión de la Mesa por estimarla contraria al Reglamento de la Cámara, como respecto de la propuesta de acuerdo por ser contraria, en cuanto al fondo, a la Constitución española, al Estatuto de Autonomía de La Rioja y al Reglamento de la Cámara.

Por otra parte la circunstancia de que la Diputada señora Ortega asistiera a las reuniones acabadas de citar, en calidad de miembro de la Mesa de la Cámara e interviniera activamente en el debate sobre su conducta en la sesión parlamentaria, y de este modo, la improcedencia tanto de la actitud del Presidente como de la sanciones, no supuso limitación alguna, sino todo lo contrario, en el efectivo ejercicio de su derecho a defenderse.

De lo expuesto se deriva que no existió, por tanto, “una verdadera y real situación de indefensión material” (STC 126/2011, de 18 de julio, FJ 9), en los términos exigidos por este Tribunal, pues “a los efectos de considerar salvaguardado el derecho de defensa resulta suficiente con que el acusado haya tenido ocasión de defenderse de la acusación de forma plena desde el momento en que la conoce de forma plena (SSTC 41/1998, de 24 de febrero, FJ 27; 87/2001, de 2 de abril, FJ 3)” (STC 129/2006, FJ 7). No era preciso, por tanto, que se abriera un trámite específico de audiencia, como así entiende el Fiscal, pues lo cierto es que la demandante de amparo tuvo ocasión de alegar cuanto estimó conveniente para su defensa. Debe, por tanto, rechazarse la denunciada vulneración del art. 24.1 CE.

4. Como segunda causa de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), la recurrente alega la falta de motivación en la que incurrió la resolución recurrida tras haberse impuesto la sanción en el grado máximo que permite la norma reglamentaria, sin que se diera explicación alguna sobre cuáles eran las circunstancias tanto objetivas como subjetivas que llevaron a adoptar tal decisión.

Hemos de comenzar recordando que el deber de motivación en el ámbito sancionador incluye la obligación de fundamentar los hechos y la calificación jurídica, así como también la sanción a imponer (STC 140/2009, de 15 de junio, FJ 3). Y que los elementos de juicio sobre los que se basa la decisión deben quedar debidamente exteriorizados, dado que lo relevante es que puedan conocerse las razones o criterios jurídicos que fundamentaron la decisión (por todas, STC 140/2009, FJ 3; y 59/2011, de 3 de mayo, FJ 3).

Pues bien, el acuerdo impugnado no sólo contiene la exposición de los hechos, la calificación jurídica y la sanción impuesta, sino que de su redacción, transcrita en los antecedentes, se desprende sin dificultad cuáles fueron los motivos que llevaron a la Mesa a adoptar su decisión de imponer la máxima sanción. En efecto, la persistente resistencia de la recurrente a abandonar la sala, tras tres advertencias por parte del Presidente, que condujeron a la suspensión de la sesión por tres veces para intentar la reanudación sin la presencia de la expulsada, como describe el acuerdo, llevó a la Mesa, como respuesta a una infracción no sólo grave sino reiterada por incumplimiento de deberes inexcusables del recto ejercicio del cargo de parlamentario, a imponer a la demandante de amparo la máxima sanción. Una sanción proporcionada, aunque la recurrente advierta que no existe en los archivos del Parlamento de La Rioja precedente alguno respecto a la imposición de una medida de tal gravedad en aplicación del precepto por el que se pretende sancionarle, dada la actitud totalmente evasiva y perseverante a aceptar las instrucciones de la Presidencia. Y sin que tal actitud pueda encontrar justificación en la denunciada falta de imparcialidad del Presidente en la organización del debate parlamentario, pues como prevé el propio Reglamento en su artículo 17, entre otras obligaciones de los Diputados se encuentra la de adecuar al mismo su conducta y respetar el orden, la cortesía y la disciplina parlamentaria.

Por lo expuesto, la sanción de suspensión del ejercicio durante un mes de la función parlamentaria de la Diputada no implica, en el presente caso, “un sacrificio del derecho a ejercer el cargo de parlamentario superior al beneficio que reporta a la luz de la entidad de la conducta sancionada” (STC 129/2006, FJ 5). Además, una vez constatada la proporcionalidad de la sanción, ningún efecto adverso produce para la demandante de amparo “más allá del que la tipificación de la infracción y la previsión de la sanción en una norma … hacían por completo previsible” (STC 210/2005, de 18 de julio, FJ 3).

Así pues, y dado que se exteriorizan las razones que conducen a la adopción de la decisión y que éstas no son incoherentes con los presupuestos objetivos y subjetivos, así como con los criterios legalmente previstos para la aplicación de la sanción, quedando excluida la arbitrariedad de la decisión, la queja de falta de motivación del acuerdo recurrido alegada por la demandante debe ser, igualmente, rechazada.

5. Por último, descartadas las lesiones de los derechos hasta aquí examinados, decae necesariamente la referida al artículo 23.2 CE, pues la limitación en el ejercicio por el actor de su derecho a ejercer las funciones parlamentarias no trae causa de una intromisión o injerencia ilegítimas.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por doña Inmaculada Ortega Martínez.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid,

SENTENCIA 193/2011, de 12 de diciembre de 2011

Sala Segunda

("BOE" núm. 9, de 11 de enero de 2012)

ECLI:ES:TC:2011:193

Recurso de amparo 6340-2010. Promovido por Comisiones Obreras de Ceuta en relación con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, que desestimó su recurso contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Ceuta por la que se condicionaba la celebración de manifestaciones diarias en reivindicación de medidas para la creación de empleo.

Supuesta vulneración del derecho de reunión y manifestación: resolución gubernativa que motiva suficientemente las limitaciones al ejercicio del derecho por referencia a las concretas circunstancias temporales y espaciales de celebración de las concentraciones y en aras de la preservación de otros bienes y valores constitucionalmente protegidos.

1. Los hechos relacionados en la resolución gubernativa en conjunción con la habitualidad o reiteración del ejercicio del derecho por parte de los manifestantes, suponen una razón fundada con una motivación suficiente y concreta de las modulaciones del derecho de reunión y manifestación tendentes a evitar o intentar reparar el sacrificio desproporcionado de otros bienes constitucionales, en concreto, de la libertad de circulación del resto de ciudadanos no manifestantes (STEDH caso *Çiloğlu et alii c. Turquía* de 6 de marzo de 2007) [FJ 5].

2. La prohibición de cortar el tráfico durante el desarrollo de la manifestación constituye en este caso una medida idónea que, junto a la reducción de la duración total de la manifestación, permite minimizar el impacto sobre los servicios de transporte sin necesidad de alterar el recorrido de la manifestación ni de modificar horarios o constreñir el número de convocatorias, por lo que respeta la proporcionalidad constitucionalmente exigible [FJ 6].

3. No constituye una vulneración del art. 21 CE la exigencia de que la megafonía tenga que acomodarse a los límites marcados en materia de ruido por las ordenanzas municipales pues dichas normas se dirigen a la preservación de valores o bienes constitucionalmente protegidos, como son la conservación del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona o la protección de la salud frente a la denominada contaminación acústica (SSTC 102/1995, 195/2003) [FJ 7].

4. Doctrina constitucional en relación con el contenido del derecho de manifestación y sus límites (SSTC 85/1988, 195/2003, 96/2010) [FJ 3].

5. Doctrina sobre la utilización u ocupación instrumental de las vías públicas durante el ejercicio del derecho de manifestación (SSTC 59/1990, 163/2006; SSTEDH casos *Oya Ataman c. Turquía* de 5 de diciembre de 2006, *Ashughyan c. Armenia* de 17 de julio de 2008 y *Barraco c. Francia* de 5 de marzo de 2009) [FJ 4].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesto por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco José Hernando Santiago y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6340-2010, promovido por Comisiones Obreras de Ceuta, entidad representada por la Procuradora de los Tribunales doña María Jesús Ruiz Esteban y asistida por el Letrado don José Aureliano Martín Segura, contra la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, de 30 de junio de 2010, que desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Ceuta, de 23 de julio de 2010, por la que se acuerda limitar el tiempo de duración de la manifestación comunicada y se prohíben los cortes de tráfico durante su recorrido y el uso de megafonía más allá de los límites establecidos en las ordenanzas municipales. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha actuado como Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 10 de agosto de 2010, doña María Jesús Ruíz Esteban, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de Comisiones Obreras de Ceuta (CC OO), interpuso recurso de amparo contra las resoluciones mencionadas en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) Desde febrero de 2010, un grupo de parados de la ciudad de Ceuta se viene manifestando diariamente (excepto fines de semana y festivos), por el mismo recorrido, en el centro de la ciudad (transcurriendo más del 70 por 100 por calles peatonales) y en los mismos horarios (de 11 h. a 13 h. aprox. y de 19 h. a 21 h. aprox.), reivindicando la creación de puestos de trabajo, así como la aprobación de un plan de empleo especialmente adaptado a sus circunstancias de extrema necesidad.

b) Mediante escrito presentado el 21 de julio de 2010, en la Delegación del Gobierno en Ceuta, el sindicato demandante de amparo comunicó su intención de continuar la campaña de manifestaciones iniciada el 1 de febrero para todos los días del mes de agosto, manteniendo el mismo horario y recorrido que las celebradas anteriormente. La Delegación del Gobierno en Ceuta, mediante resolución de 23 de julio de 2010, acordó declarar la extemporaneidad y la falta de cobertura legal de las manifestaciones previstas para fechas posteriores al 21 de agosto de 2010 por superarse los treinta días señalados en la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión y manifestación, como plazo máximo de antelación con el que se pueden comunicar las reuniones y/o manifestaciones en lugares de tránsito público. Asimismo, para el resto de las manifestaciones previstas se acordó disminuir su tiempo de duración a treinta minutos desde su inicio hasta su finalización, prohibiendo los cortes de tránsito durante su recorrido y no pudiendo hacer uso de megáfono u otros elementos ruidosos más allá de los decibelios permitidos por las ordenanzas.

Los elementos fácticos en los que se basa la resolución de la Delegación del Gobierno son los siguientes: I) que el sindicato CC OO de Ceuta viene celebrando manifestaciones diarias desde el mes de febrero de 2010, por el mismo motivo, el mismo horario y el mismo itinerario; II) que de los informes de la policía local se desprende que la manifestación se detiene en la plaza de la Constitución cortando el tráfico entre 25 y 35 minutos, siendo esta parada de mayor duración a partir de mediados de junio (llegándose a cincuenta minutos y sesenta minutos en dos ocasiones); III) que en la manifestación participan dos vehículos sin autorización para marchar por calles peatonales; IV) que la marcha transcurre con gran amplitud de espacio, agrandándose la distancia entre la cabecera y el final del grupo y con un lento discurrir; V) que se han producido diversos problemas como consecuencia de estas manifestaciones: así, el colapso de tráfico en la plaza de la Constitución que repercute en la zona centro y pone en riesgo la asistencia de los servicios de emergencias; la grave distorsión en el funcionamiento de los servicios públicos de transporte urbano afectándose diariamente a 800-1.000 usuarios y a la seguridad de los profesionales que los prestan; los perjuicios a los 150 establecimientos del mercado de abastos así como a los cerca de 6.000 usuarios; las quejas vecinales por el ruido debido al uso de megafonía, tambores y otros instrumentos musicales, superando el ruido los límites legales establecidos; y, por último, las repercusiones negativas en el funcionamiento y las ventas de los 696 establecimientos comerciales, especialmente por los problemas de suministro de materiales puesto que las operaciones de carga y descarga se ven paralizadas; VI) que la jefatura de la policía local elevó propuesta para que se adoptasen las medidas necesarias para compatibilizar el ejercicio del derecho de los convocantes a manifestarse con el derecho de los ciudadanos a la libre circulación y a realizar su vida con normalidad, celebrando la protesta “sin paralizar el tráfico rodado y … dentro de los niveles de ruido permitidos por la legislación”.

Jurídicamente la resolución de la Delegación del Gobierno se fundamenta, en lo que aquí interesa, en que el derecho de reunión y manifestación es un derecho limitado y que la reiteración en su ejercicio (más de 100 manifestaciones a lo largo de cinco meses) constituye, en sí misma, una alteración del orden público. En este caso, se añade, no confluye el elemento temporal (duración transitoria) que caracteriza a este derecho según la doctrina constitucional, puesto que permanece en el tiempo a tenor del número de manifestaciones con el mismo objeto y convocantes. El uso reiterado de este derecho, sin ninguna limitación, va en detrimento del ejercicio de otros derechos también legítimos del resto de ciudadanos. Reconoce la Delegación del Gobierno que la ocupación de la vía pública en una manifestación supone el ejercicio normal del derecho, pero “la ocupación de la vía pública interrumpiendo el tráfico en distintos tramos del recorrido de forma gratuita, parando la manifestación en las intersecciones con las distintas vías que cruzan aquella por la que discurre la manifestación, supone un ejercicio extralimitado del derecho de manifestación”.

c) Contra la mencionada resolución el sindicato CC OO de Ceuta interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, circunscribiendo su impugnación al aspecto relativo a la prohibición del corte de tráfico y a la imposibilidad de hacer uso de la megafonía por encima de los niveles fijados en las ordenanzas; recurso que fue desestimado por Sentencia de 30 de julio de 2010. Tras resumir la doctrina constitucional relativa al derecho reconocido en el art. 21 CE, remarcando su caracterización como cauce del principio democrático, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía aborda los posibles límites que pueden imponerse a su ejercicio en aquellos casos en los que existen razones fundadas de que se va a producir una alteración del orden público con peligro para personas y bienes, entendiendo que este concepto se refiere a situaciones de hecho —al mantenimiento del orden material en lugares de tránsito público— y aplicando en caso de duda el principio favor libertatis. Por ello, añade, citando jurisprudencia constitucional, sólo excepcionalmente podrá entenderse que la afectación del tráfico conlleva una alteración del orden público con peligro para personas y bienes, enfatizando que en una sociedad democrática “el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación sino también un espacio de participación”.

Para analizar si la medida adoptada por la Delegación del Gobierno se halla suficientemente motivada y puede calificarse como proporcionada desde un punto de vista constitucional el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía tiene en cuenta los elementos fácticos que constan en la resolución impugnada, concluyendo que la prohibición de cortar el tráfico no resulta lesiva del derecho de manifestación pues la Administración la motiva y razona con suficiencia “no sólo en la efectividad y diversidad de los daños producidos, que menciona expresamente en la resolución recurrida, y vincula en relación causa efecto con los cortes de tráfico efectuados por los manifestantes, sino también en la gravedad de las consecuencias dada la reiteración, diaria, de lunes a viernes, con la que se mantienen los citados cortes de tráfico, desde hace más de seis meses, con las repercusiones y los riesgos que enumera, y dada la extensión de los citados cortes que también especifica”. Además, argumenta, la resolución recurrida también refiere el hecho de que “la manifestación se para sistemáticamente en la plaza de la Constitución con el único objetivo de cortar el tráfico rodado y para ello algunos manifestantes llegan a tumbarse en la vía pública”. Finalmente, el órgano judicial rechaza la equiparación que pretende realizar el sindicato recurrente entre “prohibición de cortes de tráfico” y “prohibición de manifestación” pues “se trata de realidades bien distintas, que no cabe confundir, ni equiparar”.

Respecto de la prohibición de utilizar megafonía u otros elementos ruidosos que impliquen molestia más allá de los decibelios permitidos en las ordenanzas, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía remite a la doctrina constitucional contenida en la STC 195/2003 (FJ 8) según la cual no vulnera el derecho de reunión y manifestación imponer la obligación de que el uso de la megafonía tenga que acomodarse a los límites marcados en materia de ruido por las ordenanzas municipales, pues tales normas sirven a la protección de bienes constitucionales como la conservación de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona o la protección de la salud frente a la contaminación acústica, sin que el contenido del derecho de reunión ampare actuaciones que comprometan los referidos valores constitucionales.

3. En el recurso de amparo el sindicato demandante invoca la vulneración del derecho de reunión y manifestación reconocido en el art. 21 CE argumentando que son muchas las Sentencias de este Tribunal (así como las de diversos Tribunales de Justicia) que establecen que la prohibición o modificación del itinerario de una manifestación exige la concurrencia de una serie de elementos: I) la existencia de razones fundadas de alteración del orden público, II) la imposibilidad de adopción de otras medidas que, con carácter preventivo, configuren esos peligros y permitan el ejercicio del derecho fundamental y III) la proporcionalidad entre la medida adoptada y el fin pretendido.

Entiende CC OO de Ceuta que, en este caso, ni concurren dichos elementos, ni se ha respetado el principio de proporcionalidad. Sostiene, así, que hasta este momento (y durante seis meses) la marcha se ha desarrollado, de forma pacífica y sin ningún incidente, por el mismo recorrido, siendo mínimos los cortes de tráfico pues más del 70 por 100 del trayecto transcurre por calles peatonales. La modificación impuesta en la resolución de la Delegación del Gobierno es, en realidad, según el sindicato recurrente, “una prohibición encubierta de dicha manifestación” ya que es imposible recorrer el itinerario propuesto si no se pasa por la plaza de la Constitución, por lo que cumplir la orden significaría, o bien disolver la manifestación y volver a concentrarse ante las puertas del Ayuntamiento; o bien continuar por las aceras, perjudicando todavía más al resto de ciudadanos.

Añade el sindicato que no existen datos que avalen los referidos problemas de orden público, ni los perjuicios causados a los comercios de la zona o a los servicios de emergencias (que, además, tienen vías alternativas de comunicación por las calles adyacentes); ni se aportan mediciones que avalen la percepción de que se superan los índices de contaminación acústica. Por todo ello, concluye, “apenas se puede superar el juicio de proporcionalidad exigible”. Apoya su argumentación en la STC 66/1995, de 8 de mayo.

Por otra parte, y en lo relativo a la justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo argumenta, aparte de lo anterior, que el caso posee “una especial relevancia constitucional para el ejercicio del derecho de reunión y manifestación, pues sin respetar los límites interpretativos fijados por el Tribunal Constitucional en su doctrina, se ha dictado una resolución injusta que corta de raíz el derecho a manifestarse pacíficamente de un grupo de ciudadanos parados”.

4. La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, por providencia de 31 de marzo de 2011, acordó admitir a trámite la demanda de acuerdo con lo previsto en el art. 11.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigir atenta comunicación a la Delegación del Gobierno en Ceuta a fin de que, en el plazo de diez días, remitiese certificación o fotocopia adverada de las actuaciones relativas a la resolución de 23 de julio de 2010. El mismo plazo se otorgó a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, para que remitiese las actuaciones correspondientes al recurso 677-2010 D.F., debiendo previamente emplazar a quienes hubiesen sido parte en el procedimiento para que, en el plazo de diez días, puedan comparecer.

5. Mediante escrito registrado el 4 de abril de 2011, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta se personó en este proceso constitucional.

6. Por diligencia de ordenación, de 13 de junio de 2011, se tuvo por personado y parte en el procedimiento al Abogado del Estado y se acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común de veinte días, formularan las alegaciones que estimasen convenientes, conforme a lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

7. Mediante escrito presentado el 29 de junio de 2011 la Procuradora doña María Jesús Ruíz Esteban, en representación de Comisiones Obreras de Ceuta, formuló sus alegaciones ratificándose en el escrito del recurso de amparo y reiterando la especial trascendencia constitucional del asunto y la petición de nulidad del acto recurrido.

8. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el día 5 de julio de 2011 en el que, tras resumir los antecedentes mediatos e inmediatos del recurso, solicita la estimación parcial del recurso de amparo, en resumen, con los siguientes argumentos:

a) Descarta, en primer lugar, la existencia de cualquier infracción del art. 21 CE como consecuencia de la limitación establecida por la Delegación del Gobierno en Ceuta respecto del uso de la megafonía u otros elementos ruidosos que impliquen molestia más allá de los decibelios permitidos por la ordenanza municipal sobre emisión de ruidos, vibraciones y otras formas de energía. En este punto, recuerda el Fiscal la STC 195/2003, de 27 de octubre, en la que, tras señalarse que la libre utilización de medios materiales para la emisión de mensajes, reivindicaciones, denuncias, etc., queda amparada por el art. 21 CE siempre que no se desnaturalice el contenido del derecho, se insiste en que no vulnera el art. 21 CE la imposición gubernativa del respeto a las ordenanzas en materia de ruido porque los límites impuestos en ellas tienden a la preservación de otros bienes constitucionalmente protegidos “sin que el contenido del derecho de reunión ampare actuaciones que comprometan los referidos valores constitucionales” (FJ 8), ni pueda considerarse que los límites municipales sobre el ruido restrinjan más allá de lo razonable o proporcionado el uso de la megafonía como instrumento de expresión y difusión de ideas. En resumen, la queja no puede prosperar, constatándose, además, por el Ministerio Fiscal que, en convocatorias anteriores, se habían impuesto similares limitaciones sin que el sindicato se alzara contra ellas.

b) A continuación, el Ministerio Fiscal entra en el fondo del asunto señalando que el recurso de amparo no se dirige contra la limitación de la duración de las manifestaciones a treinta minutos, sino que se circunscribe a la prohibición de cortar el tráfico en su recorrido. Respecto de esta cuestión, el Fiscal parte de la STC 110/2006, de 3 de abril (FJ 3), sobre el contenido del derecho fundamental de reunión y manifestación y el deber previo de comunicación, así como de la STC 66/1995, de 8 de mayo (FJ 3), en relación a los límites del derecho de reunión; en particular, a la exigencia de que su ejercicio no produzca alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes. La aplicación de ese límite, según la última de las Sentencias citadas, requiere de la existencia de razones fundadas de la alteración del orden público, sin que baste la mera sospecha o posibilidad de que se produzca, pues en caso de existir dudas sobre la producción de estos efectos, prima la aplicación del principio favor libertatis y, por tanto, la imposibilidad de prohibir la realización de la manifestación. A lo anterior añade el Fiscal que la interpretación del concepto “orden público” se refiere a una situación de hecho, al mantenimiento del orden, en sentido material, en lugares de tránsito público y no al orden como sinónimo del respeto a los valores y principios jurídicos y metajurídicos fundamento de la convivencia y del orden social, político y económico; pues el contenido de las ideas o las manifestaciones que pretenden expresarse no puede ser sometido a controles de oportunidad política. De ello deriva, como se pone de manifiesto en la STC 66/1995, que las concentraciones sólo pueden prohibirse cuando existen razones fundadas para concluir que comportarían una situación de desorden material, entendiendo por tal aquella situación que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que afectan a la integridad física o moral de personas o a la integridad de bienes públicos o privados, sin que ese “peligro” sea sinónimo de utilización de la violencia. Aparte de lo específicamente previsto en el art. 21.2 CE, recuerda el Ministerio Fiscal que el derecho de reunión puede ser limitado por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado de tal derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales, límites que deben interpretarse restrictivamente. En uno y otro caso, la autoridad gubernativa, aplicando criterios de proporcionalidad, antes de prohibirla puede proponer la modificación de fecha, lugar o duración de la manifestación, si es posible.

Teniendo en cuenta la citada doctrina constitucional y los elementos fácticos que constan, tanto en la resolución de la Delegación del Gobierno en Ceuta como en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, el Ministerio Fiscal concluye que debe otorgarse parcialmente el amparo respecto de la queja relativa a la prohibición de cortar el tráfico durante el recorrido de la manifestación. A su entender, la resolución impugnada incumple el requisito de la proporcionalidad puesto que, aunque pretendidamente lleva a cabo una ponderación de los intereses que se consideran en conflicto (razonando los motivos que le han llevado a modificar la duración de la manifestación y a prohibir los cortes de tráfico), en realidad recurre a criterios formales sin detallar los efectos producidos en los servicios esenciales afectados o las consecuencias perturbadoras de verdadera gravedad en los términos constitucionalmente exigibles, a pesar de que se vienen celebrando manifestaciones idénticas durante los seis meses anteriores.

c) El Ministerio público se centra, a continuación, en los dos argumentos esenciales de la Delegación del Gobierno: I) que la convocatoria reiterada de manifestaciones puede constituir una situación de abuso de derechos fundamentales, por cuanto colisiona con otros derechos, también susceptibles de protección, de los residentes en la zona; II) la necesidad de imponer la prohibición de los cortes de tráfico en todas las manifestaciones.

A este respecto, señala, la STC 284/2005, de 7 de noviembre (FJ 6), resolvió que “solamente si la reiteración del ejercicio del derecho fundamental provoca estos problemas de orden público, como puede suceder si se pretende la ocupación indefinida o excesivamente prolongada en el tiempo de un espacio de una manera que se ponga en peligro los bienes y derechos que a las autoridades corresponda proteger, es admisible la medida de la prohibición”. Y en cuanto a los cortes de tráfico, reproduce el Ministerio Fiscal un fragmento del fundamento jurídico 5 de la STC 110/2006, de 3 de abril, en la que se recuerda que el derecho de manifestación, por su propia naturaleza, requiere de la utilización del lugares de tránsito público y la ocupación instrumental de calzadas y restricción en la circulación de personas y vehículos que no pueden considerarse ilegítimas constitucionalmente, excepto en aquellos casos en que las restricciones del tráfico “puedan producir prolongados colapsos circulatorios que impidan el acceso a determinadas zonas, imposibilitando por completo de este modo la prestación de servicios esenciales con incidencia en la seguridad de personas o bienes (urgencias médicas, bomberos, policía)”.

La aplicación de esta doctrina lleva al Fiscal a la conclusión de que se ha vulnerado el derecho constitucional alegado, puesto que de dichos elementos no resulta, en absoluto, “que la reiteración en el ejercicio del derecho fundamental y que las interrupciones del tráfico producidas en dicho ejercicio hayan puesto en peligro a personas o bienes, único supuesto en el que los cortes de tráfico pueden considerarse comprendidos en el límite del art. 21.2 CE”. A ello se añade, de hecho, que la limitación de la duración de la manifestación a treinta minutos, asumida por el sindicato, permitía alcanzar el fin perseguido sin necesidad de prohibir el corte de tráfico en las intersecciones de las calles, al menos durante el tiempo imprescindible para que transcurra la manifestación, que poco tiempo podría ser dada su limitación temporal.

Por ello propone la anulación de la resolución administrativa, únicamente en lo relativo a la prohibición de cortes de tráfico en el recorrido de la manifestación, así como la nulidad de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en la medida en que confirma este extremo.

9. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 11 de julio de 2011 solicitando la denegación del amparo pretendido. Partiendo de que el sindicato recurrente limita su impugnación a los cortes de tránsito durante el recorrido y al uso de la megafonía, el Abogado del Estado considera que existen razones fundadas para la denegación del amparo:

a) En primer lugar, porque los manifestantes deben respetar los límites marcados por la ordenanza municipal en materia de ruidos en cuanto dirigidos a preservar el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y la protección de la salud contra la contaminación acústica, sin que se esté restringiendo más allá de lo razonable y proporcionado el uso de la megafonía como instrumento de expresión (reproducción de la STC 195/2003, de 27 de octubre). Tanto en el expediente administrativo como en los autos del procedimiento contencioso-administrativo existe prueba más que sobrada del excesivo ruido generado por los manifestantes, que podría incluso entrañar una ilícita intromisión en los derechos fundamentales de terceros.

b) En segundo lugar, y en relación a los cortes de tráfico durante el recorrido, el Abogado del Estado señala que hasta ahora, en la ponderación entre el derecho de ir y venir sin obstáculos por las zonas peatonales y las calzadas reservadas a los vehículos de motor (STC 59/1990) y el de los manifestantes a expresar colectivamente sus reivindicaciones, la doctrina constitucional ha sido más favorable al derecho de reunión y manifestación de estos últimos.

La cuestión relevante de este asunto, remarca el Abogado del Estado, es si ejercer el derecho de reunión cinco días a la semana (de lunes a viernes) durante los meses de febrero a julio de 2011 puede constituir un índice del ejercicio abusivo de un derecho fundamental. Para responder a esta cuestión trae a colación la STC 284/2005, de 7 de noviembre (FJ 6), en cuanto alude a los problemas de orden público que puede causar la reiteración en el ejercicio del derecho si se pretende la ocupación indefinida o excesivamente prolongada en el tiempo de un espacio; o la STC 301/2006, de 23 de octubre (FJ 4), en cuanto destaca que la motivación de la Delegación del Gobierno es insuficiente porque no concretaba qué alteración o desorden público se producía y por qué constituía un abuso de derecho.

Teniendo en cuenta la doctrina anterior y la necesaria ponderación casuística que ha de realizarse en los casos de colisión del derecho de libre circulación y del derecho de reunión, la Abogacía del Estado considera que no se ha producido lesión alguna del derecho de reunión por restringirlo o sacrificarlo desproporcionadamente. Así, subraya, la resolución administrativa motiva exhaustivamente el porqué de la prohibición de tráfico: la campaña de manifestaciones diarias durante los seis meses anteriores habría conseguido ya la publicidad en el vecindario de “la protesta del colectivo de parados y desempleados” y la medida adoptada cuenta con la motivación fáctica suficiente que aparece en los antecedentes de hecho de la resolución cuestionada —en concreto, cortes de tráfico que impiden la actuación normal de servicios de emergencias y transportes urbanos (algunos manifestantes llegan a tumbarse en el suelo) y provocan incidentes de orden público; dificultades en el acceso al mercado de abastos; pérdidas económicas de los 696 establecimientos comerciales y colapso circulatorio del centro de Ceuta y de las rutas alternativas que lo hacen intransitable para miles de personas—.

A juicio del Abogado del Estado el correcto ejercicio del derecho de manifestación no ampara que se perturbe la circulación en el centro de Ceuta —durante varios meses y a diario— para hacer pública la protesta por el desempleo. Una de las notas esenciales del concepto constitucional de manifestación es su transitoriedad (cita las SSTC 55/1988, de 28 de abril, FJ 2; 42/2000, de 14 de febrero, FJ 2 y 110/2006, de 3 de abril, FJ 3). “El derecho de circulación” sostiene el Abogado del Estado “puede ser sacrificado al derecho de reunión precisamente porque, y en la medida en que, la afectación del primero es puramente ocasional y transitoria”. Si la manifestación se convierte en un suceso regular puesto que siempre es la misma manifestación (idéntico sindicato organizador, idéntica finalidad, presumiblemente los mismos manifestantes) parece evidente que estamos ante un sacrifico excesivo. La nota de transitoriedad se pierde no sólo en los casos de ocupación duradera y cronológicamente ininterrumpida del espacio (público) sino también en los supuestos de “regularidad cotidiana” como es el caso.

A ello se añade, concluye el Abogado del Estado, que el “peligro para personas y bienes” consecuencia de la alteración del orden público que mencionan en el art. 21.2 CE y 10.2 de la Ley Orgánica reguladora del derecho de reunión “no debe interpretarse exclusivamente como riesgo de agresiones corporales o destrozos en bienes públicos y privados, sino también cuando el comportamiento de los manifestantes —por su reiteración— causa perjuicios económicos comprobables a comerciantes y particulares”.

10. Por providencia de 9 de diciembre de 2011, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 12 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El sindicato demandante de amparo impugna la resolución de la Delegación del Gobierno en Ceuta, de 23 de julio de 2010, por la que se prohíben los cortes de tráfico durante el recorrido de las manifestaciones previstas para el mes de agosto así como la utilización de megafonía u otros elementos sonoros por encima de los límites marcados en las ordenanzas municipales. Se impugna también la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 30 de julio de 2010, que confirmó la legalidad de la resolución gubernativa.

Considera el sindicato que se ha vulnerado su derecho de reunión y manifestación (art. 21 CE) por cuanto las limitaciones impuestas al ejercicio del derecho de reunión suponen, en realidad, una prohibición encubierta de la manifestación, al no responder a razones fundadas ni superar el juicio de proporcionalidad exigible constitucionalmente. El Ministerio Fiscal interesa el otorgamiento parcial del amparo, por lo que respecta a la concreta prohibición de cortar el tráfico durante el trayecto de los manifestantes, pues la pretendida motivación de la resolución gubernativa se reduce a la invocación de criterios meramente formales y existían vías menos gravosas para compatibilizar el derecho de los convocantes y el derecho a la libre circulación de los ciudadanos. Descarta, en cambio, que la sumisión del uso de megafonía a los límites establecidos por las ordenanzas municipales provoque lesión alguna en el art. 21 CE. Por su parte, el Abogado del Estado se opone a la estimación de este recurso recordando que el respeto de las ordenanzas municipales en materia de ruidos responde a la protección de otros bienes constitucionales, como el derecho a un medio ambiente adecuado (art. 45 CE) y subrayando que las medidas impuestas en la resolución gubernativa resultan proporcionadas frente al ejercicio abusivo del derecho de reunión y manifestación de los convocantes.

2. Como cuestión previa, y en relación a la naturaleza de este recurso de amparo, conviene destacar que no estamos ante un recurso de amparo interpuesto por la vía del art. 44.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), ni tampoco ante un recurso de amparo de los que usualmente hemos denominado “mixtos”, sino ante un recurso en el que la violación del derecho fundamental de reunión del art. 21 CE que se denuncia tiene su origen directo e inmediato en un acto de la Administración y sólo mediata e indirectamente en la Sentencia que desestimó el previo recurso contencioso-administrativo, toda vez que la resolución judicial se limitó a confirmar la legalidad del acuerdo impugnado, pero sin incurrir al hacerlo en ninguna nueva y autónoma infracción constitucional. En consecuencia debemos concluir que el presente recurso de amparo ha sido formulado por la vía del art. 43 LOTC con la consecuente aplicación del plazo de interposición de veinte días que previene su segundo apartado para este tipo de casos, que ha sido correctamente observado por el sindicato recurrente.

3. Según ha quedado expuesto dos son las limitaciones impuestas en la resolución gubernativa que el sindicato recurrente considera lesivas del derecho reconocido en el art. 21 CE: la prohibición de cortar el tráfico durante el recorrido de la manifestación y la prohibición de usar megafonía y otros elementos ruidosos por encima de los límites (de decibelios) previstos en las ordenanzas municipales. La resolución de esta cuestión exige recordar nuestra doctrina en relación con el contenido del derecho de reunión recogido en el art. 21 CE y sus límites; doctrina que todas las partes de este proceso asumen y reproducen en sus alegatos, si bien dándole un alcance distinto cada una de ellas.

El derecho de reunión —del que el derecho de manifestación es una vertiente (STC 96/2010, de 15 de noviembre, FJ 3)— se caracteriza como “una manifestación colectiva de la libertad de expresión efectuada a través de una asociación transitoria de personas que opera de manera instrumental al servicio del intercambio o exposición de ideas, de defensa de intereses o de publicidad de problemas y reivindicaciones, cuyos elementos configuradores son el subjetivo (agrupación de personas), el temporal (duración transitoria), el finalista (licitud de la finalidad) y el real u objetivo (lugar de celebración)” (STC 85/1988, de 28 de abril, FJ 2; doctrina reiterada, entre otras, en las SSTC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3; 196/2002, de 28 de octubre, FJ 4; 301/2006, de 23 de octubre, FJ 2; 170/2008, de 15 de diciembre, FJ 3 y 38/2009, de 9 de febrero, FJ 2). Existe, pues, una estrecha vinculación entre el derecho de reunión y manifestación y el derecho a la libre expresión [art. 20.1 a) CE] que también fue enfatizada, en su momento, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH caso Stankov, de 2 de octubre de 2001, § 85 y STEDH caso Rekvényi, de 20 de mayo de 1999, § 58, tal como recordamos en nuestra STC 195/2003, de 27 de octubre, FJ 3). El derecho de reunión se convierte, así, en uno de los ejes vertebradores (cauce del principio democrático participativo) del Estado social y democrático de Derecho proclamado en la Constitución, cuyo contenido, sin embargo, puede verse modulado por los límites a su ejercicio que forzosamente impone la protección de otros bienes o derechos constitucionales.

En efecto, el derecho recogido en el art. 21 CE no es un derecho absoluto o ilimitado, sino que, al igual que los demás derechos fundamentales, puede verse sometido a ciertas modulaciones o límites, entre los que se encuentran tanto el específicamente previsto en el propio art. 21.2 CE —alteración del orden público con peligro para personas y bienes—, como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado del derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales (STC 42/2000, de 14 de febrero, FJ 2). Límites que, como recordábamos en la STC 195/2003, de 27 de octubre, (FJ 7), y todas las que allí se citan, han de ser necesarios “para conseguir el fin perseguido debiendo atender a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en la que se halla aquél a quien se impone … y, en todo caso, respetar su contenido esencial”.

Por ello, la limitación del ejercicio del derecho de reunión requiere de una motivación específica. Así, “para que los poderes públicos puedan incidir en el derecho de reunión constitucionalmente garantizado, ya sea restringiéndolo, modificando las circunstancias de su ejercicio, o prohibiéndolo incluso, es preciso, tal y como acaba de señalarse, que existan razones fundadas, lo que implica una exigencia de motivación de la resolución correspondiente … en la que se aporten las razones que han llevado a la autoridad gubernativa a concluir que el ejercicio del derecho fundamental de reunión, tal y como se hubo proyectado por su promotor o sus promotores, producirá una alteración del orden público proscrita en el art. 21.2 CE, o bien la desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos protegidos por nuestra Constitución” (STC 195/2003, de 27 de octubre, FJ 4). Y en este sentido “no basta con que existan dudas sobre si el derecho de reunión pudiera producir efectos negativos, debiendo presidir toda actuación limitativa del mismo el principio o criterio de favorecimiento del derecho de reunión … de manera que solamente razones convincentes e imperativas pueden justificar las restricciones a esa libertad (STC 170/2008, FJ 3)” (STC 96/2010, de 15 de noviembre, FJ 3, relativa al ejercicio del derecho de manifestación durante la jornada de reflexión), en aplicación del principio favor libertatis. Los actos que introduzcan medidas limitadoras han de fundamentarse, pues, en datos objetivos suficientes derivados de las circunstancias concretas de cada caso (STC 301/2006, 23 de octubre, FJ 2).

4. El sindicato demandante de amparo, que presentó escrito comunicando las manifestaciones que pensaba celebrar durante el mes de agosto —como continuación de las que venía efectuando desde febrero del mismo año—, no cuestiona la declaración de extemporaneidad de algunas de ellas (por no cumplirse el plazo de treinta días de antelación que impone la Ley Orgánica reguladora del derecho de reunión para la comunicación previa de la convocatoria), ni la limitación de la duración total de la manifestación —que pasa de una duración aproximada de dos horas, a treinta minutos desde el inicio hasta el final del recorrido—, sino que su impugnación se circunscribe a los dos aspectos antes mencionados (la prohibición de cortar el tráfico durante el recorrido de la marcha y la prohibición de utilizar los elementos de megafonía por encima de los niveles permitidos en las ordenanzas municipales).

En lo que aquí interesa y abordando, en primer lugar, la prohibición de cortar el tráfico impuesta por la resolución de la Delegación del Gobierno impugnada, conviene recordar con más detalle nuestra doctrina sobre la utilización u ocupación instrumental de las vías públicas durante el ejercicio del derecho reconocido en el art. 21 CE, para destacar, a continuación, los elementos que permiten introducir algunos matices al respecto.

El derecho de manifestación es una vertiente del derecho de reunión con sus propias características específicas, pues se trata del ejercicio del derecho en su versión dinámica; esto es, discurriendo a lo largo de un itinerario y diferenciándose, por tanto, de la concentración como reunión estática en lugar de tránsito público (STC 195/2003, de 27 de octubre, FJ 5). Este elemento de movilidad resulta determinante pues, de un lado, parece implicar una menor intensidad en la ocupación de las vías públicas —el carácter intrínsecamente dinámico de la manifestación impide, en principio, una ocupación exclusiva y excluyente del espacio público más allá del tiempo necesario para recorrer todo el itinerario marcado— pero, por otro, incide directamente en el derecho de circulación de otros ciudadanos, pudiendo ocasionar interrupciones o paralizaciones del tráfico rodado.

La interrupción del tráfico y la restricción de la libertad de circulación de los ciudadanos no manifestantes —que se verán impedidos de deambular o de circular libremente por el trayecto durante la celebración de la manifestación— son consecuencias, sin embargo, que no pueden excluirse a priori del contenido del derecho de reunión pues, por su propia naturaleza, el ejercicio de este derecho “requiere la utilización de los lugares de tránsito público y, dadas determinadas circunstancias, permite la ocupación, por así decir, instrumental de las calzadas. En suma, la celebración de este tipo de reuniones suele producir trastornos y restricciones en la circulación de personas y, por lo que aquí interesa, de vehículos que se ven impedidos de circular libremente por el lugar en el que se celebra la reunión (STC 59/1990, de 29 de marzo, FJ 8)” (SSTC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3; 163/2006, de 22 de mayo, FJ 3; y 301/2006, de 23 de octubre, FJ 2). Por sí solas dichas restricciones, consecuencia inherente y muchas veces no deseada del ejercicio del derecho de manifestación, no justifican la prohibición de la manifestación o su condicionamiento sino que, para que proceda una u otro, será preciso que la ocupación intensiva de las vías públicas altere el orden público poniendo en peligro la integridad de las personas o de los bienes o suponga un sacrificio desproporcionado de otros bienes y valores constitucionalmente protegibles. Esto es así porque, como también hemos reiterado, “en una sociedad democrática el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación” (entre otras, SSTC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3; 195/2003, de 27 de octubre, FJ 9; 90/2006, de 27 de marzo, FJ 2); respondiendo la exigencia de comunicación previa, precisamente, a esa necesidad de compatibilizar los diversos derechos y bienes constitucionales en juego.

En la STC 66/1995, tras subrayar que ciertamente “la paralización del tráfico con la finalidad primordial de alterar la paz pública no constituye un objeto integrable en el derecho de reunión” (STC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3; 163/2006, de 22 de mayo, FJ 3), nos pronunciamos sobre la imposibilidad de invocar una genérica conflictividad circulatoria, por la especial densidad de circulación de determinadas calles o zonas de la ciudad, para prohibir concentraciones (STC 163/2006, de 22 de mayo, FJ 3), pues sólo en supuestos muy concretos podrá concluirse que la afectación del tráfico conlleva una alteración del orden público con peligro para personas o bienes. De la misma forma consideramos que no es constitucionalmente lícito imponer sanciones a los manifestantes que, en ejercicio de su derecho, ocupan la calzada o la vía pública (SSTC 59/1990, 42/2000, 110/2006, entre otras) a no ser que se contravenga un límite expreso fijado por la autoridad (ATC 176/2000, de 12 de julio, FJ 2, límite consistente en la prohibición expresa de cortar el tráfico). En concreto, y desde la perspectiva del art. 21 CE hemos dicho que “para poder prohibir la concentración deberá producirse la obstrucción total de vías de circulación que, por el volumen de tráfico que soportan y por las características de la zona —normalmente centros neurálgicos de grandes ciudades—, provoquen colapsos circulatorios en los que, durante un período de tiempo prolongado, queden inmovilizados vehículos y se impida el acceso a determinadas zonas o barrios de la ciudad por imposibilidad de que la autoridad gubernativa habilite vías alternativas de circulación. En estos supuestos de colapso circulatorio con inmovilización e imposibilidad de acceso a determinadas zonas por inexistencia de vías alternativas, puede resultar afectado el orden público con peligro para personas o bienes si, por ejemplo, resulta imposibilitada la prestación de servicios esenciales con incidencia en la seguridad de personas o bienes, como son los servicios de ambulancias, bomberos, policía o urgencias médicas” (STC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3).

Esta misma línea sigue el Tribunal Europeo Derechos Humanos que recientemente (caso Barraco c. Francia, 31684/05, de 5 de marzo de 2009, § 43) ha vuelto a subrayar que “cualquier manifestación en un lugar público es susceptible de causar cierto desorden en el desarrollo de la vida cotidiana, incluida la obstaculización de la circulación y que, en ausencia de actos violentos por parte de los manifestantes es importante que los poderes públicos hagan gala de cierta tolerancia ante concentraciones pacíficas a fin de que el derecho de reunión no carezca de contenido” (en este sentido cita las SSTEDH Ashughyan c. Armenia, núm. 33268/03, § 90, de 17 de julio de 2008, y Oya Ataman c. Turquía, núm. 74552/01, § 42, de 5 de diciembre de 2006). No obstante, la ponderación de los derechos en presencia también ha llevado al Tribunal europeo a considerar que el bloqueo completo de la circulación en una autopista que se produjo en el caso concreto que se examinaba, “va más allá de la molestia que ocasiona cualquier manifestación en la vía pública” por lo que la detención de los manifestantes, que habían sido prevenidos en varias ocasiones acerca de las sanciones que les serían impuestas en caso de continuar con el bloqueo de la autopista y habían ejercido ya su derecho de reunión pacífica durante varias horas, resultaba proporcionada a las finalidades perseguidas, teniendo en cuenta el equilibrio entre el interés general en la defensa del orden público y el interés del demandante y los manifestantes en elegir esa forma concreta de manifestación (§ 48 y cita del caso Plattform Arzte für das Leben c. Austria, 21 junio 1988, § 34, serie A núm. 139).

5. Resumida así nuestra doctrina sobre este particular, se trata de precisar ahora si la prohibición de cortar el tráfico que impone la resolución de la Delegación del Gobierno en Ceuta, confirmada posteriormente por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, supone la prohibición encubierta del ejercicio del derecho de reunión del sindicato demandante, tal como se alega en el recurso de amparo; o si, por el contrario, se trata de una limitación del derecho que responde a razones fundadas de que dicho ejercicio produce alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes; o el sacrificio desproporcionado de otros valores y derechos constitucionales, para, finalmente, comprobar si se configura como una medida proporcionada desde el punto de vista constitucional.

Para realizar nuestro análisis es preciso partir de un dato fundamental: la resolución de la Delegación del Gobierno cuestionada no prohíbe la celebración de las manifestaciones convocadas en plazo sino que condiciona el modo de su celebración de forma tal que, al menos en una primera aproximación, no parece que el contenido de las ideas o las reivindicaciones que pretenden expresarse y defenderse mediante el ejercicio del derecho de manifestación y concentración pública se haya sometido a controles de oportunidad política o a juicios en los que se emplee como canon el sistema de valores que cimientan y dan cohesión al orden social en un momento histórico determinado, controles sobre el contenido del discurso reivindicativo proscrito por nuestra Constitución. En efecto, “al ponderar la aplicación [d]el límite del art. 21.2, los poderes públicos deben garantizar el ejercicio del derecho de reunión por parte de todos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna en razón del contenido de los mensajes que los promotores de las concentraciones pretenden transmitir (salvo, claro es, que ese contenido infrinja la legalidad)” (por todas, STC 163/2006, de 22 de mayo, FJ 2). Decíamos, pues, que, en esta primera aproximación al caso que enjuiciamos, la limitación introducida por la Delegación del Gobierno no parece afectar a ese contenido sustancial (o material) del derecho de reunión en tanto que expresión colectiva de un determinado discurso, sino a lo que podríamos llamar sus circunstancias adjetivas (o formales) —relativas al modo, al lugar y al tiempo en que se ejerce el derecho— en uso de la facultad que otorga el art. 10 de la Ley Orgánica reguladora del derecho de reunión, de proponer modificaciones de fecha, lugar, duración o itinerario de la manifestación, como medidas tendentes, precisamente, a compatibilizar los derechos y bienes constitucionales implicados (STC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3).

Interesa también destacar que no todas las circunstancias que hemos venido en llamar “adjetivas” tienen la misma relevancia. Algunas de ellas inciden de manera inevitable en la propia esencia del derecho de manifestación y otras, en cambio, no resultan decisivas. Así, por ejemplo, la fecha de la manifestación afecta, de manera inevitable, al derecho de reunión cuando la convocatoria tiene como objeto conmemorar un hecho histórico o político que se celebra mundialmente en un día determinado —STC 96/2010, de 15 de noviembre, FJ 5 (en relación a la manifestación convocada por la “Plataforma 8 de marzo de Sevilla”, en el día internacional de la mujer que coincidió con la jornada de reflexión electoral)—. También hemos considerado en reiteradas ocasiones que el lugar de celebración de la manifestación es un “elemento objetivo configurador del derecho de reunión [que] tiene en la práctica un relieve fundamental ya que está íntimamente relacionado con el objetivo de publicidad de las opiniones y reivindicaciones perseguido por los promotores por lo que ese emplazamiento condiciona el efectivo ejercicio del derecho” (STC 163/2006, de 22 de mayo, FJ 3, con cita de la STC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3) haciendo posible la visibilidad y la repercusión pública del mensaje manifestado. Será la naturaleza del lugar, o la estructura o patrón de las normales actividades que en él se realizan, los que dicten qué regulación de tiempo (duración), lugar y modo resulta razonable y compatible con el ejercicio de reunión.

De lo argumentado hasta este momento no puede sostenerse, como pretende el sindicato demandante de amparo, que la prohibición de cortar el tráfico rodado incida de forma decisiva en el ejercicio del derecho del art. 21 CE, de forma tal que pueda considerarse como una prohibición encubierta del mismo, pues ni se impide la celebración de la manifestación ni se modifican circunstancias adjetivas decisivas como pudieran ser el itinerario marcado (que transcurre entre las calles comprendidas entre la Delegación del Gobierno y el Palacio de la Asamblea; esto es, las instituciones ante las que los manifestantes quieren hacer valer sus reivindicaciones), el calendario de las manifestaciones (que forman parte de una campaña) o la hora de celebración, habiendo sido aceptada por el sindicato la reducción de la duración total de la marcha. La prohibición de cortar el tráfico no puede asimilarse, como parece deducirse del escrito de demanda, a una modificación del itinerario; ni tampoco a una prohibición absoluta de la marcha por implicar una disolución de la manifestación al llegar al cruce y la posterior (y nueva) concentración ante el Ayuntamiento (perspectiva ésta que supone una fragmentación artificial del problema). Se trata, como el propio sindicato demandante reconoce, de continuar la marcha bien por las aceras, bien cruzando por el paso establecido a tal efecto.

En cualquier caso, y con la perspectiva apuntada —la de que estamos ante una modulación “adjetiva” del ejercicio del derecho de reunión, aparentemente no desvirtuadora del contenido esencial de derecho— debemos analizar ahora la existencia de razones fundadas que justifiquen la imposición de ese límite y su proporcionalidad, teniendo en cuenta que es a la autoridad gubernativa a quien corresponde motivar y aportar las razones que, desde criterios constitucionales de proporcionalidad, expliquen por qué el derecho de reunión ha de verse limitado. En este caso son varios los elementos que conforman el contexto y la motivación de la resolución gubernativa cuestionada; elementos que ya han sido detallados en los antecedentes de hecho de esta resolución pero que es preciso traer nuevamente a colación:

a) Las manifestaciones convocadas se inscriben en una campaña de protestas por el paro y el desempleo que, como se pone de manifiesto en la resolución administrativa, se vienen organizando desde el mes de febrero de 2010, con periodicidad diaria de lunes a viernes, en una franja horaria que se sitúa bien de 11 h a 13 h, bien de 19 h a 21 h.

b) Se refiere la Administración al colapso de tráfico que se produce entre las 11 h y 12 h como consecuencia de los cortes de tráfico en la Plaza de la Constitución y en el Paseo de Revellín, que repercuten en la zona centro e impiden, ante cualquier incidencia, la llegada a tiempo de los servicios de emergencia.

c) En la resolución administrativa también se pone de relieve la distorsión del funcionamiento de los servicios públicos de viajeros —cambio de zonas habituales de parada y rutas alternativas para la continuidad del servicio— con los consecuentes perjuicios para viajeros y conductores (llegándose a producir agresiones verbales que requirieron la intervención de la policía local) y para empresas de autobuses y licencias de auto taxis;

d) El colapso circulatorio también impide, según la resolución administrativa, la entrega normalizada de suministros a los comercios de la zona y dificultando el acceso a los 150 establecimientos del mercado de abastos, afectando, por tanto, a las 6.000 personas que, diariamente, suelen utilizar estos servicios y que eluden hacer sus compras durante el paso de la manifestación.

e) Finalmente, en la resolución administrativa se alude a las quejas de los vecinos como consecuencia del ruido que soportan ocasionado por el uso de megafonía, tambores y otros objetos e instrumentos de viento.

Los factores mencionados, que llevan a la adopción de las medidas gubernativas señaladas, aparecen documentados a través de los diversos informes emitidos por la jefatura de la policía local o la propia Delegación del Gobierno en los que se pone de manifiesto que las manifestaciones transcurren por calles del centro de Ceuta, en su mayoría (el 70 por 100) de carácter peatonal, “salvo los cruces de la plaza de la Constitución con Gran Vía y paseo del Revellín con calle Camoens” donde los manifestantes ocupan la calzada y cortan el tráfico; y que el desarrollo de las distintas manifestaciones muestra un patrón común: los manifestantes recorren el primer tramo y al llegar a la plaza de la Constitución cortan el tráfico realizando una parada (en ocasiones sentados o tumbados) de una duración que oscila entre los 15-35 minutos —si bien en algunas ocasiones no se han detenido y en otras la duración ha llegado a ser de entre 45 y 60 minutos— para, a continuación, reemprender el recorrido hasta llegar a la institución de la Ciudad Autónoma de que se trate (en función del sentido en el que hagan el trayecto) realizando en ocasiones una parada, más breve, al cruzar por el paseo del Revellín.

Asimismo, diversos artículos de prensa —publicados durante ese periodo— hacen referencia al “hartazgo tras meses de colapso diario en el centro” y por los “casi cuatro meses de diarias vuvuzelas por el centro” (“El Pueblo de Ceuta”); a las denuncias de los taxistas por las manifestaciones de parados que suponen pérdidas de hasta un 20 por 100 o al hecho de que las manifestaciones se hacen “algo insostenible” (“El faro de Ceuta”).

Pues bien, sin necesidad de asumir en su integridad las conclusiones alcanzadas en la resolución gubernativa impugnada, las circunstancias fácticas puestas de relieve en la misma constituyen una motivación suficiente, y no meramente formal como sostiene el Fiscal, de las limitaciones del derecho de reunión acordadas por la Delegación del Gobierno puesto que, como señala el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, “la efectividad y diversidad de los daños producidos se vinculan en relación causa-efecto con los cortes de tráfico mencionados”; a lo que se añade la gravedad de su reiteración diaria, desde hace más de seis meses y la extensión temporal de los cortes de tráfico, que también se especifica en la resolución administrativa. Así, las limitaciones impuestas no se justifican en la resolución administrativa por “genéricas” dificultades de circulación, sino que se fundamentan en hechos y problemas concretos que, en este caso, adquieren una especial relevancia por la habitualidad o reiteración de las manifestaciones convocadas. Esta habitualidad comporta, en cierta forma, una ruptura de la “transitoriedad” implícita a la manifestación (como versión dinámica del derecho reconocido en el art. 21 CE); supone una prolongación y un incremento de intensidad en la ocupación del espacio público. En suma, si bien es cierto, como hemos señalado ya, que no toda interrupción del tráfico provoca per se una alteración del orden público (STC 163/2006, de 22 de mayo), debemos convenir con la Delegación del Gobierno en que la prolongación de esos cortes de tráfico como consecuencia de la convocatoria diaria de las manifestaciones en cuestión, durante varios meses, los días laborales y en horas punta, pueden constituir por su habitualidad y por la intensidad de afectación a otros bienes y derechos constitucionalmente protegibles —especialmente la libre circulación de personas—, una alteración del orden público —entendido como desorden material— que puede justificar la imposición de límites al ejercicio de aquel derecho.

Con ello no quiere decirse, y es preciso recalcar este punto, que el mero hecho de ejercer de forma reiterada el derecho de manifestación suponga un abuso o ejercicio extralimitado del mismo, como parece pretender la Delegación del Gobierno y, en este proceso, el Abogado del Estado. Hemos rechazado expresamente razonamientos similares —como que la reiteración en el ejercicio del derecho de reunión supone, en sí misma, una alteración del orden público porque rompe el equilibrio de todos los derechos afectados— porque “solamente si la reiteración en el ejercicio del derecho fundamental provoca estos problemas de orden público, como puede suceder si se pretende la ocupación indefinida o excesivamente prolongada en el tiempo de un espacio de una manera que se ponga[n] en peligro los bienes y derechos que a las autoridades corresponde proteger, es admisible la medida de la prohibición, como se admitió en el caso examinado en la STC 66/1995, de 8 de mayo” (SSTC 284/2005, de 7 de noviembre, FJ 6 y 301/2006, de 23 de octubre, FJ 4). En efecto, ni la reiteración en el ejercicio del derecho de reunión, legitima su prohibición sin la concurrencia de otras razones que la justifique; ni es admisible que la autoridad gubernativa se apoye en el argumento de la habitualidad para entender conseguido el objetivo de publicidad de las protestas, buscado por los manifestantes, negando la utilidad o la necesidad del derecho de manifestación, como argumenta el Abogado del Estado —aspecto éste al que también nos referimos en la citada STC 301/2006, FJ 4, en relación con el argumento de la Delegación del Gobierno de Madrid de que “la problemática surgida en torno a Sintel ya había sido objeto de numerosas manifestaciones”— , pues entonces sí se estaría afectando al contenido esencial del derecho de reunión.

Lo anterior no obsta, sin embargo, a que la reiteración o habitualidad en el ejercicio del derecho sí pueda configurarse como una variable que, en función de las características concretas del caso, coadyuve a la justificación de la imposición de condicionamientos o limitaciones al ejercicio del derecho de manifestación, tal como adelantábamos unas líneas más arriba. En definitiva, resulta evidente que si la Delegación del Gobierno en Ceuta hubiese prohibido las manifestaciones convocadas podríamos encontrarnos ante una medida desproporcionada y por tanto vulneradora del art. 21 CE. La situación, sin embargo, es diferente. En primer lugar, y es preciso reiterarlo, porque la autoridad gubernativa no ha impedido la celebración de las diversas manifestaciones convocadas en plazo, sino que la prohibición se circunscribe al corte de tráfico (en los dos cruces antes señalados). En segundo lugar, porque, contra lo sostenido por el sindicato CC OO de Ceuta, la prohibición de cortar el tráfico, no puede calificarse como una prohibición encubierta del ejercicio de su derecho pues, como vimos antes, se trata de una “circunstancia adjetiva” del derecho de manifestación de los convocantes que, en este caso en particular, no incide de forma inevitable en su contenido, afectando a su ejercicio. De hecho, los manifestantes no siempre han paralizado el tráfico en el desarrollo de la manifestación, como se deduce de los informes de la policía local, sin que el hecho de tener que circular por las aceras durante un tramo, o cruzar por el paso de viandantes vacíe de contenido el derecho de manifestación que invocan.

En conclusión, los hechos relacionados en la resolución gubernativa en conjunción con la habitualidad o reiteración del ejercicio del derecho por parte de los manifestantes, suponen una razón fundada, una motivación suficiente y concreta de las modulaciones del derecho de reunión y manifestación tendentes a evitar o intentar reparar el sacrificio desproporcionado de otros bienes constitucionales, en concreto, de la libertad de circulación del resto de ciudadanos no manifestantes. Sin olvidar que el sindicato demandante ha podido llevar a cabo su campaña de manifestaciones, entendemos que en este caso la Delegación del Gobierno ha realizado la ponderación casuística que le es exigible constitucionalmente, motivando suficientemente la adopción de la medida en cuestión por razón del sacrifico desproporcionado de la libertad de circulación que han venido asumiendo los vecinos de esa zona de Ceuta de forma prolongada e intensiva.

Sobre este aspecto, y en la misma línea, también se ha pronunciado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, en su Sentencia de 6 de marzo de 2007, asunto Çiloğlu et alii c. Turquía, considera compatible con el art. 11 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales la disolución de una manifestación organizada por los demandantes, estimando, entre otros argumentos, que “la concentración en un lugar público, repitiéndose cada sábado por la mañana desde hacía más de tres años había adquirido un carácter casi permanente, que perturbaba así la circulación y causaba una alteración del orden público”. Así pues, “en las circunstancias concretas de la causa y habida cuenta de la duración y el número de manifestaciones precedentes, las autoridades reaccionaron en el marco del margen de apreciación reconocido a los Estados en estas materia” por lo que no se produce la violación aducida del art. 11 del Convenio.

6. Constatada así la motivación suficiente de la medida acordada, procede ahora determinar si ésta ha sido proporcionada al fin perseguido, o si, teniendo en cuenta el principio favor libertatis que rige en relación a la posible restricción de derechos fundamentales, existían vías menos gravosas para conciliar el derecho en cuestión con los intereses constitucionalmente protegibles de los ciudadanos no manifestantes. A nuestro juicio, la prohibición de cortar el tráfico durante el desarrollo de la manifestación constituye en este caso una medida idónea que, junto a la reducción de la duración total de la manifestación, permite minimizar el impacto sobre los servicios de transporte sin necesidad de alterar el recorrido de la manifestación —circunstancia adjetiva que sí puede considerarse determinante del ejercicio del derecho en relación con la visualización de las protestas o la afluencia— ni de modificar horarios o constreñir el número de convocatorias. En definitiva, se dibuja como una de las medidas menos gravosas para los manifestantes teniendo en cuenta el objetivo de compatibilización de derechos que persigue, por lo que respeta la proporcionalidad constitucionalmente exigible.

7. En relación, por último, a la imposibilidad de superar los límites establecidos en las ordenanzas municipales sobre ruido, hemos de llegar a la misma conclusión desestimatoria del amparo. Debe partirse, ciertamente, de que los titulares del derecho reconocido en el art. 21 CE pueden decidir libremente qué instrumentos o vehículos materiales utilizan para hacer llegar su mensaje a los destinatarios. En este sentido, como ya dijimos en la STC 195/2003, de 27 de octubre, (FJ 6) “la posibilidad de emitir en el momento de la reunión mensajes escritos o verbales —amplificados por megafonía o no— por parte de los titulares del derecho de reunión es inescindible de éste, por lo que cualquier prohibición, limitación o imposición gubernativa sobre este punto ha de incidir de modo ineludible sobre el derecho de reunión, y ello con independencia de que, como en el caso, la imposición no afecte a la fecha, lugar, duración o itinerario de la manifestación. Lo cierto es que al fin de la emisión o intercambio de ideas, mensajes, reivindicaciones, aspiraciones, denuncias o adhesiones entre manifestantes y ciudadanos son imaginables una multiplicidad de medios materiales. Su libre utilización, siempre que no suponga una desnaturalización del contenido del derecho fundamental y a salvo los límites constitucionales a los que hemos hecho referencia y que inmediatamente analizaremos, debe considerase amparada igualmente por el derecho del art. 21.1 CE”.

La resolución gubernativa que aquí se cuestiona impone que durante el trayecto de la manifestación no se haga uso de la megafonía u otros elementos ruidosos “que impliquen molestia[s] más allá de los decibelios permitidos por la legislación específica en la materia”. No se trata, por tanto de una prohibición, ni siquiera de una modulación sino más bien de un recordatorio del deber de respeto a la normativa aplicable en esta materia. No se impide el uso de la megafonía u otros instrumentos sino única y exclusivamente en la medida en que superen los límites (decibelios) que hayan sido establecidos en la ordenanza correspondiente. A este respecto, en la tantas veces citada STC 195/2003, (FJ 8), señalamos que no constituye una vulneración del art. 21 CE la exigencia de que la megafonía tenga que acomodarse a los límites marcados en materia de ruido por las ordenanzas municipales pues “dichas normas se dirigen a la preservación de valores o bienes constitucionalmente protegidos, como son la conservación del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45 CE y STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 7) o la protección de la salud frente a la denominada contaminación acústica (art. 43.1 CE y STC 119/2001, de 24 de mayo, FJ 5), sin que el contenido del derecho de reunión ampare actuaciones que comprometan los referidos valores constitucionales, que, de producirse, han de considerarse una extralimitación en su ejercicio, ni, por lo demás, concurra en el caso atisbo alguno de que los límites municipales sobre el ruido fueran a restringir, más allá de lo que es razonable o proporcionado, el uso de la megafonía como instrumento de expresión y difusión de ideas.” En definitiva, no puede considerarse que el condicionamiento del uso de la megafonía al respeto de los decibelios establecido en la correspondiente ordenanza municipal suponga una limitación desproporcionada del derecho de manifestación.

8. En conclusión, y en atención a los argumentos que ya han sido expuestos, procede la desestimación del recurso de amparo interpuesto por el sindicato de Comisiones Obreras de Ceuta contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Ceuta, de 23 de julio de 2010, al no apreciarse la lesión del derecho de reunión y manifestación denunciada.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por el sindicato Comisiones Obreras de Ceuta.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a doce de diciembre de dos mil once

SENTENCIA 194/2011, de 13 de diciembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 9, de 11 de enero de 2012)

ECLI:ES:TC:2011:194

Conflicto positivo de competencia 6416-2000. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto del art. 8 de la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 24 de julio de 2000 por la que se regula el procedimiento administrativo referente a las medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 a favor de trabajadores discapacitados en empresas de cincuenta o más trabajadores, reguladas por el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero.

Distribución de competencias en materia laboral: vulneración de las competencias ejecutivas autonómicas al asignarse a un órgano estatal la aplicación de las medidas administrativas que hubieran de adoptarse en relación con las empresas que contasen con centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma.

1. La atribución a un órgano estatal de la facultades para adoptar las resoluciones relacionadas con el cumplimiento alternativo de la cuota de reserva a favor de los trabajadores discapacitados que hace el artículo impugnado, vulnera el orden constitucional de competencias, de acuerdo con lo previsto en los arts. 149.1.7 CE y 170 del Estatuto de Autonomía de Cataluña [FJ 6].

2. Las actuaciones ejecutivas autonómicas, por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de la Comunidad Autónoma, no revierten al Estado como consecuencia de tal efecto supraterritorial, pues semejante traslado de la titularidad sólo puede producirse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él [FJ 4].

3. En materia laboral, al Estado le corresponde, conforme al art. 149.1.7 CE, la competencia exclusiva en legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas, lo que comprende la completa normación en materia laboral, y la Comunidad Autónoma de Cataluña ostenta, conforme al art. 170 de su Estatuto de Autonomía, competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales con el alcance que a dicha competencia atribuimos en la STC 31/2010 [FJ 4].

4. El Estado posee competencias normativas plenas en materia laboral, lo que le habilita para establecer la completa disciplina normativa de dicha materia incluyendo en la misma la fijación de los puntos de conexión modulando los potenciales efectos extraterritoriales de las competencias ejecutivas autonómicas (SSTC 49/1988, 31/2010) [FJ 5].

5. La facultad del Estado para fijar los puntos de conexión se dirige a permitir el ejercicio ordinario de la actividad de gestión de las Comunidades Autónomas, de modo que no se produzca el ejercicio de la competencia de ejecución por el Estado, pues sólo en los casos excepcionales en los que la actividad pública no admita fraccionamiento resulta justificado el ejercicio por el Estado de una competencia de ejecución que no le está atribuida [FJ 5].

6. Doctrina sobre la función ejecutiva del Estado en supuestos de supraterritorialidad (SSTC 102/1995, 194/2004) [FJ 5].

7. Doctrina sobre el principio de territorialidad de las competencias ejecutivas autonómicas (SSTC 37/1981, 126/2002) [FJ 5].

8. La disponibilidad de información, en los casos de empresas con establecimientos en distintas Comunidades Autónomas, no puede justificar la asunción de competencias ejecutivas por el Estado y el correlativo desplazamiento de las autonómicas, pues este aspecto puede ser solventado mediante el uso de técnicas de coordinación que permitan el acceso a la información necesaria [FJ 6].

9. La eventual existencia de intereses contrapuestos por parte de las Comunidades Autónomas no puede ser admitida como causa de justificación del desplazamiento de las competencias de éstas al Estado, ya que la fijación de un punto de conexión adecuado por parte del Estado y el recurso a las técnicas de coordinación, son los instrumentos que han de servir, en principio, para resolver la eventual contraposición de intereses [FJ 6].

10. Corresponde al Estado, fijar los puntos de conexión territorial que estime oportunos, siempre que resulten acordes con la finalidad perseguida por la norma, determinando la Comunidad Autónoma a la que en cada caso corresponde ejercer las funciones de ejecución a las que la norma hace referencia, ofreciendo a las Comunidades Autónomas una regla de atribución de competencias que pretende evitar el eventual conflicto de intereses [FJ 6].

11. Doctrina sobre el *ius superveniens* [FJ 3].

12. Doctrina sobre la pervivencia de la controversia competencial en relación con la pérdida sobrevenida de objeto en los conflictos positivos de competencia [FJ 3].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 6416-2000 planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el art. 8 de la Orden de 24 de julio de 2000, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se regula el procedimiento administrativo referente a las medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 a favor de trabajadores discapacitados en empresas de cincuenta o más trabajadores, reguladas por el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado, siendo Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 5 de diciembre de 2000 el Letrado de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra el art. 8 de la Orden de 24 de julio de 2000, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se regula el procedimiento administrativo referente a las medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 a favor de trabajadores discapacitados en empresas de cincuenta o más trabajadores, reguladas por el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero. Este precepto dispone:

“La competencia para dictar las resoluciones a las que se refiere esta norma corresponderá, en atención al domicilio del centro de trabajo de la empresa, al Director provincial del Instituto Nacional de Empleo o, en su caso, a los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en materia de políticas activas de empleo.

Cuando la empresa disponga de centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma será competente para resolver el Director/a general del Instituto Nacional de Empleo.”

El conflicto positivo de competencia, circunscrito por tanto al precepto de la orden ministerial relativo a la competencia para dictar resoluciones, se sustenta en la consideración de que vulnera las competencias autonómicas en materia laboral que se extienden a la ejecución de la legislación del Estado. Así en la impugnación se rechaza que el Estado utilice su competencia normativa en materia laboral para autoatribuirse el ejercicio de una competencia de naturaleza ejecutiva en esa materia que, conforme con el orden competencial, habría de corresponder a la Generalitat de Cataluña a la que en su momento le fue traspasada la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, la ocupación y la formación. La representación procesal autonómica indica que la mención al domicilio del centro de trabajo de la empresa como punto de referencia para la determinación de la titularidad de las competencias no suscita dudas en cuanto a su adecuación al orden competencial. La controversia competencial viene dada por lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 8 en virtud del cual se priva a las Comunidades Autónomas del ejercicio de funciones ejecutivas trasladándolas a favor de un órgano estatal por la circunstancia de que la empresa disponga de centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma.

Señala a continuación que, versando el presente conflicto sobre materia laboral, el reparto competencial en esta materia se articula de manera que al Estado corresponde la competencia sobre legislación, entendida ésta en un sentido amplio, y a la Comunidad Autónoma la de su ejecución, señalando que las resoluciones a las que se refiere el impugnado art. 8 constituyen actos de ejercicio de funciones típicamente administrativas de ejecución. Hace referencia seguidamente al contexto normativo de la disposición impugnada que trae causa de lo dispuesto en el art. 38.1 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, norma que, en su redacción actual, indica que el cómputo del 2 por 100 de reserva a trabajadores minusválidos se realiza sobre la plantilla total de la empresa, cualquiera que sea el número de centros de trabajo, y permite que, excepcionalmente, los empresarios puedan hacer frente a aquella obligación aplicando en su lugar determinadas medidas establecidas en el Real Decreto 27/2000, a cuyo contenido hace mención detallada, señalando que esta norma no plantea duda alguna respecto a su adecuación competencial. En desarrollo de esta última norma se dictó la Orden ministerial que motiva el presente conflicto en la que se prevén distintas resoluciones administrativas que han de ser dictadas por los servicios públicos de empleo competentes, decisiones administrativas sobre las que se proyecta el art. 8 de la Orden en el sentido de atribuir la competencia para dictarlas al director/a general del Instituto Nacional de Empleo “cuando la empresa tenga centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma” en detrimento de su realización por las Administraciones autonómicas que ostenten la competencia ejecutiva en materia laboral. De este modo el Letrado autonómico recalca que una simple eventualidad ajena a la finalidad de la norma comporta la exclusión de la intervención de las Administraciones autonómicas competentes para realizar las funciones ejecutivas de control estableciendo, además, un criterio inoperante e inmotivado que no guarda relación alguna ni con la obligación de reservar una cuota a favor de trabajadores discapacitados ni con su cumplimiento a través de medidas alternativas sobre las que, en el marco preestablecido, ha de decidir libremente el empresario.

Finalmente el escrito de interposición del conflicto se refiere a la jurisprudencia constitucional relativa a las decisiones autonómicas que pudieran, eventualmente, producir efectos fuera de ese territorio señalando que la misma ha rechazado que el alcance extracomunitario de las actividades objeto de las distintas competencias pueda servir, sin más, de fundamento para desplazar la titularidad de la competencia controvertida al Estado (con cita al respecto de las SSTC 195/1996 y 223/2000). La aplicación de la citada doctrina al presente supuesto, en el que el trato homogéneo a las empresas está garantizado a través de un procedimiento reglado, lleva a constatar la incorrección del párrafo segundo del art. 8 de la Orden. En este sentido, la representación procesal de la Generalitat señala que el Estado, en virtud de sus competencias normativas en materia laboral, podría decidir los puntos de conexión territorial que resulten oportunos pero no puede desplazar la titularidad de la competencia a su favor sino que debería acudirse a un punto de conexión válido, sugiriendo el del domicilio social de la empresa o el lugar en el que radican sus instalaciones principales, que, al mantener el ejercicio de las funciones ejecutivas en sede autonómica, resulte acorde con el orden competencial.

2. Este Tribunal, mediante providencia de la Sección Cuarta de 16 de enero de 2001, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de veinte días y por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) aporte cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Se acordó asimismo comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnara el citado precepto, en cuyo caso se suspendería el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, así como publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial” de la Generalitat de Cataluña.

3. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 16 de febrero de 2001 el Abogado del Estado formuló sus alegaciones interesando la desestimación del conflicto interpuesto por las razones que sintéticamente se exponen a continuación.

Señala en primer lugar que la Generalitat de Cataluña no discute ni la competencia estatal para dictar una orden relativa a la tramitación administrativa que deben seguir las empresas que opten por aplicar algunas de las medidas alternativas a la obligación de reservar el 2 por 100 de su plantilla a trabajadores discapacitados, ni tampoco la regulación material dictada respecto de tales trámites. Entiende, por tanto, que la controversia queda reducida a la atribución del art. 8 de la Orden relativa a la competencia del Instituto Nacional de Empleo para dictar las resoluciones cuando la empresa disponga de centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma. Se trata por tanto de examinar si el efecto extraterritorial que supone el ejercicio de la competencia justifica la atribución de esta competencia ejecutiva al Estado. Hace referencia a continuación a la delimitación de competencias en materia laboral en la que corresponde al Estado la competencia normativa y a las Comunidades Autónomas la de ejecución considerando que, en este supuesto, la extraterritorialidad de la competencia autonómica y la naturaleza y contenido de la competencia justifican la actuación de un órgano único estatal por darse las circunstancias que para ello ha exigido la doctrina constitucional (con cita de la STC 175/1999).

Así, tras mencionar los actos administrativos a través de los cuales se expresa esa actuación ejecutiva, justifica la constitucionalidad de la atribución de la competencia al Estado pues su desenvolvimiento exige un análisis de los mercados de trabajo en los que producen bienes y servicios todos los centros de trabajo de la empresa afectada y de todos los puestos de trabajo, valoraciones que han de realizarse conjuntamente en varias Comunidades Autónomas con arreglo a unos datos de los que el Estado dispone. Además la adopción de estas medidas alternativas requiere de una valoración que ha de ser realizada por el Estado ante el riesgo de intereses contrapuestos entre la Comunidad Autónoma que pudiera tener la competencia y las demás en las que se encuentran otros centros de trabajo de la empresa tanto en la valoración de las circunstancias de la excepcionalidad como en las medidas alternativas a aplicar. Indica a continuación que esta actuación estatal es similar a la que viene realizándose respecto a la autorización de agencias de colocación.

Por ello estima el Abogado del Estado que en este caso no es posible atribuir la competencia controvertida a una Comunidad Autónoma mediante el establecimiento de un punto de conexión, ya que la extraterritorialidad en su ejercicio y la existencia de intereses contrapuestos entre las Comunidades Autónomas afectadas obliga a que sea un solo órgano el que resuelva basándose en una valoración conjunta del mercado de trabajo afectado.

4. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 15 de marzo de 2011, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 LOTC, oír a las partes personadas, por el término de diez días, para que aleguen sobre la incidencia que en la pervivencia del presente conflicto positivo de competencia ha podido tener el Real Decreto 364/2005, de 8 de abril, en la medida en que deroga el art. 8 de la Orden de 24 de julio de 2000, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, objeto del presente conflicto.

5. El Abogado del Estado, en escrito registrado el 25 de marzo de 2011, apreció que la concreción de la atribución competencial a los servicios públicos de empleo que contenía el art. 6 del Real Decreto 364/2005, de 8 de abril, había determinado la desaparición del objeto del conflicto en la medida en que la norma objeto del mismo había sido derogada y sustituida por otra conforme con el orden competencial.

6. El Letrado de la Generalitat de Cataluña, mediante escrito registrado el 30 de marzo de 2011, estimó que no había desaparecido el objeto del conflicto de manera que entendía necesario el pronunciamiento del Tribunal Constitucional para definir la correcta aplicación del orden competencial y poner fin a la controversia.

7. Mediante providencia de 13 de diciembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional ha de resolver el conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña contra el art. 8 de la Orden de 24 de julio de 2000, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se regula el procedimiento administrativo referente a las medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 a favor de trabajadores discapacitados en empresas de cincuenta o más trabajadores, reguladas por el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero. El precepto cuestionado, en los términos literales reproducidos en los antecedentes y en lo que interesa al presente conflicto de competencias, dispone que la competencia para dictar las resoluciones a las que se refiere el Real Decreto 27/2000, corresponderá, en atención al domicilio del centro de trabajo de la empresa, a los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en materia de políticas activas de empleo, aunque también pueden corresponder al director provincial del Instituto Nacional de Empleo cuando la empresa disponga de centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma.

La Generalitat denuncia que el precepto impugnado vulnera sus competencias en materia laboral, vulneración que se produciría por el hecho de que asigna a un órgano estatal, el desaparecido Instituto Nacional de Empleo, la ejecución de las medidas administrativas que hubieran de adoptarse en aplicación de lo regulado en el Real Decreto 27/2000, siempre y cuando la empresa en relación con la cual se adoptasen esas medidas contara con centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma. El Abogado del Estado, por el contrario, justifica la atribución de la competencia ejecutiva a un órgano estatal en la extraterritorialidad de la competencia autonómica y en la naturaleza y contenido de las resoluciones a adoptar.

2. Para una mejor comprensión del alcance de la controversia, conviene detenerse en el marco normativo del conflicto trabado en relación con el art. 8 de la Orden de 24 de julio de 2000, el cual viene determinado por el art. 38.1 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de minusválidos, precepto que obliga a las empresas públicas y privadas que empleen a un número de cincuenta o más trabajadores a que de entre ellos al menos el 2 por 100 sean trabajadores minusválidos, cómputo que se realiza sobre la plantilla total de la empresa correspondiente, cualquiera que sea el número de centros de trabajo de aquélla y la forma de contratación laboral que vincule a los trabajadores de la empresa. Igualmente la norma permite que, de manera excepcional, las empresas públicas y privadas puedan quedar exentas de esta obligación, de forma parcial o total, bien a través de acuerdos recogidos en la negociación colectiva sectorial bien por opción voluntaria del empresario, debidamente comunicada a la autoridad laboral, y siempre que en ambos supuestos se apliquen las medidas alternativas que se determinen reglamentariamente.

Respondiendo a esta última previsión se dictó el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero, en el que se establecen medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 en favor de trabajadores discapacitados en empresas de cincuenta o más trabajadores, así como los correspondientes mecanismos de control. En el marco previsto por dicha norma reglamentaria, la Orden ministerial que motiva el presente conflicto tiene por objeto la regulación de un procedimiento administrativo que determine las competencias y trámites necesarios, por un lado, para el reconocimiento de las causas excepcionales y, por otro, para la determinación de las medidas alternativas a poner en práctica por las empresas que lo soliciten. De ambas normas resulta que las situaciones excepcionales en las que cabe la aplicación de las medidas alternativas se derivan, en primer lugar, de la inexistencia de demandantes de empleo discapacitados inscritos en la ocupación de que se trate en la oferta de empleo o de que, aun existiendo, no estén interesados en las condiciones de trabajo ofrecidas en la misma o, en segundo lugar, de la acreditación por la empresa de cuestiones de carácter productivo, organizativo, técnico, o económico que motiven especial dificultad para incorporar trabajadores discapacitados. En tales casos, que han de ser apreciados por los servicios públicos de empleo competentes, las medidas alternativas que las empresas podrán aplicar son alguna de las cuatro siguientes: la contratación con un centro especial de empleo del suministro de materias primas o bienes; la celebración de un contrato mercantil o civil con un centro especial de empleo, o con un trabajador autónomo con discapacidad, para la prestación de servicios accesorios a la actividad normal de la empresa; la realización de donaciones y de acciones de patrocinio a una fundación o una asociación de utilidad pública o, finalmente, la constitución de un enclave laboral, previa suscripción del correspondiente contrato con un centro especial de empleo. Conforme disponía la Orden en caso de optarse por alguna de las dos primeras medidas, debía comunicarse tal extremo al servicio público de empleo competente mientras que en el caso de la tercera era precisa la autorización administrativa previa.

El Real Decreto 27/2000, al que se viene haciendo referencia, ha sido derogado, salvo en su disposición adicional segunda, que no interesa en el presente proceso constitucional, por el Real Decreto 364/2005, de 8 de abril, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad, norma que también deroga, en cuanto se oponga a lo establecido en el mismo, la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de 24 de julio de 2000, a cuyo art. 8 se refiere el presente conflicto. El Real Decreto del año 2005 no introduce diferencias significativas en la definición de las situaciones excepcionales y las medidas alternativas a adoptar, aun cuando ambos casos, situación de excepcionalidad y medidas alternativas aplicadas, han de ser apreciadas en una resolución administrativa expresa, estableciendo (art. 6) que la competencia para dictar las resoluciones y efectuar el seguimiento de las actuaciones a las que el mismo se refiere corresponderá al Servicio Público de Empleo Estatal o a los servicios públicos de empleo autonómicos atendiendo al territorio en que esté ubicada la empresa. A partir de aquí el Real Decreto de 2005 introduce novedades en la regulación del criterio de atribución competencial previamente recogido en la orden ministerial controvertida. Así el mencionado art. 6 dispone que cuando la empresa esté ubicada en el territorio de una sola Comunidad Autónoma, la competencia se ejercerá por el servicio público de empleo de dicha Comunidad Autónoma salvo que ésta no tenga transferidas las competencias en materia de políticas activas de empleo, supuesto en el cual la competencia la ejercerá el Servicio Público de Empleo Estatal; cuando la empresa disponga de centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma, la competencia corresponderá al Servicio Público de Empleo Estatal, salvo que en el supuesto de que al menos el 85 por 100 de la plantilla radique en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, en cuyo caso será competente el servicio público de empleo de dicha Comunidad Autónoma.

3. Lo que llevamos expuesto nos ha de llevar directamente a plantearnos la cuestión de la pervivencia de la controversia que se ha suscitado en este proceso pues el impugnado art. 8 de la Orden de 24 de julio de 2000 ha sido derogado por el citado Real Decreto 364/2005, de 8 de abril, al regular esta misma cuestión en su art. 6 en los términos que acabamos de exponer.

A este respecto es reiterada nuestra doctrina según la cual para valorar los efectos de la derogación efectuada “hay que huir de todo automatismo, siendo necesario atender a las circunstancias concurrentes en cada caso y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes” (por todas SSTC 119/1986, de 20 de octubre, y 109/2011, de 22 de junio). También hemos mantenido que “esa incidencia posterior no habría de llevar a la total desaparición sobrevenida de su objeto, máxime cuando las partes —como aquí ocurre— sostengan expresa o tácitamente sus pretensiones iniciales, pues la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia, poniendo fin a una disputa todavía viva, no puede quedar automáticamente enervada por la, si así resultase ser, modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio” (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 4).

En el presente caso, tal y como ha quedado expuesto en los antecedentes, es patente que la Generalitat de Cataluña ha mantenido intactas sus pretensiones iniciales estimando que la derogación del precepto impugnado no ha afectado a los términos en los que dicha Comunidad Autónoma planteó la controversia competencial por lo que no cabe sino considerar que pervive la disputa en torno a la delimitación de competencias sobre la que se requiere el pronunciamiento de este Tribunal.

Finalmente, antes de comenzar la resolución de este proceso, también debemos precisar cuál deba ser su parámetro de control pues resulta de aplicación nuestra doctrina sobre el ius superveniens, según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictar Sentencia (STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2 y doctrina allí citada). Ello determina que nuestro pronunciamiento deba dictarse a la luz de la delimitación de competencias que se deriva de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, que atribuye a la Generalitat, en su art. 170, la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales, aunque, como se advertirá, en lo que a este proceso concierne dicha reforma no ha introducido cambios sustanciales en las competencias aducidas por la Generalitat de Cataluña. Junto a esta disposición también ha de considerarse ius superveniens el Real Decreto 364/2005, de 8 de abril, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad, norma ésta que no ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional, y cuyo criterio de atribución competencial respecto de los aspectos que se controvierten en este proceso es el que se refleja en el art. 6 y al que ya se ha hecho referencia.

4. Tratándose de una disputa de carácter competencial, hemos de encuadrarla ahora en la materia que le sea propia de las que se derivan de lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. En tal sentido no cabe sino compartir lo manifestado por ambas partes respecto a que se trata de una controversia en materia laboral. En esta materia al Estado le corresponde, conforme al art. 149.1.7 CE, la competencia exclusiva en legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas, lo que comprende la completa normación en materia laboral que incluye no sólo las leyes formalmente tales sino también los reglamentos ejecutivos o de desarrollo de aquéllas. Por su parte la Comunidad Autónoma de Cataluña ostenta, conforme al art. 170 de su Estatuto de Autonomía, competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales con el alcance que a dicha competencia atribuimos en la STC 31/2010, de 28 de julio (en especial, FFJJ 61 y 106).

De cuanto se ha expuesto hasta ahora resulta evidente que la controversia se limita exclusivamente a los aspectos aplicativos o de ejecución de las normas estatales, por cuanto que la Generalitat en ningún momento ha puesto en tela de juicio las facultades normativas del Estado para dictar la completa regulación relativa a la aplicación por las empresas de medidas alternativas a la obligación de reservar el 2 por 100 de los puestos de trabajo a trabajadores discapacitados, y ambas partes han coincidido en señalar el contenido ejecutivo de las decisiones a adoptar por el órgano administrativo determinado por el precepto impugnado. Así pues, encuadrada la controversia en la materia laboral, y definido el hecho de que la misma se limita a determinados aspectos relativos a la ejecución de la normativa estatal, concretamente de lo dispuesto en el Real Decreto 27/2000, puede avanzarse ahora que la competencia ejecutiva en materia laboral correspondería, en principio, a la Comunidad Autónoma de Cataluña, salvo que de los efectos supracomunitarios que dicha ejecución pueda provocar se derive una atribución de competencias diversa y en sintonía con doctrina de este Tribunal en la materia.

5. Así trabada la controversia es de apreciar que en la misma se plantean cuestiones relacionadas con la territorialidad de las competencias ejecutivas autonómicas así como con la correlativa utilización de la supraterritorialidad como criterio de atribución de competencias al Estado.

Por ello procede ahora que recordemos nuestra doctrina en torno a ambos aspectos. Así, en cuanto al principio de territorialidad de las competencias autonómicas, proclamado en todos los Estatutos, hemos declarado que el mismo significa, en lo que aquí interesa, que esas competencias deben tener por objeto fenómenos, situaciones o relaciones radicadas en el territorio de la propia Comunidad Autónoma. Ello no implica necesariamente que cuando el fenómeno objeto de las competencias autonómicas se extiende a lo largo del territorio de más de una Comunidad Autónoma, éstas pierdan en todo caso y de forma automática la competencia y la titularidad de la misma deba trasladarse necesariamente al Estado, sin que deba justificarse la necesidad de este traslado lo que supondría, en definitiva, la utilización del principio de supraterritorialidad como principio delimitador de competencias fuera de los casos expresamente previstos por el bloque de la constitucionalidad.

En tal sentido como recuerda nuestra doctrina [STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 18, reiterada en la STC 126/2002, de 20 de mayo, FJ 9 a)] “Este Tribunal ha distinguido entre el ejercicio de las competencias autonómicas, que debe limitarse, como regla general, al ámbito territorial correspondiente, y los efectos del ejercicio de dichas competencias, los cuales pueden manifestarse fuera de dicho ámbito. Así, hemos declarado que ‘esta limitación territorial de la eficacia de normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a esos órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente de toda capacidad de actuación’ (STC 37/1981, fundamento jurídico 1)”.

Por otra parte, dado que en este caso la controversia sobre la función ejecutiva del Estado se plantea en relación con un supuesto de supraterritorialidad debemos exponer nuestra reiterada doctrina, que ha de servir de parámetro de enjuiciamiento sobre este punto. Ya hemos hecho mención a nuestra doctrina según la cual las actuaciones ejecutivas autonómicas, por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las Comunidades Autónomas que hubieren de adoptarlas por estar así previsto en sus Estatutos de Autonomía, no revierten al Estado como consecuencia de tal efecto supraterritorial pues semejante traslado de la titularidad, que ha de ser excepcional, sólo puede producirse cuando “no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8)” (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 7).

En este caso se trata de una materia, la laboral, en la que, como ya ha quedado señalado, el Estado posee competencias normativas plenas, lo que le habilita para establecer la completa disciplina normativa de una materia incluyendo en la misma la fijación de los puntos de conexión (en este sentido SSTC 49/1988, de 22 de marzo, 243/1994, de 21 de julio, FJ 6, y en materia laboral STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 106). Ahora bien, la facultad del Estado para fijar los puntos de conexión, modulando por tanto los potenciales efectos extraterritoriales de las competencias ejecutivas autonómicas, se dirige precisamente a permitir el ejercicio ordinario de la actividad de gestión de las Comunidades Autónomas, de modo que, establecido el punto o puntos de conexión de que se trate, no se produzca el ejercicio de la competencia de ejecución por el Estado, pues sólo en los casos excepcionales en los que la actividad pública no admita fraccionamiento resulta justificado el ejercicio por el Estado de una competencia de ejecución que no le está atribuida.

6. Así expuesto el parámetro de constitucionalidad al que habremos de atenernos, podemos valorar si concurre alguna de las situaciones que, según nuestra doctrina, justificarían el, en principio excepcional, desempeño de funciones de gestión por parte de un órgano estatal. Pues bien los argumentos aportados por el Abogado del Estado para justificar la asunción de funciones ejecutivas que el Estado realiza en esta orden ministerial no resultan convincentes.

El primero de los argumentos utilizados por el Abogado del Estado para justificar la atribución de competencias al Estado, afirma que la aplicación de las medidas alternativas a la reserva de puestos de trabajo para trabajadores portadores de deficiencia en las empresas con establecimientos en distintas Comunidades Autónomas exige realizar una valoración global de todos los puestos de trabajo de la empresa, valoración que sólo puede hacer el Estado en la medida en que los datos necesarios para realizarla estarán a disposición de un órgano estatal y no de un órgano autonómico habida cuenta de la dispersión geográfica, en distintas Comunidades Autónomas, de esos puestos de trabajo. Ahora bien, este argumento no resulta convincente. Puesto que es la empresa quien, realmente, dispone de todos los datos precisos para realizar la valoración, es ella la que debe apreciar prima facie la concurrencia de las circunstancias excepcionales que justifican la adopción de medidas alternativas a la reserva de puestos de trabajo, apreciación que hará sobre el conjunto de su plantilla, pues es sobre este conjunto sobre el que la ley establece la obligación de adoptar las medidas de integración laboral, sin tener en cuenta la concentración o dispersión geográfica de sus sedes. La labor de inspección posterior sobre las decisiones empresariales adoptadas puede recabar los datos precisos del lugar en que se encuentre la sede de la empresa, por ejemplo, sin que resulte necesario que esa recopilación sea realizada por el Estado. Por tanto resulta patente que el argumento relativo a la necesidad de realizar una valoración global de la situación para lo que serían necesarios unos datos de los que solamente dispondría un órgano estatal, se refiere a una cuestión relativa a la disponibilidad de información que no puede justificar la asunción de competencias ejecutivas por el Estado y el correlativo desplazamiento de las autonómicas pues, como las propias normas estatales ponen de manifiesto, este aspecto puede ser solventado mediante el uso de técnicas de coordinación que permitan el acceso a la información necesaria [así, artículo 7 bis c) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, regulador del denominado sistema de información de los servicios públicos de empleo, cuya coordinación está encomendada al servicio público de empleo estatal en los términos del art. 13 e) de la misma Ley 56/2003].

Por lo que respecta a la eventual existencia de intereses contrapuestos por parte de las Comunidades Autónomas, segunda de las causas aducidas por el Abogado del Estado, la misma tampoco puede ser admitida. La fijación de un punto de conexión adecuado por parte del Estado, y el recurso a las técnicas de coordinación tanto de naturaleza vertical, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como de naturaleza horizontal, entre Comunidades Autónomas, son los instrumentos que han de servir, en principio, para resolver la eventual contraposición de intereses, sin que el recurso a la técnica del desplazamiento de competencias al Estado, en el caso de efectos extraterritoriales del ejercicio de la competencia ejecutiva autonómica, deba ser asumido como solución. El Estado, al fijar los puntos de conexión territorial que estimase oportunos y resultasen acordes con la finalidad perseguida por la norma, estaría determinando, precisamente, la Comunidad Autónoma a la que en cada caso correspondería ejercer las funciones de ejecución a las que la norma hace referencia, ofreciendo a las Comunidades Autónomas una regla de atribución de competencias que pretende evitar el eventual conflicto de intereses. Además, el hecho de que se tratase de una regulación lo suficientemente precisa y detallada como para que la decisión autonómica tuviese un carácter marcadamente reglado alejaría dicho riesgo. Por otro lado, la cooperación entre Comunidades Autónomas, sobre todo en lo que hace al traslado de información relativa a la aplicación por la empresa en cada una de sus sedes de las medidas laborales controvertidas, también servirá para prevenir la existencia de conflictos, en los términos expresados en el párrafo anterior.

Así pues, en este caso, la actuación ejecutiva discutida ha de corresponder a la Comunidad Autónoma en tanto que titular de las competencias de ese carácter. De lo expuesto hasta aquí puede colegirse, sin mayor esfuerzo, que la atribución a un órgano estatal de la facultades para adoptar las resoluciones relacionadas con el cumplimiento alternativo de la cuota de reserva a favor de los trabajadores discapacitados que hace el impugnado art. 8, vulnera el orden constitucional de competencias, de acuerdo con lo previsto en los arts. 149.1.7 CE y 170 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Resta añadir que, en la medida en que el conflicto se circunscribe a lo previsto en el párrafo segundo del art. 8 de la Orden ministerial de 24 de julio de 2000, a ese párrafo ha de limitarse nuestro pronunciamiento.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente conflicto positivo de competencia y, en consecuencia, declarar que el párrafo segundo del art. 8 de la Orden de 24 de julio de 2000, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se regula el procedimiento administrativo referente a las medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 a favor de trabajadores discapacitados en empresas de cincuenta o más trabajadores, reguladas por el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero, vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a trece de diciembre de dos mil once

SENTENCIA 195/2011, de 13 de diciembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 9, de 11 de enero de 2012)

ECLI:ES:TC:2011:195

Recurso de inconstitucionalidad 1460-2002. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas y de los entes locales: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011).

1. Las cuestiones planteadas en este proceso relacionadas con el principio de estabilidad presupuestaria han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011 y 157/2011 [FJ 2].

2. La estabilidad presupuestaria, tal como aparece definida en la Ley 18/2001, se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13 CE (STC 134/2011) [FJ 6].

3. La legitimidad constitucional de que el Estado establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (SSTC 62/2011, 134/2011) [FJ 6].

4. La capacidad del Estado para dictar las bases en una materia no desaparece por la existencia de una normativa europea que incide sobre las mismas, máxime cuando tal normativa no agota el contenido posible de la regulación básica en la materia (SSTC 13/1992, 79/1992) [FJ 6].

5. La obligación de las entidades locales de ajustar sus presupuestos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria no quebranta su autonomía política al no cuestionar el establecimiento de las políticas locales ni vulnerar su suficiencia financiera, fijando tan sólo el marco presupuestario en el que han de ejercerse dichas políticas (STC 134/2011) [FJ 7].

6. La autorización condicionada de las operaciones de crédito y emisiones de deuda en caso de desequilibrio presupuestario de los entes locales, a que dicho desequilibrio desaparezca en tres ejercicios presupuestarios a través del plan económico-financiero, no conlleva vulneración de la autonomía ni de la suficiencia financiera de dichos entes, ya que la competencia para autorizar o no una operación de crédito que supone superar el techo normal de endeudamiento ha de atribuirse a la autoridad que tiene la responsabilidad del equilibrio económico (STC 134/2011) [FJ 7].

7. Las determinaciones normativas de los presupuestos locales contenidas en el precepto impugnado son meras especificaciones técnicas que no vulneran las autonomía local ni su suficiencia financiera, ya que no ponen en cuestión la intervención de los entes locales en los asuntos de su interés ni conllevan merma alguna de sus recursos (STC 134/2011) [FJ 7].

8. Por la concurrencia y prevalencia de otros títulos competenciales, la apelación al crédito ha de quedar sujeta, a la hora de establecer los límites o de verificar la procedencia de operaciones que excedan del techo de endeudamiento, al control estatal (STC 134/2011) [FJ 8].

9. La audiencia a la Comisión Nacional de Administración Local, en el proceso de establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de las entidades locales no menoscaba la competencia autonómica de tutela de los entes locales, ya que exclusivamente atiende a razones de eficacia y operatividad en el ejercicio, por el Estado, de su propia competencia (STC 134/2011) [FJ 8].

10. No vulnera la seguridad jurídica la remisión de la disposición impugnada a cuatro títulos competenciales distintos ya que es clara, en principio, la competencia estatal para dictar, ex art. 149.1.13 y 14 CE, las leyes controvertidas, sin perjuicio de la incidencia complementaria de otras atribuciones competenciales (STC 132/2011) [FJ 9].

11. El apartado 1 de la nueva redacción del artículo 135 CE, establece que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, instaurando un mandato constitucional que vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principial, queda fuera de la disponibilidad del Estado y las Comunidades Autónomas (STC 157/2011) [FJ 4].

12. La reforma constitucional ha modificado el 135 CE, resultando claro que, según nuestra doctrina del *ius superveniens*, es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos al dictar sentencia, pues en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones (SSTC 179/1998, 120/2011) [FJ 4].

13. Carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya del ordenamiento, pero constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas (STC 134/2011) [FJ 3].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1460-2002, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 3.2, 19, 20.2, 23.2 y disposición adicional única, apartado dos —que modifica el art. 146.1 de la Ley reguladora de haciendas locales, en la expresión “atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria”— y disposición final segunda, todos ellos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado en representación de dicha Cámara. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 12 de marzo de 2002, la Letrada del gabinete jurídico de la Generalitat de Cataluña, en representación procesal del Consejo de Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3.2, 19, 20.2, 23.2 y disposición adicional única, apartado dos —que modifica el art. 146.1 de la Ley reguladora de haciendas locales, en la expresión “atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria”— y disposición final segunda de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. La fundamentación que sustenta la impugnación se resume a continuación.

a) La representación procesal del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña comienza su escrito precisando el alcance del recurso de inconstitucionalidad presentado. Éste se dirige contra “la obligación básica, impuesta por el Estado, a que todos los presupuestos públicos, incluidos los de las Comunidades Autónomas y entidades locales, deban ser aprobados sin déficit, y en situación de equilibrio o superávit, anudando al incumplimiento de dicha obligación determinadas consecuencias, especialmente límites al acceso al crédito de esas entidades públicas, provocando con ello la vulneración de los artículos 142, 156.1, 157.1 e) CE y 44.9, 48.1, 49 y 51 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sin que ello pueda ampararse en los títulos competenciales estatales derivados de los artículos 149.1.13, 14, 11 y 18 de la Constitución”. Al mismo tiempo se advierte que el recurso interpuesto guarda una muy estrecha relación con el que el mismo recurrente ha presentado contra la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre.

b) A continuación señala la demanda que el Derecho comunitario europeo impone directamente a las Comunidades Autónomas un principio de estabilidad presupuestaria distinto al previsto en la Ley 18/2001. A su juicio, el art. 104 del Tratado de la Comunidad Europea matiza la concepción de estabilidad presupuestaria poniéndola en relación con el producto interior bruto de cada Estado, y admite que pueda haber un déficit hasta un valor de referencia, previsión concretada en el protocolo anexo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, estableciendo el objetivo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio, determinando como valores de referencia máximos para el déficit público el 3 por 100 sobre el PIB, y un máximo de 60 por 100 sobre el PIB para el endeudamiento público. Seguidamente se analizan diversos documentos y actos jurídicos de la Unión Europea, en particular el Pacto de estabilidad y crecimiento firmado en Ámsterdam el 17 de junio de 1997 que fue desarrollado por los Reglamentos del Consejo núm. 1466/1997 y 1467/1997. De tales actos jurídicos se desprende el contenido actual de lo que en los Estados miembros debe entenderse por déficit excesivo.

La demanda sostiene que, en el contexto normativo europeo descrito que sin duda vincula igualmente a las Comunidades Autónomas, el legislador estatal no está legitimado para imponer preceptivamente con carácter coactivo, y no coordinado, nuevas limitaciones vinculantes a entes públicos que gozan constitucionalmente de autonomía financiera para aprobar sus propias leyes de presupuestos [arts. 156.1 CE y 49 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)]. Por un lado, los límites que pretende establecer el legislador estatal “no constan como tales ni en la Constitución, ni en los Estatutos de Autonomía, ni siquiera en las normas europeas de estabilidad presupuestaria”. Por otro lado, la unicidad del orden económico nacional está ahora garantizada por normas europeas —incluidas las normas europeas relativas a la estabilidad presupuestaria— que se refieren a un espacio más amplio que el estatal, de forma que la prohibición de déficit contenida en el art. 2.3 de la Ley 18/2001 representa “una nueva y más dura legislación básica allí donde ya existen bases” o “bases sobre bases”, “lo cual determina una progresiva limitación en cascada de la autonomía política garantizada, la imposibilidad de acudir a mecanismos de cooperación, y la supresión directa de un recurso financiero que, para las Comunidades Autónomas, está reconocido con rango constitucional en el artículo 157.1 e) CE, y 44.9 EAC para la Generalidad de Cataluña”.

c) La demanda sostiene que mediante el art. 3.2 (varias referencias al art. 2.3 incluidas en la demanda deben ser entendidas hechas al art. 3.2) de la Ley 18/2001 “se anulan legislativamente y con carácter básico (disposición final segunda de la Ley 18/2001), los márgenes de estabilidad presupuestaria contenidos en el artículo 104 del Tratado de la Comunidad y Reglamentos 1466/1997 y 1467/1997”. Se precisa que la impugnación se refiere a la imposición legal de la prohibición de déficit, en cuanto que dicha imposición acarrea la abolición de un recurso financiero, sin posible alegación de causas de necesidad, las cuales sí están reconocidas en el art. 2 del Reglamento 1467/1997. La restricción de la autonomía financiera que realiza el art. 3.2 de la Ley 18/2001 “es de tal intensidad, que la vacía totalmente de contenido y afecta a sus caracteres esenciales, de forma que la hace irreconocible en base al concepto que de ella existe en la sociedad actual (SSTC 32/1981, FJ 3 y 109/1998, FJ 2, en relación al desapoderamiento de competencias a las Diputaciones provinciales)”. En concreto se aduce que se afecta al ingreso autonómico así como a la política autonómica de inversiones, porque la Comunidad Autónoma no puede recurrir al crédito y aprobar un presupuesto con déficit, coartando con ello una de las fuentes de financiación previstas en el art. 157.1 e) CE, e incluso, en el supuesto de obligado superávit, se le puede impedir disponer de los propios recursos autonómicos.

d) La demanda reprocha a la Ley 18/2001 que, de forma incompatible con la seguridad jurídica y con el necesario elemento formal de la legislación básica, se citen “de forma amontonada y sin ningún tipo de precisión, cuatro títulos competenciales sustancialmente distintos, para justificar una única regulación”, en referencia a las cláusulas 11, 13, 14 y 18 del art. 149.1 CE. La demanda estima inconstitucional esta técnica y, con ello, la disposición final segunda de la Ley 18/2001 por vulneración del principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE. En cualquier caso, se alega que la limitación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas realizada por el art. 3.2 de la Ley 18/2001 no está amparada por los art. 149.1.11 y 13 CE ni por la jurisprudencia constitucional. A este respecto se expone la jurisprudencia de este Tribunal sobre la conformidad constitucional del establecimiento, a través de las leyes estatales de presupuestos, de límites retributivos para los funcionarios, y se destaca que, mientras que tales límites eran coyunturales, en tanto que circunscritos al ejercicio correspondiente, y podían explicarse como “vehículo de dirección y orientación de una política económica general”, los límites que derivan de la norma impugnada son por el contrario permanentes.

e) A continuación se señala que la Ley 18/2001 no se limita a condicionar el ejercicio de un recurso financiero de las Comunidades Autónomas, sino que lo deja sin contenido, en contradicción con la STC 150/1990, FJ 3, siendo así que el recurso al crédito por parte de las Comunidades Autónomas está constitucionalmente garantizado, en concreto en la letra e) del art. 157.1 CE que se refiere al “producto de las operaciones de crédito”.

f) Prosigue la demanda argumentando que el art. 149.1.14 CE no puede amparar la Ley 18/2001, ya que ésta no garantiza realmente la coordinación con la hacienda del Estado en la medida en que el Estado puede tomar sus decisiones coyunturales sobre política económica a través de la ley anual de presupuestos, dejando de cumplir cualquiera de los preceptos ahora impugnados. Se sostiene que la prohibición de déficit no se aplicaría al Estado, de forma que el Estado podría ocupar por sí mismo y utilizar todo el margen de déficit autorizado por las normas europeas al conjunto del Estado; y si bien la Ley 18/2001 establece algunas normas de elaboración de las normas estatales de presupuestos, no habría ningún impedimento para que, a través de la ley de presupuestos del Estado, ley ordinaria, se derogue para el ejercicio correspondiente cualquier previsión al respecto prevista en la Ley 18/2001.

Asimismo, se rechaza que se califique de coordinación lo que es “directamente una imposición legal en la cual no interviene para nada en ningún momento la voluntad formal del pretendido ente coordinado, yendo mucho más allá del poder de dirección con que cuenta el que coordina respecto al coordinado (STC 27/1987, FJ 5)”. Invocando la STC 109/1998 (FJ 11) alega que no se ha dejado espacio de decisión alguno a los entes locales y Gobiernos y Parlamentos autonómicos, e insiste en la diferencia entre las facultades de coordinación, que conllevan un cierto poder de dirección, por un lado, y la asunción directa de una competencia, por otra.

Finalmente se arguye que “el verdadero carácter impositivo del art. 3.2 de la Ley 18/2001 se percibe con mayor fuerza al comprobar que ningún Estado de nuestro entorno ha operado de tal forma, sino que, aun intentando alcanzar en algunos casos objetivos de equilibrio o superávit, han establecido verdaderos mecanismos de coordinación y colaboración, sin suprimir legalmente el acceso al margen de déficit permitido en la norma europea”, aseveración que ilustra con referencias a los mecanismos existentes en diversos Estados europeos. En particular se glosa el modelo alemán, en el cual la propia Constitución fija no sólo el principio de estabilidad presupuestaria que vincula tanto a la Federación como a los Länder, sino también muchos otros aspectos relevantes, entre otros la posibilidad de que el presupuesto pueda cubrir más de un ejercicio anual y la expresa previsión de que el citado principio permite limitar la autonomía financiera de los Länder, siempre que la legislación federal cuente con el consentimiento del Bundesrat que es la Cámara de representación territorial. Situación que la demanda juzga diferente de la española, ya que en ésta el carácter anual de los presupuestos ex art. 134 CE impide que el Estado quede efectivamente vinculado por las previsiones legales de equilibrio o superávit establecidas “para siempre” y obliga a que la coordinación con la hacienda del Estado y la fijación de objetivos económicos deba ser igualmente anual.

g) Continúa la demanda argumentando que los arts. 19.1, 20.2 y 23.2 y la disposición adicional única, apartado dos —en cuanto que modifica el apartado 1 del art. 146 de la Ley reguladora de haciendas locales (LHL) en la expresión “atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria”— de la Ley 18/2001 vulneran la autonomía y suficiencia financiera prevista en los arts. 137, 140 y 142 CE para los entes locales así como las competencias de la Generalitat sobre tutela financiera de los entes locales que le reconocen los arts. 9.8 y 48.2 EAC. Estima que el carácter de norma básica de la regulación contenida en el art. 20.2 de la Ley 18/2001, junto con el silencio absoluto en relación con las competencias autonómicas sobre tutela financiera de los entes locales, provocan la inconstitucionalidad del precepto, que no deja margen de intervención a la Generalitat para ejercer sus competencias.

En conexión con lo anterior, la demanda estima que la lesión constitucional a la autonomía financiera autonómica y local es además desproporcionada, en cuanto que existen métodos menos gravosos y suficientes para conseguir la estabilidad presupuestaria. Aunque el principio de proporcionalidad constituye una contrastada técnica de análisis en materia de derechos fundamentales, ningún impedimento existe para utilizarla en otras materias constitucionalmente relevantes. Se invocan a este respecto las actuaciones de coordinación que se han desarrollado durante los años 90 del pasado siglo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera y que han tenido por objetivo la estabilidad y el equilibrio presupuestario: a juicio del recurrente, tales métodos alternativos utilizados con éxito durante (entonces) nueve años serían suficientes para alcanzar las finalidades de estabilidad.

h) La representación procesal del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña finaliza interesando la acumulación del recurso de inconstitucionalidad al presentado también por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, por la conexión existente entre las dos normas legales impugnadas y los respectivos recursos de inconstitucionalidad presentados.

2. Mediante providencia de 23 de abril de 2002 la Sección Cuarta del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 3.2, 19, 20.2, 23.2 y disposición adicional única, apartado dos —que modifica el art. 146.1 de la Ley reguladora de haciendas locales, en la expresión “atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria”— y disposición final segunda de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. El día 30 de abril de 2002 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirige al Tribunal personándose en el proceso y solicita una prórroga de ocho días para formular sus alegaciones.

4. El día 7 de mayo de 2002 la Sección Cuarta acuerda incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado de 30 de abril de 2002 y concederle la prórroga solicitada para formular las alegaciones.

5. Con fecha 10 de mayo de 2002 se registra un escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicando al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones y poniéndose a su disposición.

6. El día 16 de mayo de 2002 se registra en el Tribunal un escrito del Letrado jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de dicha Cámara, comunicando que comparece en relación con los recursos de inconstitucionalidad números 1451-2002, promovido por el Parlamento de Cataluña, 1454-2002, promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, 1455-2002, promovido por el mismo órgano de la Comunidad Autónoma y 1460-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, así como en relación con los recursos números 1461-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, 1462-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha, 1463-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha, 1467-2002, promovido por el Gobierno de Aragón, 1471-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 1473-2002, promovido por el Gobierno de Aragón, 1487-2002, promovido por las Cortes de Aragón, 1488-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, 1505-2002 y 1506-2002, promovido por Diputados del Grupo Parlamentario socialista y 1522-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, todos ellos relacionados, en lo que ahora importa, con la Ley 18//2001, de 12 de diciembre.

Al respecto señala que el Senado ha adoptado el acuerdo de personarse en los referidos recursos de inconstitucionalidad y de formular alegaciones en los cuatro referidos en primer lugar. Asimismo solicita la acumulación de todos los recursos mencionados por cumplir lo dispuesto en el art. 83 LOTC y la suspensión del plazo para formular alegaciones.

7. Con fecha 29 de mayo de 2002 se registra el escrito mediante el cual el Abogado del Estado formula sus alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad número 1460-2002, que resumidamente se exponen.

a) Antes de examinar los motivos de inconstitucionalidad aducidos por la parte demandante, el Abogado del Estado señala que, de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 18/2001, se trata de adoptar una importantísima medida de política económica dirigida a mantener y prolongar el ciclo expansivo económico actual, actuando sobre el sector de la política económica en el que el Estado tiene un margen de actuación, al ser mínima su posibilidad de intervenir en la política monetaria, que recae en el Banco Central Europeo. Por ello, el margen de intervención del Estado se localiza en las políticas estructurales y en la política presupuestaria, esfera esta última en la que inciden las medidas contenidas en la ley recurrida, que se refiere a los principios de estabilidad presupuestaria —definido como equilibrio o superávit—, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos. Estas medidas tienen en cuenta las decisiones y recomendaciones adoptadas en el ámbito europeo (Pacto de estabilidad y crecimiento acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997 y en las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa Maria da Feira de junio de 2000).

Tras recordar que el acierto técnico o político no puede ser objeto de debate constitucional en esta sede, el Abogado del Estado relaciona las razones que fundamentan la medida legal. Alude a la consolidación fiscal que, consistiendo en cerrar los presupuestos de modo que los gastos se financien con los ingresos sin endeudamiento, ha llevado a la eliminación del déficit público en el ejercicio de 2001 por primera vez en la historia de la democracia, haciendo posible el crecimiento económico español a mayor ritmo que los socios europeos, y todo ello en un contexto de desaceleración de la economía mundial. En este sentido, la prioridad del equilibrio presupuestario es la posición más adecuada para afrontar esa desaceleración, dando continuidad al crecimiento y a la creación de empleo. El principio de estabilidad presupuestaria o superávit se complementa con el de plurianualidad, teniendo en cuenta el envejecimiento de la población, de modo que los gastos que atienden a la población pasiva —sistema de pensiones, gastos sanitarios—, conllevarán, bien recortes en otras partidas, o bien aumento de otros ingresos. Por tanto, mientras se abordan las profundas reformas dirigidas a viabilizar el sistema, se trata de ir generando un margen financiero a través del objetivo de la estabilidad presupuestaria. Estamos, pues, en conclusión, ante un objetivo de política económica general materializado mediante medidas de política presupuestaria.

Para el Abogado del Estado no se trata de una actuación legislativa dirigida exclusivamente al desarrollo y cumplimiento de determinadas decisiones de la Unión Europea, sino de la adopción de un objetivo de política económica general a través de medidas en el ámbito de la política presupuestaria, sin perjuicio de que sean coherentes y respetuosas con las decisiones tomadas a nivel europeo.

Esta actuación en política presupuestaria, para que sea eficaz, ha de proyectarse en todas las Administraciones públicas, aunque ello se impone en algunos casos directamente y en otros a través de fórmulas de coordinación.

Así, en primer lugar, el art. 3 de la Ley 18/2001 dispone en su apartado 2 que, respecto de las tres Administraciones —estatal, autonómica y local— la estabilidad presupuestaria ha de entenderse como situación de equilibrio o superávit, computada según la definición dada por el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales y sin perjuicio de situaciones excepcionales.

En segundo lugar, la Ley 18/2001 prevé que las Comunidades Autónomas podrán “establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo del cumplimiento del principio de la estabilidad presupuestaria”. Por tanto, serán aquéllas las que, en ejercicio de sus competencias, actúen de modo preciso para alcanzar el objetivo a cumplir.

En tercer lugar, la Ley 18/2001 prevé un régimen excepcional para las situaciones de déficit presupuestario que, en el caso de las Comunidades Autónomas, consistirá en que deberán exponer las causas que ocasionan el déficit y formular un plan a medio plazo para su corrección. También indica que si la situación de déficit se produce por la aprobación de presupuestos que no cumplen el objetivo de equilibrio, el plan tiene por objeto los tres ejercicios siguientes y se somete al Consejo de Política Fiscal y Financiera, de manera que si dicho consejo estima que las medidas del plan no son adecuadas para la corrección se requiere a la Comunidad para que formule otro plan. En el caso de que la situación de desequilibrio se produzca no en la aprobación del presupuesto, sino en su liquidación, se deberá presentar un plan para la corrección en los mismos términos que en el caso anterior. La fórmula legal supone la intervención de un órgano de coordinación, como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, permitiéndose que sea la Comunidad Autónoma la que decida cómo actuar, esto es, sin imponer forzosamente una solución.

En cuarto lugar, la Ley 18/2001 establece un procedimiento para establecer el objetivo de equilibrio presupuestario para cada Comunidad Autónoma, partiendo de que en el primer cuatrimestre de cada año el Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Economía y Hacienda y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas, sometiéndolo al Congreso y al Senado para su aprobación. A continuación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera señala el objetivo de estabilidad para cada Comunidad Autónoma; en caso de que no hubiera acuerdo en el seno de dicho órgano, las Comunidades deben aprobar y liquidar sus presupuestos de acuerdo con el principio de equilibrio previsto en el art. 3.2 de la Ley 18/2001, es decir, con equilibrio o superávit. El acuerdo tiene carácter trienal, aunque se adopta cada año, modulándolo así en virtud de la situación económica del momento.

En quinto lugar, se establece un sistema de responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria, correspondiendo asumir a las Comunidades Autónomas las responsabilidades que se deriven del incumplimiento de las leyes recurridas o de los acuerdos adoptados en su ejecución por el Ministerio de Economía y Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Finalmente, en sexto lugar, el régimen legal se completa con un mayor control y restricción del acceso al crédito de las Comunidades Autónomas, modificándose el art. 14 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) para exigir autorización del Estado para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda u otras operaciones al crédito.

Con todas estas medidas, sigue diciendo el Abogado del Estado, no se afecta a las decisiones de la autoridad presupuestaria autonómica relativas a la previsión de ingresos y autorización de gastos respecto de cada una de las partidas del presupuesto, y se produce la menor incidencia posible en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Dicha autonomía es cada vez mayor en la vertiente de los ingresos y se ha vuelto a ampliar con el nuevo sistema de financiación, conteniéndose en la Ley Orgánica 7/2001 todo un catálogo e innovaciones en relación con la cesión de tributos estatales (impuesto sobre el valor añadido, impuestos especiales de fabricación, sobre electricidad y especial sobre determinados medios de transporte), mayores competencias normativas sobre los impuestos ya cedidos, sistemas de recargos o nuevos mecanismos de participación en ingresos del Estado, etc. De todo ello concluye el Abogado del Estado que no se puede afirmar que el endeudamiento sea el único recurso que queda a las Comunidades Autónomas para financiar sus gastos, precisando también que las leyes recurridas admiten excepcionalmente el déficit y el acceso al crédito aunque sea con medidas de coordinación.

En relación con la Administración local las previsiones son similares. Se fija un objetivo de estabilidad con informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local y ulterior aprobación del Congreso y del Senado; se impone la elaboración de un plan económico-financiero para los entes locales que no cumplan el objetivo y, finalmente, se prevé un régimen de autorización de operaciones de crédito y endeudamiento.

b) A continuación el Abogado del Estado incide en el principio de estabilidad presupuestaria y en su relación con la normativa y las recomendaciones de la Unión Europea.

La estabilidad presupuestaria como objetivo de política económica se manifiesta en la Unión Europea desde su Tratado constitutivo. Así, el artículo 4 del Tribunal constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) alude a los principios rectores de las acciones de los Estados miembros: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable. El art. 104 TCE desarrolla estos principios en relación con el déficit público, previendo la supervisión por el Consejo de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros, así como la adopción de medidas en caso de incumplimiento. Estas previsiones no contienen, sin embargo, la imposición a los Estados miembros de medidas concretas de política económica para alcanzar el objetivo común señalado, pues las mismas quedan en manos de los Estados.

El Abogado del Estado insiste en que el objetivo de la Unión Europea no es conseguir un endeudamiento neto máximo del 3 por 100, sino sanear las cuentas públicas para que la inexistencia de déficit permita el éxito en las políticas de crecimiento y pleno empleo, de modo que dicho 3 por 100 aparece como el punto en que se requiere una acción inmediata de corrección. A partir de esta premisa, el Estado español ha adoptado distintas decisiones legislativas de ordenación de su política económica, no tratándose del simple desarrollo o ejecución de decisiones europeas, sino de adopción de medidas de carácter estatal en el marco de los compromisos asumidos en la Unión Europea.

El Abogado del Estado estima improsperable la tesis defendida en el recurso de que el Derecho comunitario contenido en las disposiciones y resoluciones citadas en materia presupuestaria se impone directamente a las Comunidades Europeas. Por el contrario, las decisiones adoptadas por el Consejo en los Reglamentos 1466/1997 y 1467/1997 tienen como destinatarios a las Administraciones de los Estados miembros, que son quienes tienen la tarea de confeccionar los programas de estabilidad; también desde el punto de vista interno tales datos, cifras y previsiones son de competencia estatal por afectar a la dirección de la política económica general, a la política crediticia y a la hacienda general.

El Abogado del Estado rechaza la tesis de que las normas básicas puedan buscarse en las disposiciones dictadas por el Consejo de la Unión Europea, ya que el orden económico nacional de carácter básico sólo lo puede establecer el Estado al ejercer sus competencias constitucionales, en este caso a través de las leyes de estabilidad presupuestaria recurridas. También rechaza la afirmación del recurso sobre la pretendida anulación del Derecho comunitario sobre equilibrio presupuestario producida por las leyes básicas. Lejos de anularse nada, se actúa en ejercicio de competencias internas, procurando que con ello se cumplan los compromisos comunitarios. En este sentido alude al dictamen del Consejo de 12 de febrero de 2002, relativo al programa español de estabilidad actualizado 2001-2005, en el cual se consideran muy favorablemente las medidas incluidas en la Ley 18/2001.

c) A continuación, el Abogado del Estado rechaza que la ley recurrida vulnere la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Para la demanda dicha autonomía supone la plena disponibilidad por las Comunidades Autónomas de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer sus competencias, afirmando que dicha ley conculca este principio al suponer una restricción casi absoluta del crédito como medio de financiación.

Sin embargo, en opinión del Abogado del Estado, la doctrina del Tribunal Constitucional no ha recogido de un modo tan absoluto el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Al contrario de lo afirmado en el recurso, el Tribunal ha reconocido que la competencia estatal para dirigir la política económica puede incidir en la potestad de gasto de las Comunidades Autónomas y también puede hacerlo en la de los ingresos. Además, también ha reconocido el Tribunal la constitucionalidad de las medidas del Estado para autorizar operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas.

Así, en cuanto a la limitación de las potestades autonómicas de gasto, alude a las reiteradas Sentencias que reconocen al legislador estatal la posibilidad de limitar el aumento global de las retribuciones de los funcionarios, citando las SSTC 96/1990, FJ 3, y 62/2001, FJ 2. En definitiva, es la repercusión de las medidas de que se trate en la política económica lo que justifica su constitucionalidad, de manera que cuanto mayor sea dicha repercusión mayor puede ser la incidencia de la intervención estatal en la autonomía financiera autonómica. En su criterio, tal es el caso de la estabilidad presupuestaria, que en la actualidad constituye uno de los pilares esenciales de la política económica general.

Por lo que se refiere a la vertiente de los ingresos, la STC 13/1992, FJ 7, ha señalado que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto que por la existencia de un sistema tributario propio con potencia recaudatoria suficiente para cubrir sus necesidades financieras. Por tanto, tampoco desde la vertiente del ingreso la autonomía financiera autonómica es un concepto absoluto, especialmente porque la hacienda autonómica se nutre en buena medida de la aportación de partidas de los presupuestos del Estado. Finalmente, en cuanto a las decisiones que el Estado puede adoptar respecto del endeudamiento de las Comunidades Autónomas, la STC 11/1984, de 2 de febrero, FFJJ 5 y 6, incardina la potestad autorizatoria del Estado en la llamada Constitución económica, es decir, la considera un instrumento de la política económica, precisando que la potestad autorizatoria estatal, que se sustenta en el art. 149.1.11 CE, es de especial relevancia y está al servicio de una única política monetaria.

De todo lo expuesto se puede concluir que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas está condicionada por la coordinación con la hacienda estatal y por el ejercicio de otras competencias estatales, de manera que es necesario examinar en cada caso la decisión del Estado que incida en la autonomía financiera autonómica para apreciar si aquél se excede o no de las competencias que le atribuye la Constitución. A tal fin hay que verificar, primero, si se trata de una medida basada en el principio de coordinación; y, segundo, si la medida tiene una importantísima repercusión en la dirección de la política económica de modo que es indudable su amparo en el título del art. 149.1.13 CE. Por otra parte, aduce que la incidencia de las medidas controvertidas en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no es tan intensa como pretende el recurso, pues únicamente tiene por objeto evitar el endeudamiento (art. 14 LOFCA) y no se proyecta en absoluto sobre los ingresos y gastos. En conclusión, el régimen previsto se encuentra dentro del margen de actuación estatal, teniendo en cuenta su evidente encuadramiento en la ordenación de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE).

d) El Abogado del Estado rechaza que la imposición del equilibrio presupuestario o superávit sin ningún criterio de flexibilización no sea proporcionado al objetivo que se pretende conseguir y vulnere la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas. Destaca que el objetivo de la Unión Europea no es conseguir un endeudamiento neto máximo del 3 por 100, sino sanear las cuentas públicas para que la inexistencia de déficit permita el éxito en las políticas de crecimiento y pleno empleo, de modo que dicho 3 por 100 aparece como el punto en que se requiere una acción inmediata de corrección. A partir de esta premisa, el Estado español ha adoptado distintas decisiones legislativas de ordenación de su política económica, no tratándose del simple desarrollo o ejecución de decisiones europeas, sino de adopción de medidas de carácter estatal en el marco de los compromisos asumidos en la Unión Europea. Tampoco es correcto que se imponga el principio de estabilidad presupuestaria sin ningún criterio adicional que permita flexibilizar su aplicación: por un lado, las leyes recurridas prevén la posibilidad de la aprobación y liquidación de presupuestos sin cumplir este principio, aunque en estos casos se establezcan medidas para corregir su situación; por otro lado, se prevé asimismo que el principio se concrete para cada Comunidad Autónoma por acuerdo de un órgano de coordinación que es el Consejo de Política Fiscal y Financiera que, legalmente, podría cumplir el objetivo global de estabilidad reconociendo cierto déficit a alguna Comunidad Autónoma.

Se rechaza también el planteamiento de la demanda de que el principio de estabilidad, concebido en la forma en que lo hace la ley recurrida, frene al crecimiento y la creación de empleo. Es ésta una crítica política o, si se quiere, técnica, a la orientación del legislador de la política económica nacional, pero estos planteamientos no pueden sustentar un pronunciamiento de constitucionalidad, pues la Constitución no impone orientaciones políticas determinadas. La bondad técnica o la eficacia de las medidas para alcanzar los objetivos previstos no tiene trascendencia constitucional y así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en muchas ocasiones refiriéndose a la libertad del legislador en el empleo de dichas medidas (así, STC 222/1992, de 11 de diciembre).

e) El Abogado del Estado rechaza igualmente los motivos del recurso referido a la limitación del recurso al crédito, al vaciamiento de contenido de una fuente de financiación reconocida constitucionalmente y a la pretendida inexistencia de coordinación del Estado porque éste tomaría sus decisiones coyunturales sobre política económica a través de la ley de presupuestos. Respecto a este último motivo, señala que la Ley 18/2001 sí contiene importantes previsiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, que expone con detalle; además, el hecho de que la ley de presupuestos tenga carácter especial no quiere decir que el resto del ordenamiento no pueda incidir sobre ella, y pone como ejemplo el régimen presupuestario previsto en el texto refundido de la Ley general presupuestaria.

f) Asimismo, el Abogado del Estado rechaza la vulneración de la autonomía local, pues la ley impugnada “supone, en el ámbito de la Administración Local, una mínima innovación del ordenamiento jurídico”, y seguidamente expone el alcance de la autonomía financiera local según las SSTC 96/1990 y 104/2000. En todo caso, si la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria y su aplicación produjeran en algún momento una situación de insuficiencia de recursos a alguna o algunas entidades locales, éstas siempre podrían acudir ante este Tribunal en defensa de su autonomía constitucionalmente garantizada a través del procedimiento regulado en el art. 59.2 LOTC.

g) El escrito del Abogado del Estado excluye también la existencia de vulneración de la competencia autonómica sobre tutela financiera de los entes locales. Tanto el art. 149.1.18 CE como el art. 149.1.14 CE pueden amparar la regulación dictada en esta materia, y aduce en este sentido las SSTC 179/1985 y 233/1999. Por otra parte, advierte que los arts. 19, 20.1 y 22.2 contienen una cláusula de salvaguardia de la competencia autonómica (“sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas”).

h) Por último, el Abogado del Estado afirma la proporcionalidad de la medida adoptada en los tres elementos del principio, subrayando que la proporcionalidad debe ser valorada con arreglo al objetivo propio de las leyes de estabilidad presupuestaria y no según los objetivos establecidos en el ámbito comunitario.

Como consecuencia de todo lo argumentado, el Abogado del Estado concluye su escrito solicitando del Tribunal que declare la constitucionalidad de los preceptos recurridos.

8. Mediante providencia de 4 de junio de 2002, el Pleno del Tribunal acordó tener por personado al Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de la Cámara, en el presente recurso de inconstitucionalidad, así como en los registrados con los números 1454-2002, 1455-2002, 1460-2002, 1461-2002, 1462-2002, 1463-2002, 1467-2002, 1471-2002, 1473-2002, 1487-2002, 1488-2002, 1505-2002, 1506-2002 y 1522-2002, según interesa en su escrito de 16 de mayo de 2002, accediendo a la suspensión que pide del plazo para hacer alegaciones en los correspondientes recursos hasta tanto se resuelva sobre la acumulación de los mismos. Asimismo, acordó oír a los recurrentes y demás partes personadas para que en el plazo de diez días aleguen lo que estimen oportuno sobre la petición de acumulación. Por último, acordó llevar testimonio del citado escrito y de esta resolución a los recursos de inconstitucionalidad antes relacionados.

9. El Abogado del Estado, en escrito registrado el día 21 de junio de 2002, manifiesta que no se opone a la acumulación solicitada por la representación del Senado.

10. Con fecha 4 de julio de 2002, la representación procesal de la Generalitat de Cataluña evacuó el trámite contenido en la providencia del Tribunal de 4 de junio de 2002 y solicitó que se acordase la acumulación de los procesos correspondientes.

11. Por ATC 215/2002, de 29 de octubre, el Pleno del Tribunal denegó la acumulación solicitada.

12. Mediante escrito registrado el día 20 de noviembre de 2002, el Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de la Cámara, manifiesta que habiendo recibido copia del Auto del Pleno del Tribunal declarando que no procede la acumulación solicitada por el Senado del recurso de inconstitucionalidad 1460-2002 con los otros recursos concernientes a la misma ley, procede a formular sus alegaciones en el plazo que se le ha otorgado, alegaciones que a continuación se sintetizan.

a) No se plantea objeción alguna respecto de la legitimación de la parte recurrente, ni respecto a su representación procesal y al plazo.

b) Aborda a continuación el significado que tiene la estabilidad presupuestaria en el marco del Derecho de la Unión Europea, partiendo de que el desarrollo de la Unión Europea supone la aparición de un “nuevo escenario constitucional” en el que la estabilidad presupuestaria supone un fundamento básico de la Europa unida, puesto que los Estados han renunciado a su soberanía monetaria en razón a la existencia de una sola política monetaria y una sola autoridad en este campo, el Banco Central Europeo. Además, de acuerdo con el art. 104 TCE y el protocolo núm. 12 del mismo, corresponde a la Comisión supervisar la evolución de la situación presupuestaria y el endeudamiento de los Estados miembros y al Consejo corregir las eventuales desviaciones.

La política de estabilidad presupuestaria pasa, pues, a jugar un papel de primera magnitud en el contexto del Pacto europeo de estabilidad y crecimiento, recordándose que el art. 93 CE establece que “corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de esos Tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”. En la misma dirección, se indica que el art. 149.1.11 CE declara la competencia exclusiva del Estado sobre el sistema monetario y la STC 24/2002, de 31 de enero, FJ 5, afirma que la estabilidad presupuestaria es “un objetivo macroeconómico auspiciado por el art. 40.1”, a cuya corrección “indiscutiblemente puede contribuir la gradual recuperación del equilibrio presupuestario”, de manera que hay que considerar incorporado al art. 134 CE el principio de estabilidad presupuestaria.

No puede olvidarse, según la representación procesal del Senado, que el art. 21.3 LOFCA establece que los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados por las mismas “con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los presupuestos generales del Estado”, y aunque ello se refiere a los aspectos contables hay que dar al precepto una nueva lectura como consecuencia de las determinaciones contenidas en el art. 93 CE.

El Pacto de estabilidad y crecimiento contiene una serie de compromisos por parte de los Estados miembros: respetar el objetivo presupuestario, consiguiendo situaciones presupuestarias próximas al equilibrio con superávit; adoptar medidas correctoras para alcanzar esos objetivos una vez recibida la advertencia a través de una recomendación del Consejo; poner en marcha sin demora los ajustes presupuestarios correctores; y corregir los déficits excesivos tan pronto como sea posible. Estamos, por tanto, ante medidas que no son instrumento de una política económica coyuntural, sino ante un principio básico desde el punto de vista económico. En conclusión, los Estados miembros tienen un objetivo común contenido en el art. 98 TCE [actual art. 120 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)], que impone contribuir a los objetivos de la Unión coordinando sus políticas económicas (art. 121 TFUE), sometiéndose a un sistema de vigilancia multilateral (art. 121.5 TFUE).

A todo ello no son ajenas la Ley general de estabilidad presupuestaria y la Ley Orgánica complementaria. La exposición de motivos de la primera hace referencia a que en un Estado fuertemente descentralizado como España el esfuerzo del Estado ha de ser simultáneamente realizado por el conjunto de las Administraciones públicas. De aquí que se fije un marco de estabilidad presupuestaria de alcance básico, de acuerdo con las habilitaciones del Estado contenidas en el art. 149.1.13 y 18 CE, afirmando, complementariamente, la relevancia de las reglas 11 y 14 del mismo art. 149.1 CE. Si se examina la normativa de la Unión Europea que ha quedado reseñada, se verá que, sometida la política económica al cumplimiento de los objetivos de la Unión, ninguno de los aspectos recogidos en la exposición de motivos de la Ley general de estabilidad presupuestaria es ajeno al cumplimiento de los acuerdos del Consejo, obligatorios para el Estado español, que es garante, ex art. 93 CE, de dicho cumplimiento.

Nadie niega, aduce la representación procesal del Senado, que las Comunidades Autónomas gozan del principio de autonomía financiera, pero es éste un principio que no es absoluto, sino muy matizado, pues se ha de instrumentar “con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre los españoles” (art. 156 CE). Por tanto, el principio de autonomía financiera debe ser ejercido ahora con muchas más restricciones que con anterioridad.

La representación procesal del Senado mantiene que, habida cuenta de lo señalado, resulta aplicable al caso la doctrina contenida en la STC 11/1984, FJ 5, que expresó, con apoyo en la STC 1/1982, que las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de emisión de deuda pública deben enmarcarse en los principios básicos del orden económico resultantes de la llamada Constitución económica, ajustándose al principio de coordinación de sus haciendas con la hacienda estatal. En igual sentido, otras muchas Sentencias del Tribunal Constitucional han reconocido competencias del Estado que restringían la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en ámbitos diversos —la estabilidad económica interna o externa, la creación de empleo, el cumplimiento de compromisos internacionales o la estabilidad de la moneda—. Así, cita las SSTC 27/1981, 1/1982, 76/1983, 11/1984, 96/1984, 179/1985, 14/1986, 63/1986, 96/1990, 13/1992, 76/1992, 237/1992, 17/1996, y 171/1996. Hace referencia específica a la STC 171/1996, en conexión con la STC 96/1990, en las que el Tribunal confirmó la decisión estatal de establecimiento de un límite porcentual máximo para el incremento de las retribuciones de los empleados públicos en cuanto que ello está orientado a la consecución de la estabilidad económica y a la gradual recuperación del equilibrio presupuestario, configurándose, en suma, como un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno [así, también las SSTC 27/1981, FJ 2; y 76/1992, FJ 4 a)].

El dictamen del Consejo de Estado, de 19 de enero de 2001, emitido en relación con la Ley 18/2001, pone el acento en la relevancia que tienen las reglas 11 y 13 del art. 149.1 CE respecto del contenido de dicha Ley, haciéndose hincapié en la incidencia que tiene en este caso el art. 93 CE. En definitiva, el Estado resulta garante del cumplimiento de las obligaciones que se le imponen al Estado español en el ámbito de la Unión Europea y de aquí que le corresponda velar por que los presupuestos de las Comunidades Autónomas, al igual que los del Estado, se acomoden a los objetivos y directrices de la Unión. En este marco de necesaria coordinación entre las Haciendas estatal y autonómica se ha de entender la función coordinadora que las leyes recurridas atribuyen al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que tiene, precisamente, una naturaleza coordinadora.

c) A continuación, el representante procesal del Senado examina los motivos del recurso de inconstitucionalidad aducidos por la demanda.

Rechaza la tesis del recurso de que la prohibición de déficit contenida en la Ley 18/2001 implique una nueva y más dura legislación básica en una materia en la que ya existen bases, para cuyo rechazo, a su juicio, basta con la lectura de la exposición de motivos de la ley impugnada.

Recuerda también que el principio de autonomía financiera que la Constitución española reconoce a las Comunidades Autónomas no es de por sí absoluto, sino subordinado a los principios de coordinación y solidaridad; y estima que la ley recurrida no vacía de contenido las competencias autonómicas, como alega el recurrente, pues las Comunidades Autónomas seguirán como hasta ahora determinando libremente los gastos y, en la forma regulada por la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, sus ingresos. También carecen de sustancias las argumentaciones relativas a la autonomía local, “ya que se pretende conceder a las corporaciones locales lo que en realidad nunca han tenido”.

Por todo lo expuesto, se solicita del Tribunal que desestime el recurso de inconstitucionalidad.

13. Por escrito presentado el 6 de febrero de 2003, el Abogado de la Generalitat de Cataluña solicitó el cese del entonces Presidente del Tribunal y, subsidiariamente, su recusación en todos los procesos constitucionales pendientes en los que la Generalitat de Cataluña fuese parte o, al menos, en los que versasen sobre controversias competenciales, entre ellos el presente recurso de inconstitucionalidad; lo que fue rechazado mediante los AATC 193/2003, 194/2003 y 195/2003, todos ellos de 12 de junio.

14. Por providencia de 13 de diciembre de 2011 se fijó para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan con este recurso de inconstitucionalidad los arts. 3.2, 19, 20.2, 23.2 y disposición adicional única, apartado dos —que modifica el art. 146.1 de la Ley reguladora de haciendas locales, en la expresión “atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria”— y disposición final segunda de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

2. La fundamentación que sustenta la presente impugnación guarda una muy estrecha relación con la que el mismo recurrente ha realizado en su recurso contra la Ley Orgánica 5/2001 (que tiene el núm. 1461-2002). Los recurrentes plantearon la acumulación de ambos recursos, lo que fue denegado por este Tribunal en el ATC 215/2002, de 29 de octubre, por lo que en la presente Sentencia únicamente nos corresponde la resolución de las impugnaciones dirigidas contra los preceptos anteriormente referidos de la Ley 18/2001.

Buena parte de la argumentación del presente recurso va dirigida contra “la obligación básica, impuesta por el Estado, a que todos los presupuestos públicos, incluidos los de las Comunidades Autónomas y entidades locales, deban ser aprobados sin déficit, y en situación de equilibrio o superávit, anudando al incumplimiento de dicha obligación determinadas consecuencias, especialmente límites al acceso al crédito de esas entidades públicas, provocando con ello la vulneración de los artículos 142, 156.1, 157.1 e) CE y 44.9, 48.1, 49 y 51 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sin que ello pueda ampararse en los títulos competenciales estatales derivados de los artículos 149.1.13, 14, 11 y 18 de la Constitución”.

El Abogado del Estado rechaza que las normas impugnadas incurran en las infracciones constitucionales que se les achacan al haber sido dictadas en ejercicio de las competencias que al Estado atribuye el art. 149.1.13 CE y complementariamente, para aspectos concretos, las reglas 11, 14 y 18 del mismo art. 149.1 CE.

Y es de indicar que las cuestiones planteadas en este proceso han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011, de 20 de julio y 157/2011, de 18 de octubre, a cuyos textos nos remitiremos sucintamente, destacando ya que la reforma constitucional de 27 de septiembre pasado, que entró en vigor ese mismo día —disposición final única—, ha dado una nueva redacción al art. 135 CE con la que se ha llevado a cabo la “consagración constitucional” del principio de estabilidad presupuestaria.

3. Ante todo, hemos de plantearnos la posible extinción de este proceso por virtud de la derogación de la Ley 18/2001 por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, que aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria, cuestión ésta a la que la citada STC 134/2011, ha dado en su fundamento jurídico 2 una respuesta negativa: “carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya” del ordenamiento, pero “constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Y en este caso ocurre que la derogación que dicho Real Decreto Legislativo “realiza de la Ley 18/2001 supone su sustitución por otra normativa que reproduce, aun con una redacción diferente y más amplia, las mismas cuestiones objeto de controversia … Por tanto, ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su modificación o derogación, el recurso de inconstitucionalidad promovido frente a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, … mantiene vivo su objeto”.

4. Para entrar en el fondo del asunto hemos de recordar la doctrina del ius superveniens que reiteradamente venimos sentando, en lo que ahora importa, en el control de los posibles excesos competenciales, y sobre esta base, una vez que ya hemos dejado constancia de la reforma constitucional que ha modificado el art. 135 CE con la “consagración constitucional” —exposición de motivos de la Reforma— del “principio de estabilidad presupuestaria”, resulta claro que “es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos ahora al dictar Sentencia, pues es doctrina uniforme de este Tribunal que ‘en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones.’” (STC 179/1998, de 19 de septiembre, FJ 2, y en el mismo sentido SSTC 135/2006, de 27 de abril, FJ 3; 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2 y 120/2011, de 6 de julio, FJ 2).

Y el apartado 1 de la nueva redacción del art. 135 CE establece que “todas las Administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”. Estamos, pues, como ya dijimos en la STC 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3 “ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principial queda fuera de la disponibilidad —de la competencia— del Estado y de las Comunidades Autónomas. Cuestión distinta es la de su desarrollo, pues aquel sentido principial admite diversas formulaciones, de modo que será ese desarrollo el que perfilará su contenido”. Desarrollo que la nueva redacción del art. 135 CE en su apartado 3 encomienda a una ley orgánica, obviamente estatal.

5. Estando clara, como ya declaramos en la STC 134/2011, ya citada, y ratificamos en la STC 157/2011, la competencia estatal ex art. 149.1.13 y 14 CE, por un lado, y art. 149.1.11 y 18 CE, por otro para dictar las normas controvertidas, “deberemos valorar en el examen de cada precepto impugnado si las competencias estatales en juego limitan o no de modo indebido las competencias autonómicas, en particular su autonomía política y financiera (arts. 137 y 156 CE)” —STC 134/2011, ya citada, FJ 7—.

6. Llegando así, como acabamos de indicar, al examen de los concretos preceptos impugnados, habrá que comenzar por el art. 3.2 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, cuyo tenor es el que sigue:

“Artículo 3. Principio de estabilidad presupuestaria.

…

2. En relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1 de esta Ley, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas.”

Para juzgar su conformidad con la Constitución, bastará con remitirnos a la STC 134/2011, FJ 8 b), en la que se desestimó su impugnación con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

a) “La definición de ‘estabilidad presupuestaria’ se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13” de la Constitución.

b) “Este Tribunal en su STC 62/2001, de 1 de marzo, reiterando anterior doctrina, ha considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas.”

c) “La legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, FJ 4).”

d) “En conclusión, la impugnación del art. 3.2 de la Ley 18/2001 debe ser desestimada, pues el precepto no contiene ninguna otra prescripción complementaria del límite general examinado que suponga una vulneración de la autonomía financiera.”

No pudiendo, tampoco, acogerse la alegación de que el Estado no puede imponer una nueva legislación básica allí donde ya existen bases, las que se derivan del derecho europeo, pues la capacidad del Estado para dictar las bases en una materia no desaparece por la existencia de una normativa europea que incide sobre la mismas, máxime cuando tal normativa no agota el contenido posible de la regulación básica en la materia (SSTC 13/1992, de 6 de febrero, o 79/1992, de 28 de mayo).

7. A la misma conclusión desestimatoria hemos de llegar respecto de la impugnación de los arts. 19, 23.2 y la disposición adicional única, apartado dos, de la Ley 18/2001, todos ellos referidos al equilibrio presupuestario de los entes locales y cuyo tenor es el siguiente:

“Art. 19. Cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria de las entidades locales:

Las entidades locales, en el ámbito de sus competencias, ajustarán sus presupuestos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en el art. 3.2 de esta Ley, y sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas.”

“Art. 23. Autorización de operaciones de crédito y emisión de deuda:

…

2. Cuando las medidas contenidas en el plan económico-financiero permitan la desaparición en tres ejercicios presupuestarios de la situación de desequilibrio podrá concederse la autorización a que se refiere el apartado precedente.”

“Disposición adicional única. Modificación de los arts. 54 y 146 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales:

…

Dos. El apartado 1 del art. 146 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, queda redactado en los siguientes términos:

1. El Presupuesto General atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad en los términos previstos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, y contendrá para cada uno de los presupuestos que en él se integren:

a) Los estados de gastos, en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones.

b) Los estados ingresos, en los que figurarán las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio.

Asimismo, incluirá las Bases de Ejecución, que contendrán la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia Entidad, así como aquellas otras necesarias para su acertada gestión, estableciendo cuantas prevenciones se consideren oportunas o convenientes para la mejor realización de los gastos y recaudación de las recursos, sin que puedan modificar lo legislado para la administración económica ni comprender preceptos de orden administrativo que requieran legalmente procedimiento y solemnidades específicas distintas de lo previsto para el Presupuesto.”

El recurrente considera que los preceptos reproducidos vulneran la autonomía y suficiencia financiera prevista en los arts. 137, 140 y 142 CE para los entes locales. Debemos remitirnos a la, tantas veces citada, STC 134/2011, FJ 14, en la que desestimamos su impugnación con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

Referidas al artículo 19:

a) “la política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general, cuya ordenación, a su vez, está atribuida al Estado por la Constitución (art. 149.1.13 CE). Es asimismo obvio que esta competencia estatal es susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local. Ello determina la plena aplicabilidad de los arts. 3.2 y 19 de la Ley 18/2001 a los entes locales, toda vez que con dicha aplicabilidad no se quebrantan ni su autonomía política ni su autonomía financiera. No se quebranta su autonomía política porque dichos preceptos no ponen en cuestión el establecimiento de las políticas locales de los diversos entes, de acuerdo con lo que haya establecido en cada caso el legislador estatal o autonómico competente, sino que tan sólo fijan el marco presupuestario en el que han de ejercerse dichas políticas… tampoco vulneran la suficiencia financiera de los entes locales, pues en nada interfieren en los recursos que el Estado debe poner a su disposición mediante la participación de dichos entes en los tributos estatales.”

b) “Por tanto, cumple desestimar la impugnación de los arts. 3.2 y 19 de la Ley 18/2001”.

Referidas al artículo 23.2:

a) “Este que ahora estudiamos es un supuesto en que dejándose a la autorización el control del endeudamiento y de la oportunidad, dentro del conjunto de la política financiera, de la apelación al crédito, ha de atribuirse a la autoridad que tiene la responsabilidad del equilibrio económico la competencia para autorizar o no una operación de crédito que supone superar el techo normal de endeudamiento.”

b) “el apartado 2 del art. 23 (en su conexión con el apartado 1 del precepto, no impugnado) no prejuzga la autoridad competente para otorgar la autorización de las operaciones de crédito, sino que tan sólo condiciona dicha autorización a que desaparezca la situación de desequilibrio presupuestario de acuerdo con lo previsto en el plan económico-financiero.”

c) “Por tanto, debemos desestimar la impugnación del art. 23.2 de la Ley 18/2001.”

Y referidas a la disposición adicional única apartado 2:

a) “las determinaciones normativas de los presupuestos locales contenidas en el precepto impugnado son meras especificaciones técnicas que no vulneran las autonomía local ni su suficiencia financiera, ya que no ponen en cuestión la intervención de los entes locales en los asuntos de su interés ni conllevan merma alguna de sus recursos.”

b) “En consecuencia, procede desestimar la impugnación de la disposición adicional única, apartado dos, de la Ley 18/2001.”

8. Procede igualmente la desestimación de la impugnación del artículo 20.2 de la Ley 18/2001 cuyo tenor es el siguiente:

“Art. 20 de la Ley 18/2001. Objetivo de estabilidad presupuestaria de los entes locales:

…

2. El objetivo de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales requerirá informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local, que actuará como órgano de colaboración entre la Administración del Estado y las Entidades Locales respecto de las materias comprendidas en la presente Ley.”

El recurrente considera que el precepto reproducido vulnera las competencias de la Generalitat sobre tutela financiera de los entes locales que le reconocerían los arts. 9.8 y 48.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, que se corresponden con las competencias establecidas en los arts. 160 y 218.5 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña. Debemos igualmente aplicar la doctrina recogida en la ya mencionada STC 134/2011, FFJJ 16 y 17, a la hora de desestimar la impugnación del artículo 20.2 de la Ley 18/2001 al disponer:

a) “por la concurrencia y prevalencia de otros títulos competenciales, la apelación al crédito ha de quedar sujeta —a la hora de establecer los límites o de verificar la procedencia de operaciones que excedan del techo de endeudamiento— al control estatal.”

b) “del mismo modo que en el proceso de establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas se produce la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 6 y concordantes de la Ley Orgánica 5/2001), donde están representadas las Comunidades Autónomas, la audiencia a la Comisión Nacional de Administración Local exclusivamente atiende a razones de eficacia y operatividad en el ejercicio por el Estado de su propia competencia y no menoscaba la competencia autonómica de tutela de los entes locales.”

c) “Por tanto, procede desestimar la impugnación del art. 20.2 de la Ley18/2001.”

9. Se impugna finalmente la disposición final segunda de la Ley 18/2001 cuyo tenor es el siguiente:

“Disposición final segunda. Carácter básico de la Ley.

1. La presente Ley, aprobada al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.13 y 149.1.18 de la Constitución constituye legislación básica del Estado, salvo lo dispuesto en el capítulo II de su Título II.

2. Asimismo, la presente Ley se aprueba al amparo de las competencias que los artículos 149.1.11 y 149.1.14 de la Constitución atribuyen de manera exclusiva al Estado.”

Considera el recurrente que la Ley 18/2001 vulnera la seguridad jurídica al remitirse “de forma amontonada y sin ningún tipo de precisión” a cuatro títulos competenciales sustancialmente distintos. En la STC 134/2011, FJ 7, ya consideramos que “procede incardinar los preceptos que examinamos en la materia que resulte más específica de acuerdo con el orden constitucional de competencias”. Para realizar tal incardinación, la STC 134/2011 tuvo en cuenta tanto el preámbulo de la Ley 18/2001 como la exposición de motivos de las normas de Derecho de la Unión Europea con las que se vincula la norma impugnada y concluyó que era clara, en principio, la competencia estatal para dictar, ex art. 149.1.13 y 14 CE, las leyes controvertidas, sin perjuicio de la incidencia complementaria de otras atribuciones competenciales (así, las reglas 11 y 18 del mismo art. 149.1 CE). Sentado lo anterior procede desestimar la impugnación realizada de la disposición adicional segunda.

Procede, por tanto, la desestimación del recurso.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los artículos 3.2, 19, 20.2, 23.2 y disposición adicional única, apartado dos —que modifica el art. 146.1 de la Ley reguladora de haciendas locales, en la expresión “atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria”— y disposición final segunda de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a trece de diciembre de dos mil once

SENTENCIA 196/2011, de 13 de diciembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 9, de 11 de enero de 2012)

ECLI:ES:TC:2011:196

Recurso de inconstitucionalidad 1467-2002. Interpuesto por el Gobierno de Aragón en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas y de los entes locales: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011); integración del sistema de seguridad social en la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria que responde a una finalidad razonable.

1. Las cuestiones planteadas en este proceso relacionadas con el principio de estabilidad presupuestaria han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011 y 157/2011 [FJ 2].

2. Aplica la doctrina sobre las limitaciones de las competencias autonómicas, y en particular de su autonomía política y financiera, generadas en virtud de la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria, de la STC 134/2011 [FFJJ 3, 5 a 12].

3. La atribución por el Estatuto de competencias a la Comunidad Autónoma no puede afectar a las competencias sobre las materias o submaterias reservadas al Estado, que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal sin necesidad de que el Estatuto de Autonomía incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales (STC 31/2010) [FJ 5].

4. La estabilidad presupuestaria, tal como aparece definida en la ley impugnada, se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13 (STC 134/2011) [FJ 6].

5. La legitimidad constitucional de que el Estado establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (SSTC 62/2011, 134/2011) [FJ 6].

6. La competencia estatal sobre la política presupuestaria determina la plena aplicabilidad del principio de estabilidad presupuestaria a los presupuestos del sector público —estatal, autonómico y local—, sin que se pueda considerar que tal aplicación quebrante la competencia autonómica en materia de régimen de organización de su autogobierno ya que tan sólo determina el marco presupuestario en el que ha de ejercer su actividad [FJ 7].

7. El Estado está constitucionalmente legitimado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 CE, para establecer topes en los presupuestos autonómicos, por corresponderle garantizar el equilibrio económico general (STC 134/2011) [FJ 8].

8. La atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la facultad de emitir informes y de adoptar acuerdos en relación con la aplicación efectiva del objetivo de estabilidad presupuestaria se adecua a las competencias de coordinación y cooperación que son propias de dicho Consejo (STC 134/2011) [FJ 10].

9. La responsabilidad *ad extra* de la Administración estatal por incumplimientos del Derecho de la Unión Europea no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, aunque tampoco le impide repercutir *ad intra*, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda (SSTC 79/1992, 96/2002) [FJ 11].

10. Corresponde al Estado, no sólo establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades en el cumplimiento de la normativa europea, sino también los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado en el caso de que dichas irregularidades se produjeran efectivamente (STC 148/1998) [FJ 11].

11. La obligación de las entidades locales de ajustar sus presupuestos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria no quebranta su autonomía política al no cuestionar el establecimiento de las políticas locales ni vulnerar su suficiencia financiera, fijando tan sólo el marco presupuestario en el que han de ejercerse dichas políticas (STC 134/2011) [FJ 12].

12. La obligación de las entidades locales de ajustar sus presupuestos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria no quebranta su autonomía financiera, pues en nada interfieren en los recursos que el Estado debe poner a su disposición mediante la participación de dichos entes en los tributos estatales (STC 134/2011) [FJ 12].

13. Por la concurrencia y prevalencia de otros títulos competenciales, la apelación al crédito ha de quedar sujeta, a la hora de establecer los límites o de verificar la procedencia de operaciones que excedan del techo de endeudamiento, al control estatal (STC 134/2011) [FJ 12].

14. La audiencia a la Comisión Nacional de Administración Local, en el proceso de establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de las entidades locales no menoscaba la competencia autonómica de tutela de los entes locales, ya que exclusivamente atiende a razones de eficacia y operatividad en el ejercicio, por el Estado, de su propia competencia (STC 134/2011) [FJ 12].

15. Tanto la obligada elaboración del plan económico-financiero como la intervención del Ministerio de Hacienda son manifestación del principio de coordinación de la competencia estatal, coordinación que puede conllevar una actuación de vigilancia o seguimiento, sin que ello suponga la sustitución por el Estado del ente local afectado (STC 134/2011) [FJ 12].

16. La competencia para autorizar o no una operación de crédito que supone superar el techo normal de endeudamiento ha de atribuirse a la autoridad que tiene la responsabilidad del equilibrio económico (STC 134/2011) [FJ 12].

17. Las determinaciones normativas de los presupuestos locales contenidas en el precepto impugnado son meras especificaciones técnicas que no vulneran las autonomía local ni su suficiencia financiera, ya que no ponen en cuestión la intervención de los entes locales en los asuntos de su interés ni conllevan merma alguna de sus recursos (STC 134/2011) [FJ 12].

18. La determinación conjunta del objetivo de estabilidad presupuestaria en el Estado y el Sistema de Seguridad Social posee una finalidad razonable dado que este último también se financia con recursos del Estado por lo que mientas no exista separación de fuentes no es arbitrario que dicho objetivo se determine teniendo en cuenta a ambos [FJ 13].

19. La verificación de una posible extralimitación competencial por parte del Gobierno habrá que verificarla cuando se dicten las disposiciones reglamentarias y de otra naturaleza necesarias para garantizar la efectiva implantación de los principios establecidos en la ley impugnada [FJ 14].

20. El apartado 1 de la nueva redacción del artículo 135 CE, establece que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, instaurando un mandato constitucional que vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principial, queda fuera de la disponibilidad del Estado y las Comunidades Autónomas (STC 157/2011) [FJ 4].

21. La reforma constitucional ha modificado el 135 CE, resultando claro que, según nuestra doctrina del *ius superveniens*, es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos al dictar sentencia, pues en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones (STC 179/1998, 120/2011) [FJ 4].

22. Carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya del ordenamiento, pero constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas (STC 134/2011) [FJ 3].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1467-2002, interpuesto por el Gobierno de Aragón contra los arts. 2.2, 3.2, 3.3, 6.2, 7.1, 8.3, 11, 19, 20.2, 23.2, 25, disposición adicional única en su punto dos (en cuanto modifica el artículo 146 de la Ley de haciendas locales 39/1988, de 28 de diciembre), disposición transitoria única y disposición final cuarta en su punto 1, de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 12 de marzo de 2002, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de Aragón, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2.2, 3.2, 3.3, 6.2, 7.1, 8.3, 11, 19, 20.2, 23.2, 25, disposición adicional única en su punto dos (en cuanto modifica el artículo 146 de la Ley de haciendas locales 39/1988, de 28 de diciembre), disposición transitoria única y disposición final cuarta en su punto 1, de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. Por otrosí solicitó la acumulación del presente recurso de inconstitucionalidad al interpuesto por la propia representación legal del Gobierno de Aragón contra la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria (recurso este que se tramita bajo el núm. 1473-2002), habida cuenta de que ambos textos legales forman un bloque de aplicación e interpretación unitaria y conjunta.

2. La representación procesal del Gobierno de Aragón alude, en primer lugar, a que la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, traen causa inmediata del Pacto de estabilidad y crecimiento acordado en el seno del Consejo Europeo celebrado en Ámsterdam el 17 de junio de 1997 en el marco de lo previsto en el art. 104 del Tratado de la Comunidad Europea (que se corresponde con el actual art. 126 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea), y de los Reglamentos (CE) núms. 1466/1997, del Consejo, de 7 de julio —relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas—, y 1467/1997, del Consejo, de 7 de julio —relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo—, que tienen como finalidad concretar el alcance del referido Pacto.

Se refiere a continuación el representante legal del Gobierno de Aragón a los títulos competenciales esgrimidos para dictar la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria (objeto del presente proceso constitucional) (los arts. 149.1.11, 13, 14 y 18 CE), y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, señalando que, respecto de esta última, su exposición de motivos se limita a referirse al art. 156.1 CE, sin que en su articulado se señale el título habilitante del que se hace uso. En todo caso, la Ley Orgánica 5/2001 se aprueba de forma separada a fin de cumplir la necesaria forma de ley orgánica que, de conformidad con el art. 157.3 CE, se exige para regular el ejercicio de las competencias financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Sigue a lo anterior un resumen de la estructura y contenido de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, para concluir con la exposición de las competencias que la Comunidad Autónoma de Aragón ostenta, a juicio de su representante legal, en las materias reguladas por ambas leyes.

Seguidamente expone el representante legal del Gobierno de Aragón los argumentos en los que se funda la impugnación de los preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, a los que se refiere el presente recurso. La fundamentación que sustenta dicha impugnación se resume a continuación.

a) Se impugna, en primer lugar, el artículo 3.2 de la Ley 18/2001, por suponer una invasión de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de planificación económica (artículo 35. 2. 24 del Estatuto de Autonomía de Aragón), la supresión del recurso al crédito como fuente de financiación de la hacienda autonómica, e invadir un ámbito de decisión limitando el principio de autonomía política garantizado por el artículo 137 de la Constitución. Considera el Gobierno de Aragón que el contenido de la norma impugnada excede de lo pactado por la Administración del Estado en el Pacto de estabilidad y crecimiento de 1997 y en los Reglamentos 1446/97 y 1447/97, al eliminar la posibilidad del recurso al crédito de las Comunidades Autónomas como forma de financiación de su autonomía política, de manera que, al ir más allá del cumplimiento de los compromisos adquiridos en estos instrumentos, el precepto recurrido se enmarca únicamente en el ejercicio de la competencia en materia de “bases y coordinación de la política económica” o “hacienda general”, lo que supone la interdicción de los mecanismos de cooperación así como una extralimitación competencial por tres motivos.

En primer lugar, por producir una quiebra de la competencia asumida con carácter exclusivo por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de planificación económica de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35.1. 24 del Estatuto de Autonomía, reduciendo la competencia autonómica a una declaración nominal, sin contenido, dado que mediante el término “bases” se adopta una regulación total por la que se suprime el recurso al déficit sin margen de apreciación para la Comunidad Autónoma, cuestionando que el concepto de estabilidad presupuestaria, entendido como situación de equilibrio o superávit, sea un elemento necesario para asegurar la uniformidad del sistema, máxime cuando en la normativa comunitaria se admite un margen de déficit presupuestario para hacer coincidir las necesidades del sistema con la realidad económica.

En segundo lugar, por representar una quiebra de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, reconocida en el artículo 156 de la Constitución y, en particular, en los artículos 45, 47, 50 y 51 del Estatuto de Autonomía, que admiten dicha autonomía y, en uso de la misma, la posibilidad del recurso al crédito como forma de financiación. La invasión competencial se produce, en opinión del Gobierno de Aragón, de dos maneras, mediante la negación de ingresos e, indirectamente, por medio de la negativa de gasto ya que, al negarse la posibilidad de endeudamiento, se enerva la posibilidad de gasto con cargo a éste. Tras invocar el artículo 157.2 de la Constitución y el artículo 47.8 del Estatuto de Autonomía, analiza si los títulos competenciales invocados son suficientes para cercenar la facultad atribuida expresamente por el bloque de constitucionalidad a las Comunidades Autónomas, concluyendo que la medida adoptada se extralimita al no cohonestarse con el concepto de estabilidad a nivel comunitario y por suponer una eliminación de hecho de las facultades autonómicas no justificada en un interés público superior o general.

Por último, en tercer lugar, por suponer una quiebra de la necesaria autonomía política para la gestión de sus intereses y del ámbito de decisión propio reconocido en el artículo 137 de la Constitución. Tras destacar la íntima imbricación existente entre autonomía política y autonomía financiera, afirma que la eliminación del recurso al crédito es contraria al orden constitucional de competencias que asegura a las Comunidades Autónomas ambas autonomías para la gestión de sus respectivos intereses. La autonomía política supone la posibilidad de decidir sobre la cuantía y estructura de los ingresos, así como la forma de obtenerlos, entre la que se encuentra el recurso al crédito. Define así una vertiente financiera de la autonomía política que considera que sólo podrá verse limitada proporcionalmente en aras a un interés superior que lo justifique, lo que no acontece en el presente caso, en el que la estabilidad presupuestaria entendida como situación de equilibrio o superávit implica un sacrificio excesivo y desproporcionado del poder político de la Comunidad Autónoma de Aragón en la medida en que se establece sin atender a las circunstancias peculiares de esta Administración, sin tomar en consideración la posible utilización de otros mecanismos distintos, y sin tener en cuenta la realidad económica que, en ocasiones requerirá, de manera indefectible, el recurso al déficit. Incluso los propios Reglamentos (CE) 1466/97 y 1467/97 prevén el posible incumplimiento de los criterios establecidos en los mismos y unos mecanismos automáticos de admisión de déficit, generándose así una inseguridad jurídica incompatible con el ámbito de decisión política de la Comunidad Autónoma.

b) En segundo lugar, se impugnan los artículos 2.2 y 3.3 de la Ley 18/2001 por infringir la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de régimen de organización de sus instituciones de autogobierno, al incluirse en el ámbito de aplicación de la disciplina presupuestaria a los entes que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, cuando no existe razón de interés general o supracomunitario por la que los mismos deban estar sometidos a un principio de estabilidad presupuestaria que impida la adopción de políticas propias de cada Comunidad Autónoma, lo cual es trasladable a las sociedades mercantiles que no se integran en la Administración pública y cuyos órganos rectores no están vinculados ni son dependientes de la Administración autonómica. Las estrategias de saneamiento previstas para las empresas públicas suponen una limitación de la voluntad de la entidad mercantil y una merma de la capacidad de decisión de la Comunidad Autónoma que contraría lo dispuesto en el artículo 57.2 del Estatuto de Autonomía, y ello sin que, ni el título competencial previsto en el art. 149.1.18 de la Constitución, ni las competencias en materia de sistema monetario, divisas y convertibilidad, bases de crédito y hacienda general, lo justifique, ya que el ejercicio de la actividad de estos entes públicos está vinculado a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de vivienda, bienestar social, cultura o espectáculos, que hace imposible subsumir la actuación de tales entes en criterios puramente económicos.

c) El artículo 6.2 de la Ley 18/2001 se impugna en cuanto supone el menoscabo de la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de aprobación y ejecución de sus propios presupuestos (art. 55 del Estatuto de Autonomía de Aragón), así como del principio de autonomía financiera (art. 45 del referido Estatuto y art. 156 de la Constitución), en la medida en que se desciende al detalle de la ejecución presupuestaria, imponiendo el principio de estabilidad presupuestaria entendido como equilibrio o superávit en cualquier acto, contrato, acuerdo, convenio o disposición de cualquier rango, al requerir que estos se supediten de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria, suprimiendo la posibilidad de cubrir, con cargo al crédito, sus necesidades transitorias de tesorería, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 del Estatuto de Autonomía.

Se argumenta que el precepto impugnado supone, primero, un control exhaustivo de la actividad económica de la Comunidad Autónoma que no se compadece con las competencias de planificación general de la actividad económica o de hacienda general que se hacen valer para dictar la Ley 18/2001, ni con la autonomía financiera y libertad de gasto admitida en el artículo 45 del Estatuto de Autonomía; segundo, una contradicción con preceptos posteriores de la misma norma, en concreto, con el art. 7.3 en cuanto admite que puedan existir situaciones excepcionales de déficit presupuestario, con el art. 8.7 de la Ley Orgánica 5/2001 en la medida en que admite que se liquide el presupuesto de las Comunidades Autónomas en situación de déficit, generando estas contradicciones insalvables una clara inseguridad jurídica; y, tercero, una vulneración de la habilitación expresa, prevista en el artículo 50 del Estatuto de Autonomía, para recurrir al crédito.

d) Se impugna seguidamente el artículo 7.1 de la Ley 18/2001 por menoscabar la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 35.1.1 del Estatuto de Autonomía), así como de la autonomía política que le permite dictar sus propias disposiciones legales o reglamentarias (arts. 15 y 24 del Estatuto de Autonomía), en cuanto se le obliga a establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria. Considera la representación legal del Gobierno de Aragón que se hace un uso excesivo del concepto de legislación básica al forzarse a esta Comunidad Autónoma a ejercer sus potestades legislativas y reglamentarias más allá de los límites definidos por su autonomía política, y sin haber acudido al instrumento más idóneo de las leyes de armonización, previsto en el art. 150.3 de la Constitución.

e) A continuación se impugna el artículo 8.3 la Ley 18/2001 por invadir el ámbito de decisión de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de autonomía financiera (art. 45 del Estatuto de Autonomía), así como por ignorar los principios de distribución de competencias previstos en los artículos 148, 149 y 157.3 de la Constitución y el Estatuto de Autonomía, al atribuir a un órgano deliberante, consultivo y de cooperación, como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, facultades decisorias incompatibles con su verdadero carácter.

La representación legal del Gobierno de Aragón se remite a lo alegado en su recurso de inconstitucionalidad núm. 1473-2002 contra la Ley Orgánica 5/2001, en relación con la impugnación de los artículos 5, 6 y 8 de la misma, así como del punto segundo de la disposición adicional única de esta norma que supone la modificación del artículo 3.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

Para la recurrente, los acuerdos dictados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para la aplicación del objetivo de estabilidad presupuestaria, no pueden tener carácter decisorio y vinculante respecto del ámbito de decisión de las Comunidades Autónomas, so pena de cambiar la naturaleza del referido órgano. De esta manera, la regulación por la que se dota al Consejo de facultades decisorias resulta contraria al concepto formal y material del término “bases”.

f) La impugnación del artículo 11 de la Ley 18/2001 la basa la representación legal del Gobierno de Aragón en el hecho de que, a su entender, este precepto supone la quiebra del principio de autonomía previsto en el artículo 137 de la Constitución en la medida en que supone la sujeción de la Comunidad Autónoma a una responsabilidad general innominada, de espaldas a los medios de control frente a la actividad de las Comunidades Autónomas previstos en el artículo 153 del mismo texto constitucional. Además, parece existir cierta habilitación para un desarrollo legal o reglamentario de un procedimiento de responsabilidad general frente al ejercicio del poder legislativo que, en el uso de su autonomía política, haga la Comunidad Autónoma de Aragón al aprobar sus presupuestos de acuerdo con el art. 55 de su Estatuto de Autonomía, lo cual no es admisible ya que el control de validez de las normas con rango de ley compete en exclusiva al Tribunal Constitucional, y el de los acuerdos adoptados en ejecución presupuestaria al ámbito de actuación de la jurisdicción contencioso-administrativa.

g) Seguidamente se impugnan en bloque los artículos 19, 20.2, 22.2, 23.2, 25 y disposición adicional única, punto 2, de la Ley 18/2001, por suponer la quiebra de los arts. 35.1.2 , 44.2 y 53.1 del Estatuto de Autonomía, en cuanto se impone a los entes locales de la Comunidad Autónoma de Aragón los principios de estabilidad presupuestaria entendida como equilibrio o superávit, con invasión de la esfera de competencia de esta Administración autonómica respecto al régimen local.

h) La impugnación de la disposición transitoria única de la Ley 18/2001 se basa en que su redacción adolece de arbitrariedad proscrita por el art. 9.3 de la Constitución, así como en la inobservancia de los artículos 41 y 50 del texto constitucional al intentar trasladar los recursos del sistema de Seguridad Social a la Administración General del Estado, permitiendo esta última una situación de déficit que se niega a otras Administraciones. Tras referirse al contenido de la Ley 24/1997, de 15 julio, de seguridad social, consolidación y racionalización del sistema, y al acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social, publicado en el “Boletín Oficial del Estado” de 9 de abril de 2001, y concluir que la disposición transitoria única impugnada contraviene, con patente arbitrariedad, los compromisos previos adquiridos. Se refiere seguidamente la representación legal del Gobierno de Aragón a la legitimación que ostenta para discutir este precepto y que se deriva del efecto económico que tendrá su contenido y en las competencias que ostenta en materias conexas con el sistema público de Seguridad Social.

i) Por último se impugna la disposición final cuarta, en su punto primero, de la Ley 18/2001, por cuanto supone la atribución al Gobierno de un control genérico e indeterminado sobre la actuación de la Comunidad Autónoma de Aragón, teniendo en cuenta que las medidas de control no se sujetan, ni a la distribución competencial, ni a las facultades de coordinación que corresponden al Estado, y que el art. 7.2 del mismo texto legal atribuye al Gobierno la facultad de velar por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en todo el ámbito del sector público.

3. Por providencia de 23 de abril de 2002 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo se acordó publicar la incoación del procedimiento en el “Boletín Oficial del Estado”.

4. El día 8 de mayo de 2002 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirige al Tribunal personándose en el proceso y solicita una prórroga de ocho días para formular sus alegaciones.

5. Mediante providencia de 14 de mayo de 2002 la Sección Segunda acuerda incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado de 8 de mayo de 2002 y concederle la prórroga solicitada para formular las alegaciones.

6. Con fecha 3 de junio de 2002 se registra en este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, que resumidamente se exponen.

a) Antes de examinar los motivos de inconstitucionalidad aducidos por el Gobierno de Aragón, el Abogado del Estado expone el contenido y finalidad de las leyes recurridas, que queda expresado en la exposición de motivos de la Ley 18/2001. Según el legislador se trata de adoptar una importantísima medida de política económica dirigida a mantener y prolongar el ciclo expansivo económico actual, actuando sobre el sector de la política económica en el que el Estado tiene un margen de actuación, al ser mínima su posibilidad de intervenir en la política monetaria, que recae en el Banco Central Europeo. Por ello, el margen de intervención del Estado se localiza en las políticas estructurales y en la política presupuestaria, esfera esta última en la que inciden las medidas contenidas en las leyes recurridas, que se refieren a los principios de estabilidad presupuestaria —definido como equilibrio o superávit—, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos. Estas medidas tienen en cuenta las decisiones y recomendaciones adoptadas en el ámbito europeo (Pacto de estabilidad y crecimiento acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997 y recomendaciones del Consejo Europeo de Santa Maria da Feira de junio de 2000).

Sin ánimo de exhaustividad y señalando que el acierto técnico o político no puede ser objeto de debate constitucional en esta sede, el Abogado del Estado relaciona las razones que fundamentan las medidas legales. En primer lugar, alude a la consolidación fiscal que, consistiendo en cerrar los presupuestos de modo que los gastos se financien con los ingresos sin endeudamiento, ha llevado a la eliminación del déficit público en el ejercicio de 2001 por primera vez en la historia de la democracia, haciendo posible el crecimiento económico español a mayor ritmo que los socios europeos, y todo ello en un contexto de desaceleración de la economía mundial. En este sentido, la prioridad del equilibrio presupuestario es la posición más adecuada para afrontar esa desaceleración, dando continuidad al crecimiento y a la creación de empleo. El principio de estabilidad presupuestaria o superávit se complementa con el de plurianualidad, teniendo en cuenta el envejecimiento de la población, de modo que los gastos que atienden a la población pasiva sistema de pensiones, gastos sanitarios conllevarán, bien recortes en otras partidas, bien aumento de otros ingresos. Por tanto, mientras se abordan las profundas reformas dirigidas a viabilizar el sistema, se trata de ir generando un margen financiero a través del objetivo de la estabilidad presupuestaria. Estamos, pues, ante un objetivo de política económica general materializado mediante medidas de política presupuestaria.

Esta actuación en política presupuestaria, para que sea eficaz, ha de proyectarse en todas las Administraciones públicas, aunque ello se impone en algunos casos directamente y en otros a través de fórmulas de coordinación. El Abogado del Estado precisa que en este apartado introductorio analizará por separado las medidas de orden presupuestario que se refieren a las Comunidades Autónomas y las que se refieren a las entidades locales, pues, aun siendo similares, requieren distinto tratamiento.

Así, en primer lugar, señala que el art. 3 de la Ley 18/2001 dispone en su apartado 2 que, respecto de las tres Administraciones —estatal, autonómica y local— la estabilidad presupuestaria ha de entenderse como situación de equilibrio o superávit, computada según la definición dada por el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales y sin perjuicio de situaciones excepcionales.

En segundo lugar, dicha ley prevé que las Comunidades Autónomas podrán “establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria”. Por tanto, serán aquéllas las que, en ejercicio de sus competencias, actúen de modo preciso para alcanzar el objetivo a cumplir.

En tercer lugar, se prevé un régimen excepcional para las situaciones de déficit presupuestario que, en el caso de las Comunidades Autónomas, consistirá en que deberán exponer las causas que ocasionan el déficit y formular un plan a medio plazo para su corrección. Si la situación de déficit se produce por la aprobación de presupuestos que no cumplen el objetivo de equilibrio, el plan tiene por objeto los tres ejercicios siguientes y se somete al Consejo de Política Fiscal y Financiera, de manera que si dicho Consejo estima que las medidas del plan no son adecuadas para la corrección se requiere a la Comunidad para que formule otro plan. En el caso de que la situación de desequilibrio se produzca no en la aprobación del presupuesto, sino en su liquidación, se deberá presentar un plan para la corrección en los mismos términos que en el caso anterior. La fórmula legal supone la intervención de un órgano de coordinación, como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, permitiéndose que sea la Comunidad Autónoma la que decida cómo actuar, esto es, sin imponer forzosamente una solución.

En cuarto lugar, se fija un procedimiento para establecer el objetivo de equilibrio presupuestario para cada Comunidad Autónoma, partiendo de que en el primer cuatrimestre de cada año el Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Economía y Hacienda y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas, sometiéndolo al Congreso y al Senado para su aprobación. A continuación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera fija el objetivo de estabilidad para cada Comunidad Autónoma; en caso de que no hubiera acuerdo en el seno de dicho órgano, las Comunidades deben aprobar y liquidar sus presupuestos de acuerdo con el principio de equilibrio previsto en el art. 3.2 de la Ley 18/2001, es decir, con equilibrio o superávit. El acuerdo tiene carácter trienal, aunque se adopta cada año, modulándolo así en virtud de la situación económica del momento.

En quinto lugar, se establece un sistema de responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria, correspondiendo asumir a las Comunidades Autónomas las responsabilidades que se derivasen del incumplimiento de las leyes recurridas o de los acuerdos adoptados en su ejecución por el Ministerio de Economía y Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Finalmente, en sexto lugar, el régimen legal se completa con un mayor control y restricción del acceso al crédito de las Comunidades Autónomas, modificándose el art. 14 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) para exigir autorización del Estado para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda u otras operaciones al crédito.

Con todas estas medidas no se afecta a las decisiones de la autoridad presupuestaria autonómica relativas a la previsión de ingresos y autorización de gastos respecto de cada una de las partidas del presupuesto, de manera que se produce la menor incidencia posible en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Dicha autonomía es cada vez mayor en la vertiente de los ingresos y se ha vuelto a ampliar con el nuevo sistema de financiación, conteniéndose en la Ley Orgánica 7/2001 todo un catálogo e innovaciones en relación con la cesión de tributos estatales (impuesto sobre el valor añadido, impuestos especiales de fabricación, sobre electricidad y especial sobre determinados medios de transporte), mayores competencias normativas sobre los impuestos ya cedidos, sistemas de recargos o nuevos mecanismos de participación en ingresos del Estado, etc. De todo ello concluye el Abogado del Estado que no se puede afirmar que el endeudamiento sea el único recurso que queda a las Comunidades Autónomas para financiar sus gastos, precisando también que las leyes recurridas admiten excepcionalmente el déficit y el acceso al crédito aunque sea con medidas de coordinación.

En relación con la Administración local las previsiones son similares. Se fija un objetivo de estabilidad con informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local y ulterior aprobación del Congreso y del Senado; se impone la elaboración de un plan económico-financiero para los entes locales que no cumplan el objetivo y, finalmente, se prevé un régimen de autorización de operaciones de crédito y endeudamiento.

b) A continuación el Abogado del Estado incide en el principio de estabilidad presupuestaria y en su relación con la normativa y las recomendaciones de la Unión Europea.

La estabilidad presupuestaria como objetivo de política económica se manifiesta en la Unión Europea desde su Tratado constitutivo. Así, su actual art. 4.3 alude a los principios rectores de las acciones de los Estados miembros: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable. El art. 104 desarrolla estos principios en relación con el déficit público, previendo la supervisión por el Consejo de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros, así como la adopción de medidas en caso de incumplimiento. El Pacto de estabilidad y crecimiento, contenido en la resolución del Consejo de 17 de junio de 1997 (97/C236/01), se transformó en el Reglamento núm. 1466/1997 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y en el Reglamento núm. 1467/1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Cita también las recomendaciones del Consejo Europeo celebrado en Santa Maria da Feira en junio de 2000, dirigidas al saneamiento de las cuentas públicas, más allá del nivel mínimo, para cumplir el Pacto de estabilidad y crecimiento.

Estas previsiones no contienen, sin embargo, la imposición a los Estados miembros de medidas concretas de política económica para alcanzar el objetivo común señalado, pues las mismas quedan en manos de los Estados. En este sentido, el dictamen del Consejo de 12 de febrero de 2002, relativo al programa español de estabilidad actualizado 2001-2005, pone de manifiesto que las medidas incluidas en la Ley 18/2001 se consideran muy favorables.

El Abogado del Estado destaca que el objetivo de la Unión Europea no es conseguir un endeudamiento neto máximo del 3 por 100, sino sanear las cuentas públicas para que la inexistencia de déficit permita el éxito en las políticas de crecimiento y pleno empleo, de modo que dicho 3 por 100 aparece como el punto en que se requiere una acción inmediata de corrección, (en general, los arts. 4.3 y 104 del Tratado y, en especial, el Reglamento 1467/1997 y la resolución del Consejo de 17 de junio de 1997 —Pacto de estabilidad y crecimiento—, aludiendo esta última al objetivo a medio plazo de situaciones próximas al equilibrio o de superávit). A partir de esta premisa, el Estado español ha adoptado distintas decisiones legislativas de ordenación de su política económica, no tratándose del simple desarrollo o ejecución de decisiones europeas, sino de adopción de medidas de carácter estatal en el marco de los compromisos asumidos en la Unión Europea.

c) El Abogado del Estado afirma a continuación la constitucionalidad de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, dictadas en el ejercicio del título contenido en el art. 149.1.13 CE. Rechaza el Abogado del Estado el alegato del representante legal del Gobierno de Aragón según el cual la competencia de esta Comunidad Autónoma sobre planificación económica (art. 35.1.14 del Estatuto de Autonomía de Aragón) queda vaciada de contenido por dichas leyes estatales, porque agotan la regulación y no permiten la intervención autonómica.

Para el Abogado del Estado, esta tesis impugnatoria se apoya en premisas que no responden a la realidad, pues, sin perjuicio de que la viabilidad presupuestaria sea sólo un sector de la política económica y que, por lo tanto, la planificación económica autonómica puede desarrollarse en los restantes sectores, lo cierto es que, como resulta del art. 3 de la Ley Orgánica 5/2001, también en el ámbito de la estabilidad presupuestaria queda margen de actuación para las Comunidades Autónomas. El legislador autonómico, además de poder dictar las leyes de desarrollo de la legislación estatal básica sobre estabilidad presupuestaria, tiene la posibilidad de determinar un objetivo de estabilidad presupuestaria más ambicioso que el acordado por el Estado.

Afirma asimismo el Abogado del Estado que el recurso de inconstitucionalidad parte de la premisa de que los fines que persiguen las leyes impugnadas son los de la Unión Europea, concluyendo de ello que como ésta no impone el equilibrio o el superávit presupuestario existe un exceso competencial en el ejercicio del título contenido en el art. 149.1.13 CE. La demanda entiende, en suma, que la imposición del equilibrio presupuestario o superávit sin ningún criterio de flexibilización no es proporcionada al objetivo y vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Para el Abogado del Estado esta tesis impugnatoria se apoya en premisas que no responden a la realidad. De un lado, rechaza el Abogado del Estado que el objetivo de la Unión Europea sea que el déficit presupuestario no supere el 3 por 100, sino alcanzar una situación de equilibrio o superávit. Como quiera que el objetivo se adoptó en 1997 con el Pacto de estabilidad y crecimiento, ocurre que en el año 2002 pueden orientarse las políticas económicas de los Estados en la dirección de reducción del déficit.

En este sentido, el objetivo de la ley recurrida (al igual que el de la Ley orgánica 5/2001) no es, exclusivamente, cumplir los mínimos exigidos por la normativa comunitaria, sino que llega más lejos, como se señala en la exposición de motivos de la Ley 18/2001, y pretende potenciar el crecimiento y una convergencia real con los países más desarrollados. Se trata, por tanto, de un régimen normativo nuevo a través del cual el Gobierno puede, ex art. 149.1.13 CE, ejecutar decisiones de política económica de control del déficit, decisiones que se adoptan anualmente con la aprobación del Congreso y el Senado. Tampoco es correcto, continúa afirmando el Abogado del Estado, que no existan criterios de flexibilización del objetivo, pues cabe aprobar y liquidar los presupuestos sin cumplir el principio de estabilidad, pero en ese caso se establecen medidas para corregir la situación. Cabe también concretar el principio de estabilidad para cada Comunidad Autónoma con la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Se rechaza también por el Abogado del Estado el planteamiento del recurso conforme al cual el principio de estabilidad, concebido en la forma en que lo hace la ley recurrida (y la Ley Orgánica 5/2001), frene el crecimiento y la creación de empleo. Es ésta una crítica política o, si se quiere, técnica, a la orientación del legislador de la política económica nacional, pero estos planteamientos no pueden sustentar un pronunciamiento de constitucionalidad, pues la Constitución no impone orientaciones políticas determinadas. La bondad técnica o la eficacia de las medidas para alcanzar los objetivos previstos no tiene trascendencia constitucional y así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en muchas ocasiones refiriéndose a la libertad del legislador en el empleo de dichas medidas (así, STC 222/1992).

d) A continuación, el Abogado del Estado rechaza que la ley recurrida (y la Ley Orgánica 5/2001) vulnere la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Para el Gobierno de Aragón dicha autonomía supone la plena disponibilidad por las Comunidades Autónomas de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer sus competencias, afirmando que dichas leyes conculcan este principio al suponer una restricción casi absoluta del crédito como medio de financiación. Sin embargo, en opinión del Abogado del Estado, la doctrina del Tribunal Constitucional no ha recogido de un modo tan absoluto el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Al contrario de lo afirmado en el recurso, el Tribunal ha reconocido que la competencia estatal para dirigir la política económica puede incidir en la potestad de gasto de las Comunidades Autónomas y también puede hacerlo en la de los ingresos. Además, también ha reconocido el Tribunal la constitucionalidad de las medidas del Estado para autorizar operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas.

Así, en cuanto a la limitación de las potestades autonómicas de gasto, alude a las reiteradas Sentencias que reconocen al legislador estatal la posibilidad de limitar el aumento global de las retribuciones de los funcionarios, citando las SSTC 96/1990, FJ 3, y 62/2001, FJ 2. En definitiva, es la repercusión de las medidas de que se trate en la política económica lo que justifica su constitucionalidad, de manera que cuanto mayor sea dicha repercusión mayor puede ser la incidencia de la intervención estatal en la autonomía financiera automática. En su criterio, tal es el caso de la estabilidad presupuestaria, que en la actualidad constituye uno de los pilares esenciales de la política económica general.

Por lo que se refiere a la vertiente de los ingresos, la STC 13/1992, FJ 7, ha señalado que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto que por la existencia de un sistema tributario propio con potencia recaudatoria suficiente para cubrir sus necesidades financieras. Por tanto, tampoco desde la vertiente del ingreso la autonomía financiera autonómica es un concepto absoluto, especialmente porque la hacienda autonómica se nutre en buena medida de la aportación de partidas de los presupuestos del Estado. Finalmente, en cuanto a las decisiones que el Estado puede adoptar respecto del endeudamiento de las Comunidades Autónomas, la STC 11/1984, FFJJ 5 y 6, incardina la potestad autorizatoria del Estado en la llamada Constitución económica, es decir, la considera un instrumento de la política económica, precisando que la potestad autorizatoria estatal, que se sustenta en el art. 149.1.11 CE, es de especial relevancia y está al servicio de una única política monetaria.

De todo lo expuesto se puede concluir que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE) está condicionada por la coordinación con la hacienda estatal y por el ejercicio de otras competencias estatales, de manera que es necesario examinar en cada caso la decisión del Estado que incida en la autonomía financiera autonómica para apreciar si aquél se excede o no de las competencias que le atribuye la Constitución. En este sentido, el Abogado del Estado manifiesta que la intervención prevista en la Ley Orgánica 5/2001 y en la Ley 18/2001 del Consejo de política fiscal y financiera responde a la actuación de coordinación que es propia de dicho órgano. Además, aduce que la incidencia de las medidas controvertidas en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no es tan intensa como pretende el recurso, pues únicamente tiene por objeto evitar el endeudamiento (art. 14 LOFCA) y no se proyecta en absoluto sobre los ingresos y gastos. En conclusión, el régimen previsto se encuentra dentro del margen de actuación estatal, teniendo en cuenta su evidente encuadramiento en la ordenación de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE).

e) El Abogado del Estado descarta que el art. 11 de la Ley Orgánica 5/2001 incurra en ninguna de las infracciones que aduce el Gobierno de Aragón. La previsión sobre las entidades de Derecho público a que se refiere el art. 2.2 de la Ley 18/2001 queda amparada en el título del art. 149.1.13 CE, sin perjuicio de que pueda tener acomodo en otros títulos competenciales, y no es una regulación de detalle, sino que, muy al contrario, se trata simplemente de establecer un objetivo de estabilidad presupuestaria. De acuerdo con el referido art. 11, las Comunidades Autónomas no sólo pueden establecer las disposiciones que consideren oportunas para delimitar con más exactitud el concepto de equilibrio financiero de los entes del art. 2.2 de la Ley 18/2001, sino que también podrán establecer las estrategias de saneamiento oportunas para alcanzar esa situación. Por otro lado, la previsión del art. 11 de la Ley Orgánica 5/2001 está plenamente justificada, pues el objetivo de estabilidad presupuestaria sólo puede cumplirse si se proyecta sobre la totalidad del sector público.

f) La impugnación del art. 6.1 de la Ley 18/2001, fundada en que supone una regulación exhaustiva y de detalle, una medida contraria a otros preceptos de la ley que permiten excepcionalmente situaciones deficitarias y una vulneración del artículo 50 del Estatuto que permite acceder al crédito para cubrir necesidades transitorias de tesorería, tampoco puede prosperar según el Abogado del Estado, pues estamos ante una mera previsión general que persigue que el objetivo de estabilidad sea real y efectivo sin contener una regulación exhaustiva ni de detalle porque las Comunidades Autónomas podrán regular en cada caso las medidas a adoptar para el cumplimiento de este objetivo; tampoco existe contradicción con otros preceptos de la ley, ya que su dictado incluye las previsiones excepcionales de déficit; por último, el precepto no prohíbe el acceso al crédito para necesidades de tesorería, sino que se limita a exigir autorización para estas operaciones de crédito cuando se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

g) El Abogado del Estado examina a continuación la constitucionalidad del art. 7.1 de la Ley 18/2001, que es recurrido por vulnerar la autonomía política de la Comunidad Autónoma, afirmando que encuentra su especificación en el art. 3.1 de la Ley Orgánica 5/2001, cuyo tenor potestativo excluye imposición forzosa alguna para el desarrollo de las previsiones de la ley.

h) Rechaza a continuación el Abogado del Estado que la medida consistente en la elaboración de un plan de saneamiento y su sometimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera adolezca de inconstitucionalidad, ya que la aplicación del objetivo de estabilidad presupuestaria al que responde esta medida se basa en un principio de coordinación de las Administraciones autonómicas con las del Estado, pues se prevén distintos momentos, previos y posteriores, en los que aquellas podrán emitir su parecer sobre la cuestión, sin que exista, al final del proceso, una imposición forzosa a las Comunidades Autónomas en relación con la configuración de su presupuesto, sin perjuicio, claro está, de la posible derivación de responsabilidad por incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea, o en materia de autorización de operaciones de crédito o en relación con el ejercicio de acciones ante el Tribunal Constitucional.

Tras negar la aplicabilidad al caso de la doctrina contenida en la STC 76/1983, se concluye la inexistencia de vulneración de la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas, y se afirma la mera existencia de una medida de coordinación sin carácter forzoso o vinculante para el poder ejecutivo o legislativo autonómico.

i) Sobre la constitucionalidad del art. 11 de la Ley 18/2001, sostiene el Abogado del Estado que la impugnación es prematura, pues aún no se conoce el sentido del desarrollo del precepto, y que la derivación de responsabilidad no es un modo de revisión o de control de la actividad de las Comunidades Autónomas, sino una fórmula para hacer efectiva la cláusula de responsabilidad de las decisiones comunitarias sobre la Administración que ha provocado su aplicación.

j) Niega a continuación el Abogado del Estado la vulneración de la autonomía local, por cuanto la ley impugnada tiene una repercusión mínima en este ámbito. Sostiene que el control del déficit y la tendencia a aprobar los presupuestos en situación de equilibrio eran aspectos anteriormente impuestos por la Ley de haciendas locales y por la doctrina del Tribunal Constitucional, que caracteriza la autonomía financiera de las entidades locales por la suficiencia de recursos y por una conexión directa con las haciendas estatal y autonómicas. El legislador estatal sólo persigue establecer su régimen jurídico en el ámbito de sus competencias, pretendiendo únicamente el saneamiento y equilibrio de los presupuestos locales, sin que se haya probado que esta regulación provoque directamente una situación de insuficiencia de las haciendas locales, en cuyo caso siempre se podría acudir ante el Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía local constitucionalmente garantizada a través del procedimiento incorporado por los arts. 59.2 y 75 bis LOTC, revelándose ahora el carácter prematuro de este motivo impugnatorio.

k) A continuación, el Abogado del Estado afirma la inexistencia de vulneración de la competencia autonómica sobre la tutela financiera de los entes locales. Tras sostener la competencia del Estado en base a los títulos previstos en el art. 149.1, apartados 11, 13, 14 y 18 de la Constitución, afirma que la regulación que hace la ley recurrida del equilibrio presupuestario de las entidades locales constituye un bloque unitario cuyo objeto y medidas concretas encuentran una cláusula de salvaguarda de la competencia autonómica en los propios arts. 19, 20.1 y 22.2 de la Ley 18/2001. Señala que el referido art. 19 constituye una base del régimen jurídico de la Administración local en su aspecto financiero y una orientación o dirección de la política económica general; el art. 20 se ampara en las competencias del Estado en materia de política crediticia y equilibrio económico, encuadrados igualmente en el título sobre hacienda general; los arts. 21 y 22 tienen su amparo competencial los apartados 13 y 11 del citado art. 149.1 de la Constitución, negándose la aplicabilidad de la doctrina contenida en la STC 179/1985 sobre la competencia en materia de inspección financiera sobre entes locales, por cuanto las actuaciones atribuidas al Estado en la Ley 18/2001 no tienen carácter general sino que están referidas, exclusivamente, al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria; por último, las medidas de autorización de operaciones de crédito quedan amparadas en los títulos referentes a política crediticia y equilibrio económico.

l) Acerca de la impugnación de la disposición transitoria única por encubrir un déficit del Estado que no se permite a las Comunidades Autónomas, el Abogado del Estado niega la existencia de arbitrariedad ya que, al existir una comunicación entre las fuentes de financiación del sistema general de la Seguridad Social y del Estado, lógicamente las situaciones de déficit o superávit de ambas también se comunican entre sí, de manera que, mientras no exista separación de fuentes en los presupuestos de ambos organismos no puede tildarse de arbitrario que el objetivo de estabilidad presupuestaria se realice conjuntamente, invocando a tal efecto la nueva redacción dada al art. 86.2 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, por la Ley 21/2001 por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía.

m) Para concluir, el Abogado del Estado considera que la impugnación de la disposición final cuarta, por invadir competencias normativas derivadas de la autonomía política de la Comunidad Autónoma de Aragón, resulta prematura puesto que este precepto no permite por sí mismo concluir la invasión de competencia alguna al limitarse a prever el desarrollo de la ley en el ámbito de las competencias del Gobierno de la Nación, por lo que sólo cuando se hayan dictado los reglamentos y disposiciones podrá verificarse la extralimitación imputada, si bien advierte de las indudables competencias del Estado para desarrollar la ley.

7. El día 16 de mayo de 2002 se registró en el Tribunal un escrito del Letrado jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de dicha Cámara, comunicando que comparece en relación con los recursos de inconstitucionalidad números 1451-2002, promovido por el Parlamento de Cataluña, 1454-2002, promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, 1455-2002, promovido por el mismo órgano de la Comunidad Autónoma y 1460-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, así como en relación con los recursos números 1461-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, 1462-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha, 1463-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha, 1467-2002, promovido por el Gobierno de Aragón, 1471-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 1473-2002, promovido por el Gobierno de Aragón, 1487-2002, promovido por las Cortes de Aragón, 1488-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, 1505-2002 y 1506-2002, promovido por Diputados del Grupo Parlamentario socialista, y 1522-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, todos ellos relacionados, en lo que ahora importa, con la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre.

Al respecto señala que el Senado ha adoptado el acuerdo de personarse en los referidos recursos de inconstitucionalidad y de formular alegaciones en los cuatro referidos en primer lugar. Asimismo solicita la acumulación de todos los recursos mencionados por cumplir lo dispuesto en el art. 83 LOTC y la suspensión del plazo para formular alegaciones.

Finalmente, el Senado no formuló alegaciones.

8. Mediante providencia de 4 de junio de 2002 el Pleno del Tribunal acordó tener por personado al Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de la Cámara, en el presente recurso de inconstitucionalidad, así como en los registrados con los números 1451-2002, 1454-2002, 1455-2002, 1460-2002, 1461-2002, 1462-2002, 1463-2002, 1471-2002, 1473-2002, 1487-2002, 1488-2002, 1505-2002, 1506-2002 y 1522-2002, según interesa en su escrito de 16 de mayo de 2002, accediendo a la suspensión que pide del plazo para hacer alegaciones en los correspondientes recursos hasta tanto se resuelva sobre la acumulación de los mismos.

9. Por ATC 215/2002, de 29 de octubre, el Pleno del Tribunal denegó la acumulación solicitada.

10. Mediante providencia de 13 de diciembre de 2011 se acordó señalar para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan con este recurso de inconstitucionalidad, los arts 2.2, 3.2, 3.3, 6.2, 7.1, 8.3, 11, 19, 20.2, 23.2, 25, disposición adicional única en su punto dos (en cuanto modifica el artículo 146 de la Ley de haciendas locales 39/1988, de 28 de diciembre), disposición transitoria única y disposición final cuarta en su punto 1, de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

2. La fundamentación que sustenta la presente impugnación guarda relación con la fundamentación recogida en el recurso de inconstitucionalidad 1473/2002 planteado también por el Gobierno de Aragón contra determinados artículos de la Ley Orgánica 5/2001, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria. No obstante, el recurrente ha planteado un recurso autónomo frente a los preceptos recogidos en la Ley Orgánica 5/2001, recurso finalmente no acumulado al presente por este Tribunal, por lo que en la presente sentencia únicamente corresponde la resolución de las impugnaciones dirigidas contra los preceptos anteriormente referidos de la Ley 18/2001.

La representación procesal del Gobierno de Aragón considera que los preceptos recurridos vulneran la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma reconocida en el art. 156 de la Constitución, así como sus competencias exclusivas en materia de planificación de la actividad económica (art. 35.1.14 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982) o de régimen de organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 35.1.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982), sin que los títulos habilitantes que dan cobertura constitucional a la ley recurrida justifiquen, en su opinión, el alcance de su regulación.

El Abogado del Estado rechaza que las normas impugnadas incurran en las infracciones constitucionales que se les achaca al haber sido dictadas en ejercicio de las competencias que al Estado atribuye el art. 149.1.13 CE y complementariamente, para aspectos concretos, las reglas 11, 14 y 18 del mismo art. 149.1 CE.

Y es de indicar que las cuestiones planteadas en este proceso han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011, de 20 de julio, y 157/2011 de 18 de octubre a cuyos textos nos remitiremos sucintamente, destacando ya que la reforma constitucional de 27 de septiembre pasado, que entró en vigor ese mismo día —disposición final única—, ha dado una nueva redacción al art. 135 CE con la que se ha llevado a cabo la “consagración constitucional” del principio de estabilidad presupuestaria.

3. Ante todo, hemos de plantearnos la posible extinción de este proceso por virtud de la derogación de la Ley 18/2001 por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, que aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria, cuestión ésta a la que la citada STC 134/2011, ha dado en su fundamento jurídico 2 una respuesta negativa: “carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya” del ordenamiento, pero “constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Y en este caso ocurre que la derogación que dicho Real Decreto Legislativo “realiza de la Ley 18/2001 supone su sustitución por otra normativa que reproduce, aun con una redacción diferente y más amplia, las mismas cuestiones objeto de controversia … Por tanto, ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su modificación o derogación, el recurso de inconstitucionalidad promovido frente a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, … mantiene vivo su objeto”.

4. Para entrar en el fondo del asunto hemos de recordar la doctrina del ius superveniens que reiteradamente venimos sentando, en lo que ahora importa, en el control de los posibles excesos competenciales, y sobre esta base, una vez que ya hemos dejado constancia de la reforma constitucional que ha modificado el art. 135 CE con la “consagración constitucional” —exposición de motivos de la Reforma— del “principio de estabilidad presupuestaria”, resulta claro que “es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos ahora al dictar sentencia, pues es doctrina uniforme de este Tribunal que ‘en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones.’” (STC 179/1998, de 19 de septiembre, FJ 2, y en el mismo sentido SSTC 135/2006, de 27 de abril, FJ 3, 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2 y 120/2011, de 6 de julio, FJ 2).

Y el apartado 1 de la nueva redacción del art. 135 CE establece que “todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”. Estamos, pues, como ya dijimos en la STC 157/2011, de 18 de octubre, “ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principial queda fuera de la disponibilidad —de la competencia— del Estado y de las Comunidades Autónomas. Cuestión distinta es la de su desarrollo, pues aquel sentido principial admite diversas formulaciones, de modo que será ese desarrollo el que perfilará su contenido”. Desarrollo que la nueva redacción del art. 135 CE en su apartado 3 encomienda a una ley orgánica, obviamente estatal.

5. Estando clara, como ya declaramos en la STC 134/2011, ya citada, y ratificamos en la STC 157/2011, la competencia estatal ex art. 149.1.13 y 14 CE, por un lado, y art. 149.1.11 y 18 CE, por otro para dictar las normas controvertidas, “deberemos valorar en el examen de cada precepto impugnado si las competencias estatales en juego limitan o no de modo indebido las competencias autonómicas, en particular su autonomía política y financiera (arts. 137 y 156 CE)” —STC 134/2011, ya citada, FJ 7—, no sin antes recordar la doctrina establecida en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 64, en relación con que la atribución por el Estatuto de competencias a la Comunidad Autónoma, en el presente supuesto las competencias exclusivas en materia de planificación de la actividad económica y de régimen de organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, no puede afectar a las competencias (o potestades o funciones dentro de las mismas) sobre las materias o submaterias reservadas al Estado, que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales.

6. Llegando así, como acabamos de indicar, al examen de los concretos preceptos impugnados, habrá que comenzar por el art. 3.2 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, cuyo tenor es el que sigue:

“Artículo 3. Principio de estabilidad presupuestaria.

..

2. En relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1 de esta Ley, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas.”

Se impugna el precepto por suponer una invasión de las competencias autonómicas en materia de planificación (reconocida en el art. 71.32 del vigente Estatuto de Autonomía de Aragón) por suponer la supresión del recurso al crédito como fuente de financiación y por suponer una merma de la autonomía política. Para juzgar su conformidad con la Constitución, habremos de remitirnos a la STC 134/2011, FJ 8 b), en la que se desestimó su impugnación con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

a) “La definición de ‘estabilidad presupuestaria’ se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13” de la Constitución.

b) “Este Tribunal en su STC 62/2001, de 1 de marzo, reiterando anterior doctrina, ha considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas.”

c) “La legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, FJ 4).”

d) “En conclusión, la impugnación del art. 3.2 de la Ley 18/2001 debe ser desestimada, pues el precepto no contiene ninguna otra prescripción complementaria del límite general examinado que suponga una vulneración de la autonomía financiera.”

7. Se impugnan, asimismo, los artículos 2.2 y 3.3 de la Ley 18/2001 por infringir la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de régimen de organización de sus instituciones.

“Artículo 2. Ámbito de aplicación subjetivo.

…

2. El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de la Administración del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales y no comprendidos en el número anterior, tendrán asimismo consideración de sector público y quedarán sujetos a lo dispuesto en el Título I de esta Ley y a las normas que específicamente se refieran a las mismas.”

“Artículo 3. Principio de estabilidad presupuestaria.

….

3. En relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley, se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero a la que, en su caso, se accederá a través de la adopción de estrategias de saneamiento que eviten o disminuyan las pérdidas y puedan aportar beneficios adecuados a su objeto social o institucional.”

Hemos afirmado que “la política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general, cuya ordenación, a su vez, está atribuida al Estado por la Constitución (art. 149.1.13 CE). Es asimismo obvio que esta competencia estatal es susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local” [STC 134/2011, FJ 8 a) y 14 a)]. Ello determina la plena aplicabilidad del principio de estabilidad presupuestaria a los entes de derecho público de las Comunidades Autónomas y demás entidades a que se refiere el artículo 2.2 de la Ley 18/2001, sin que se pueda considerar que tal aplicación quebrante la competencia autonómica en materia de régimen de organización de su autogobierno porque no se pone en cuestión la creación y establecimiento de los mismos, sino que tan sólo se determina el marco presupuestario en el que han de ejercer tales entes su actividad.

Por tanto, cumple desestimar la impugnación de los artículos 2.2 y 3.3 de la Ley 18/2001.

8. Procede, igualmente, la desestimación de la impugnación del art. 6.2 de la Ley 18/2001.

“Art. 6. Principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos

…

2. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley que afecte a los gastos públicos, deben valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria.”

Se impugna el precepto en cuanto supone el menoscabo de la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de aprobación y ejecución de su propio presupuesto, así como del principio de autonomía financiera. La argumentación aplicable a la desestimación del art. 6.2 es la misma que la realizada en la STC 134/2011, FJ 8 b), para desestimar la impugnación del principio de estabilidad mismo recogido en el artículo 3.2 de la Ley 18/2001 y a la que ya nos hemos referido en un fundamento anterior: la legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1, establezca topes para los presupuestos autonómicos por corresponder al Estado garantizar el equilibrio económico general.

9. La misma argumentación se debe acoger a la hora de desestimar la impugnación del artículo 7.1 de la Ley 18/2001 por menoscabar la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

“Artículo 7. Cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

1. Los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley vendrán obligados a establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.”

El precepto impugnado remite a la Comunidad Autónoma el establecimiento de los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuar las normas reguladoras en materia presupuestaria al principio de estabilidad. Principio que, como ya se ha establecido, es plenamente legítimo que se imponga por el Estado a las Comunidades Autónomas. Las Comunidades Autónomas se encuentran obligadas a adecuar su normativa presupuestaria al objetivo de cumplimiento, si bien pueden optar entre las diversas medidas posibles para alcanzarlo.

10. También se impugna el artículo 8.3 de la Ley 18/2001 por vulnerar la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma al atribuir, se afirma, al Consejo de Política Fiscal y Financiera facultades decisorias.

“Artículo 8. Establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

…

El informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera al que se refiere el apartado 1 del presente artículo, así como los acuerdos del mismo que se dicten para la aplicación del objetivo de estabilidad presupuestaria, se remitirán por la Secretaría Permanente de dicho Consejo a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, para su conocimiento.”

Tal como argumentamos en la STC 134/2011, FJ 11, “la atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la facultad de emitir informes y de adoptar acuerdos en relación con la aplicación efectiva del objetivo de estabilidad presupuestaria se adecua a las competencias de coordinación y cooperación que son propias de dicho Consejo”, por lo que debe, ahora, ser desestimada la impugnación del artículo 8.3.

11. Impugna, asimismo, el Gobierno de Aragón el artículo 11 de la Ley 18/2001.

“Artículo 11. Responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaría.

Los sujetos enumerados en el artículo 2 de la presente Ley que, incumpliendo las obligaciones en ella contenidas o los acuerdos que en su ejecución fuesen adoptados por el Ministerio de Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.

En el proceso de asunción de responsabilidad financiera a que se refiere el párrafo anterior, se garantizará, en todo caso, la audiencia de la Administración o entidad afectada.”

Este Tribunal ha afirmado que la responsabilidad ad extra de la Administración estatal por incumplimientos del Derecho de la Unión Europea “no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, aunque tampoco le impide repercutir ad intra, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda” (SSTC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 5; 148/1998, de 2 de julio, FJ 8, o 96/2002, de 25 de abril, FJ 10). Para la jurisprudencia del Tribunal Constitucional corresponde al Estado, no sólo establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades o las carencias en el cumplimiento de la normativa europea, sino también “los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado en el caso de que dichas irregularidades o carencias se produjeran efectivamente y así se constatara por las instituciones comunitarias” (STC 148/1998, FJ 8). Con base en esta doctrina se debe desestimar la impugnación del artículo 11 de la Ley 18/2001.

12. A la misma conclusión desestimatoria hemos de llegar respecto de la impugnación en bloque de los arts. 19, 20.2, 22.2, 23.2, 25 y la disposición adicional única.Dos de la Ley 18/2001, que se objetan por imponer a los entes locales el principio de estabilidad entendida como equilibrio o superávit con invasión de la esfera de competencia de la administración autonómica respecto al régimen local:

“Art. 19. Cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria de las entidades locales:

Las entidades locales, en el ámbito de sus competencias, ajustarán sus presupuestos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en el art. 3.2 de esta Ley, y sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas.”

“Artículo 20. Objetivo de estabilidad presupuestaria de las Entidades Locales.

…

2. El objetivo de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales requerirá informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local, que actuará como órgano de colaboración entre la Administración del Estado y las Entidades Locales respecto de las materias comprendidas en el presente Ley.”

“Artículo 22. Corrección de las situaciones de desequilibrio.

…

2. El plan económico-financiero para la corrección del desequilibrio será remitido al Ministerio de Hacienda, que será el órgano responsable del seguimiento de las actuaciones encaminadas a la corrección del desequilibrio, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas.”

“Art. 23. Autorización de operaciones de crédito y emisión de deuda:

…

2. Cuando las medidas contenidas en el plan económico-financiero permitan la desaparición en tres ejercicios presupuestarios de la situación de desequilibrio podrá concederse la autorización a que se refiere el apartado precedente.”

“Artículo 25. Régimen aplicable a los entes de derecho público comprendidos en el artículo 2.2 de esta Ley.

Los entes de derecho público a los que se refiere el artículo 2.2 de la presente Ley, dependientes de las Entidades Locales, que incurran en pérdidas que afecten al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, vendrán obligados a elaborar un informe de gestión, dirigido al Pleno de la Corporación, sobre las causas del desequilibrio y, en su caso, un plan de saneamiento a medio plazo, en el que se indicarán las medidas correctoras de carácter económico-financiero que se han de adoptar por sus órganos rectores. El contenido, el plazo y el procedimiento para la presentación del informe de gestión y del plan de saneamiento serán objeto de desarrollo reglamentario.”

“Disposición adicional única. Modificación de los arts. 54 y 146 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales:

…

Dos. El apartado 1 del art. 146 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, queda redactado en los siguientes términos:

1. El Presupuesto General atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad en los términos previstos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, y contendrá para cada uno de los presupuestos que en él se integren:

a) Los estados de gastos, en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones.

b) Los estados ingresos, en los que figurarán las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio.

Asimismo, incluirá las Bases de Ejecución, que contendrán la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia Entidad, así como aquellas otras necesarias para su acertada gestión, estableciendo cuantas prevenciones se consideren oportunas o convenientes para la mejor realización de los gastos y recaudación de las recursos, sin que puedan modificar lo legislado para la administración económica ni comprender preceptos de orden administrativo que requieran legalmente procedimiento y solemnidades específicas distintas de lo previsto para el Presupuesto.”

Debemos remitirnos, una vez más, para desestimar la presente impugnación a la, tantas veces citada, STC 134/2011 en la que desestimamos la impugnación de algunos de los preceptos aquí impugnados con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones, igualmente aplicables a aquellos preceptos de este bloque no impugnados entonces:

Referidas al artículo 19 de la Ley 18/2001 [STC 134/2011, FJ 14 a)]:

a) “la política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general, cuya ordenación, a su vez, está atribuida al Estado por la Constitución (art. 149.1.13 CE). Es asimismo obvio que esta competencia estatal es susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local. Ello determina la plena aplicabilidad de los arts. 3.2 y 19 de la Ley 18/2001 a los entes locales, toda vez que con dicha aplicabilidad no se quebrantan ni su autonomía política ni su autonomía financiera. No se quebranta su autonomía política porque dichos preceptos no ponen en cuestión el establecimiento de las políticas locales de los diversos entes, de acuerdo con lo que haya establecido en cada caso el legislador estatal o autonómico competente, sino que tan sólo fijan el marco presupuestario en el que han de ejercerse dichas políticas… tampoco vulneran la suficiencia financiera de los entes locales, pues en nada interfieren en los recursos que el Estado debe poner a su disposición mediante la participación de dichos entes en los tributos estatales.”

b) “Por tanto, cumple desestimar la impugnación de los arts. 3.2 y 19 de la Ley 18/2001.”

Referidas al artículo 20.2 de la Ley 18/2001 [STC 134/2011, FFJJ 16 y 17 a)]:

a) “por la concurrencia y prevalencia de otros títulos competenciales, la apelación al crédito ha de quedar sujeta —a la hora de establecer los límites o de verificar la procedencia de operaciones que excedan del techo de endeudamiento— al control estatal.”

b) “del mismo modo que en el proceso de establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas se produce la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 6 y concordantes de la Ley Orgánica 5/2001), donde están representadas las Comunidades Autónomas, la audiencia a la Comisión Nacional de Administración Local exclusivamente atiende a razones de eficacia y operatividad en el ejercicio por el Estado de su propia competencia y no menoscaba la competencia autonómica de tutela de los entes locales.”

c) “Por tanto, procede desestimar la impugnación del art. 20.2 de la Ley18/2001.”

Referidas al artículo 22.2 [STC 134/2011, FJ 17 b)]:

a) “tanto la obligada elaboración del plan económico-financiero como la intervención del Ministerio de Hacienda —siendo esta última el específico objeto de esta impugnación— son manifestación del principio de coordinación de la competencia estatal, coordinación que, como hemos señalado en el anterior fundamento jurídico 11, puede conllevar una actuación de vigilancia o seguimiento, sin que ello suponga la sustitución por el Estado del ente local afectado.”

Referidas al artículo 23.2 [STC 134/2011, FJ 14 b)]:

a) “es un supuesto en que …ha de atribuirse a la autoridad que tiene la responsabilidad del equilibrio económico la competencia para autorizar o no una operación de crédito que supone superar el techo normal de endeudamiento. Con lo que el acto de autorización puede significar en orden a prevenir las consecuencias dañosas que pudieran producirse para las entidades locales por un endeudamiento excesivo, destacan los aspectos que afectan al conjunto, y, desde esta estimativa, son invocables los títulos competenciales del art. 149.1.11 y 13” de la Constitución.

b) “el apartado 2 del art. 23 (en su conexión con el apartado 1 del precepto, no impugnado) no prejuzga la autoridad competente para otorgar la autorización de las operaciones de crédito, sino que tan sólo condiciona dicha autorización a que desaparezca la situación de desequilibrio presupuestario de acuerdo con lo previsto en el plan económico-financiero.”

Y, finalmente, referidas a la disposición adicional única.Dos de la Ley 18/2001 [STC 134/2011, FJ 14 c)]

a) “las determinaciones normativas de los presupuestos locales contenidas en el precepto impugnado son meras especificaciones técnicas que no vulneran las autonomía local ni su suficiencia financiera, ya que no ponen en cuestión la intervención de los entes locales en los asuntos de su interés ni conllevan merma alguna de sus recursos.”

b) “En consecuencia, procede desestimar la impugnación de la disposición adicional única, apartado dos, de la Ley 18/2001.”

13. Seguidamente se impugna la disposición transitoria única de la Ley 18/2001.

“Disposición transitoria única.

La determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria en el Estado y el Sistema de Seguridad Social se realizará conjuntamente en tanto no se culmine el proceso de separación de fuentes de este último.”

Para el recurrente se vulnera el artículo 9.3 CE al conseguirse indirectamente que el déficit de la Administración del Estado se compense con el superávit existente en el sistema de Seguridad Social, logrando el Estado en conjunto el objetivo de estabilidad y liberándose del rigor presupuestario que el mismo impone a las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, no cabe estimar tal impugnación pues con relación a este reproche es necesario reafirmar, una vez más, la doctrina de este Tribunal, según la cual, la calificación de “arbitraria” dada a una ley a los efectos del art. 9.3 de la Constitución exige una cierta prudencia. La ley es la “expresión de la voluntad popular”, como dice el preámbulo de la Constitución, y es principio básico del sistema democrático. Ahora bien, en un régimen constitucional, también el poder legislativo está sujeto a la Constitución, y es misión de este Tribunal velar porque se mantenga esa sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones políticas. El cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad, según han advertido ya algunas de nuestras Sentencias. Así, al examinar un precepto legal impugnado, desde ese punto de vista, el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda justificación, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10; 66/1985, de 23 de mayo, FJ 1; 108/1986, de 29 de julio, FJ 18; 65/1990, de 5 de abril, FJ 6; 142/1993, de 22 de abril, FJ 9; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 16; 116/1999, de 17 de junio, FJ 14; 74/2000, de 14 de marzo, FJ 4; y 104/2000, de 13 de abril FJ 8).

La norma impugnada en el presente recurso posee una finalidad razonable dado que como argumenta el Abogado del Estado el sistema de Seguridad Social también se financia con recursos del Estado y mientas no exista separación de fuentes no es arbitrario que el objetivo de estabilidad se determine teniendo en cuenta a ambos.

14. Finalmente se impugna la disposición final cuarta, en su punto 1, de la Ley 18/2001 cuyo tenor es el siguiente:

“Disposición final cuarta. Desarrollo normativo de la Ley.

1. Se faculta al Gobierno de la Nación, en el ámbito de sus competencias, para que apruebe las normas reglamentarias previstas en la presente Ley. Asimismo, el Gobierno de la Nación podrá dictar las medidas necesarias para garantizar la efectiva implantación de los principios establecidos en esta Ley.”

Considera el recurrente que tal precepto se opone a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la interdicción de controles genéricos e indeterminados sobre el ejercicio de las competencias. Procede, sin embargo, desestimar la impugnación, acogiendo en este punto la argumentación del Abogado del Estado, pues la verificación de una posible extralimitación competencial por parte del Gobierno habrá que verificarla cuando se dicten las disposiciones reglamentarias y de otra naturaleza necesarias para garantizar la efectiva implantación de los principios establecidos en la Ley 18/2001.

Procede, por tanto, la desestimación del recurso.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los arts. 2.2, 3.2, 3.3, 6.2, 7.1, 8.3, 11, 19, 20.2, 23.2, 25, disposición adicional única en su punto dos (en cuanto modifica el artículo 146 de la Ley de haciendas locales 38/1988, de 28 de diciembre), disposición transitoria única y disposición final cuarta en su punto 1, de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a trece de diciembre de dos mil once

SENTENCIA 197/2011, de 13 de diciembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 9, de 11 de enero de 2012)

ECLI:ES:TC:2011:197

Recurso de inconstitucionalidad 1487-2002. Interpuesto por las Cortes de Aragón en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas y de los entes locales: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011); atribución al Estado de la potestad para recabar información financiera de las entidades locales que resulta coherente con el ejercicio de su competencia sobre política presupuestaria.

1. Las cuestiones planteadas en este proceso relacionadas con el principio de estabilidad presupuestaria han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011 y 157/2011 [FJ 2].

2. Aplica la doctrina sobre las limitaciones de las competencias autonómicas, y en particular de su autonomía política y financiera, generadas en virtud de la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria, de la STC 134/2011 [FFJJ 5 a 15].

3. La estabilidad presupuestaria, tal como aparece definida en la ley impugnada, se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13 (STC 134/2011) [FJ 6].

4. La legitimidad constitucional de que el Estado establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (SSTC 62/2011, 134/2011) [FJ 6].

5. La estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit que tiene el precepto impugnado se aviene con las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 14 CE, competencias que se ejercen en el marco multilateral de coordinación y cooperación previsto por el legislador orgánico (STC 134/2011) [FJ 10].

6. La necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas, cuando se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, no vulnera la autonomía política y financiera autonómica, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1 apartados 11 y 13 CE (STC 134/2011) [FFJJ 10, 13].

7. Ninguna vulneración de la autonomía política y financiera supone la fijación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de ellas pues es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta a la garantía del equilibrio económico que ha de ser adoptada con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema (STC 134/2011) [FJ 11].

8. La exigencia de que las comunidades Autónomas deben elaborar y liquidar sus presupuestos en situación de equilibrio cuando no se alcanzase un acuerdo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera acerca de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria de cada Comunidad Autónoma, no vulnera su autonomía política y financiera, al afectar a la garantía del equilibrio económico general de todo el sistema (STC 134/2011) [FJ 11].

9. Cuando el principio de estabilidad presupuestaria no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, es legítimo que el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio (SSTC 62/2001, 134/2011) [FJ 12].

10. No vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas el examen del plan económico-financiero por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, ni tampoco el requerimiento de la presentación de un nuevo plan cuando el anterior no garantice el cumplimiento del objetivo de estabilidad (STC 134/2011) [FJ 12].

11. La atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la facultad de emitir informes y de adoptar acuerdos en relación con la aplicación efectiva del objetivo de estabilidad presupuestaria se adecua a las competencias de coordinación y cooperación que son propias de dicho Consejo (STC 134/2011) [FJ 12].

12. La necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas, cuando se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, no vulnera la autonomía política y financiera autonómica, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1 apartados 11 y 13 CE (STC 134/2011) [FJ 13].

13. La política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general, cuya ordenación, a su vez, está atribuida al Estado por la Constitución ex art. 149.1.13 CE, siendo esta competencia estatal susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local (STC 134/2011) [FJ 14].

14. La obligación de las entidades locales de ajustar sus presupuestos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria no quebranta su autonomía política, al no cuestionar el establecimiento de las políticas locales ni vulnerar su suficiencia financiera, fijando tan sólo el marco presupuestario en el que han de ejercerse dichas políticas (STC 134/2011) [FJ 14].

15. La obligación de las entidades locales de ajustar sus presupuestos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria no quebranta su autonomía financiera, pues en nada interfieren en los recursos que el Estado debe poner a su disposición mediante la participación de dichos entes en los tributos estatales (STC 134/2011) [FJ 14].

16. Por la concurrencia y prevalencia de otros títulos competenciales, la apelación al crédito ha de quedar sujeta, a la hora de establecer los límites o de verificar la procedencia de operaciones que excedan del techo de endeudamiento, al control estatal (STC 134/2011) [FJ 14].

17. La audiencia a la Comisión Nacional de Administración Local, en el proceso de establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de las entidades locales no menoscaba la competencia autonómica de tutela de los entes locales, ya que exclusivamente atiende a razones de eficacia y operatividad en el ejercicio, por el Estado, de su propia competencia (STC 134/2011) [FJ 14].

18. Tanto la obligada elaboración del plan económico-financiero como la intervención del Ministerio de Hacienda son manifestación del principio de coordinación de la competencia estatal, coordinación que puede conllevar una actuación de vigilancia o seguimiento, sin que ello suponga la sustitución por el Estado del ente local afectado (STC 134/2011) [FJ 14].

19. Las determinaciones normativas de los presupuestos locales contenidas en el precepto impugnado son meras especificaciones técnicas que no vulneran las autonomía local ni su suficiencia financiera, ya que no ponen en cuestión la intervención de los entes locales en los asuntos de su interés ni conllevan merma alguna de sus recursos (STC 134/2011) [FJ 14].

20. La competencia para autorizar o no una operación de crédito que supone superar el techo normal de endeudamiento ha de atribuirse a la autoridad que tiene la responsabilidad del equilibrio económico (STC 134/2011) [FJ 15].

21. El reconocimiento de la capacidad del Ministerio de Hacienda para recabar información de las entidades locales no vulnera las competencias autonómicas de tutela de las entidades locales pues no excluye la posibilidad de la Administración de la Comunidad Autónoma de recabar y obtener información concreta sobre la actividad de las mismas [FJ 16].

22. La verificación de una posible extralimitación competencial por parte del Gobierno habrá que verificarla cuando se dicten las disposiciones reglamentarias y de otra naturaleza necesarias para garantizar la efectiva implantación de los principios establecidos en la ley impugnada [FJ 17].

23. El apartado 1 de la nueva redacción del artículo 135 CE, establece que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, instaurando un mandato constitucional que vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principial, queda fuera de la disponibilidad del Estado y las Comunidades Autónomas (STC 157/2011) [FJ 4].

24. La reforma constitucional ha modificado el 135 CE, resultando claro que, según nuestra doctrina del *ius superveniens*, es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos al dictar sentencia, pues en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones (STC 179/1998, 120/2011) [FJ 4].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

El recurso de inconstitucionalidad núm. 1487-2002, interpuesto por las Cortes de Aragón contra los arts. 3.2; 19 a 23; disposición adicional única —que modifica los arts. 54 y 146.1 de la Ley reguladora de haciendas locales—; y la disposición final cuarta, inciso segundo del apartado 1, de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria; y contra los arts. 2; 3; 5, segundo inciso; 6.3 y 4; 8; 9; y disposición adicional única, apartados uno, dos, tres y cuatro —en lo relativo a determinadas modificaciones introducidas en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas— de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. Han intervenido el Abogado del Estado y el Letrado de las Cortes Generales-Jefe de la asesoría jurídica del Senado en representación de dicha Cámara. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 13 de marzo de 2002, la Letrada de las Cortes de Aragón en nombre y representación de las mismas, interpuso recurso de inconstitucionalidad, de un lado, contra los arts. 3.2; 19 a 23; disposición adicional única —que modifica los arts. 54 y 146.1 de la Ley reguladora de haciendas locales—; y la disposición final cuarta, inciso segundo del apartado 1, de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y, de otro lado, contra los arts. 2; 3; 5, segundo inciso; 6.3 y 4; 8; 9; y disposición adicional única, apartados uno, dos, tres y cuatro —en lo relativo a determinadas modificaciones introducidas en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas— de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. La impugnación de ambas leyes se sustenta en la siguiente fundamentación.

a) La representación procesal de las Cortes de Aragón justifica la impugnación conjunta de ambas normas en que la Ley Orgánica 5/2001 en su art. 2 remite, en cuanto a la definición de los principios que la informan y específicamente del de estabilidad presupuestaria, a la Ley 18/2001 y en que en su exposición de motivos afirma que “la propia denominación de esta ley pretende expresar el hecho de que la interpretación y aplicación de ambas leyes deberá producirse siempre de forma unitaria, siendo las dos normas instrumentos al servicio de idénticos objetivos de política económica”.

De otro lado, expone que la esfera de interés de la Comunidad Autónoma, que es lo que justifica su legitimación, no se identifica con la defensa de sus competencias, pues de acuerdo con la STC 28/1991, de 14 de febrero, “ni el recurso de inconstitucionalidad puede ser equiparado al conflicto de competencias, siendo como es un instrumento de depuración objetiva del ordenamiento, ni cabe identificar ‘el propio ámbito de autonomía’ del art.32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional con el elenco de competencias estatutarias”, cuestión ésta que retoma más adelante para sostener su legitimación para pretender la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos impugnados por desconocer la autonomía local reconocida constitucionalmente en los arts. 140 y 142 CE.

b) La demanda plantea inicialmente que el art. 3.2 de la Ley 18/2001, en tanto dispone que se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, y el art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001, que ordena los principios de aquélla se apliquen a las Comunidades Autónomas, implican una limitación de la autonomía financiera de éstas que excede de las competencias estatales previstas en el art. 149 CE. La representación autonómica entiende que, aunque la disposición final segunda de la Ley 18/2001 afirma que ha sido dictada al amparo de las reglas 11, 13, 14 y 18 del art. 149.1 CE, lo cierto es que de su contenido se deduce una preponderancia del art. 149.1.13 CE, pues su art. 1 hace referencia a la regla 13 del art. 149.1 CE como fundamento para establecer “los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos”. Argumenta, a continuación, que la doctrina constitucional sobre el concepto “planificación general de la actividad económica” destaca que la concreción de dicha competencia estatal no puede conducir a un vaciamiento de las competencias autonómicas, lo que se traduce, según la STC 171/1996, de 30 octubre, en “la exigencia de que las decisiones que el Estado adopte con base en el art. 149.1.13 CE se ciñan a aquellos aspectos estrictamente indispensables para la consecución de los fines de política económica que aquéllas persigan (entre otras muchas, SSTC 152/1988, fundamento jurídico 4 y 201/1988, fundamento jurídico 2)”.

Dado el alcance del art. 149.1.13 CE, lo que en este proceso constitucional ha de cuestionarse es si la imposición a las Comunidades Autónomas del “déficit cero” es estrictamente indispensable para lograr los fines de estabilidad presupuestaria que las leyes impugnadas persiguen, entendidos estos objetivos en el contexto de la Unión Económica y Monetaria, pues el art. 3.1 de la Ley 18/2001 no precisa el contenido de dicho principio sino que prescribe que se realizará “de acuerdo con los principios derivados del Pacto de estabilidad y crecimiento”, alegando que ninguna objeción puede efectuarse a la consideración de los principios comunitarios en la definición de la estabilidad presupuestaria prevista por las leyes impugnadas porque la STC 208/1999, de 11 de noviembre, afirmó que “no cabe ignorar que la propia interpretación del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas tampoco se produce en el vacío (STC 102/1995, fundamento jurídico 5) y, por tanto, no sólo es útil sino también obligado para su correcta aplicación el prestar atención al modo en que una determinada institución jurídica ha sido configurada por la normativa comunitaria”. Resulta, de este modo, imprescindible tener en cuenta la resolución del Consejo sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento, acordada en Ámsterdam el 17 de junio de 1997, y los reglamentos comunitarios núms. 1466/1997 y 1467/1997, del Consejo, de 7 de julio de 1997, marco normativo que al fijar el objetivo europeo de conseguir situaciones presupuestarias saneadas próximas al equilibrio admite al mismo tiempo, sin necesidad de obtener una autorización o hacer un plan de saneamiento, el déficit público siempre que no sobrepase el 3 por 100 del producto interior bruto. Por el contrario, la leyes impugnadas, a pesar de prever como objetivo la estabilidad presupuestaria acorde con los principios derivados del Pacto de estabilidad y crecimiento, imponen como regla el “déficit cero” y en las situaciones excepcionales de déficit público, siempre inferior al 3 por 100 del PIB, obligan a las Comunidades Autónomas a justificarlas y a formular un plan económico-financiero de saneamiento que el Consejo de Política Fiscal y Financiera puede rechazar por insuficiente. Por lo expuesto, la definición de estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit, en contradicción con el margen de desequilibrio que permite el Pacto de Ámsterdam, y las consecuencias que de la misma se derivan para la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón van mucho más allá de lo estrictamente indispensable para la consecución de los fines de política económica que el art. 1 de la Ley 18/2001 establece, de donde concluye que los artículos 3.2 de la Ley 18/2001 y 2 de la Ley Orgánica 5/2001, así como por conexión los demás de las leyes impugnadas que hacen efectivo el referido principio (el art. 3, el inciso segundo del art. 5, el art. 6.3 y 4; el art. 9 y los apartados uno, tres y cuatro de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001), vulneran la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Aragón consagrada en el art. 156.1 CE y en el art. 45.2 de su Estatuto de Autonomía.

c) De considerar que la configuración del principio de estabilidad presupuestaria en Derecho comunitario no debe tenerse en cuenta en el examen de constitucionalidad realizado en el apartado anterior, a idéntica conclusión de inconstitucionalidad se llega atendiendo al principio de proporcionalidad, que rige también la relación entre el art. 149.1.13 CE y el art. 156.1 CE (SSTC 171/1996, 152/1988 y 201/1988), de modo que las medidas articuladas a partir de la definición de la estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit solo serán admisibles constitucionalmente si no existen otras más moderadas para lograr con igual eficacia el objetivo de estabilidad. En este supuesto lo contrario se pone de manifiesto a la vista de la práctica seguida hasta la aprobación de las leyes impugnadas, pues desde 1992 las Comunidades Autónomas han consensuado con el Gobierno del Estado límites singulares para sus deudas y déficits respectivos, culminando en 2001 con “déficit cero” en todas ellas. Las leyes impugnadas sustituyen por una imposición estatal el consenso que ha caracterizado la etapa precedente y que se había demostrado suficiente para alcanzar los fines de estabilidad presupuestaria que dichas leyes persiguen. Es por ello que, a su juicio, las medidas que se instrumentan para su aplicación a las Comunidades Autónomas a partir de la definición de la estabilidad presupuestaria como “déficit cero” contenida en el art. 3.2 de la Ley 18/2001 han de reputarse contrarias al principio de proporcionalidad y, por ello, afirmar su inconstitucionalidad, que debe predicarse, por conexión con el art. 3.2 Ley 18/2001 y el art. 2 Ley Orgánica 5/2001, de los preceptos señalados en la anterior alegación.

d) La definición de estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit (art. 3.2 de la Ley 18/2001) supone en la práctica la obligación de financiar los incrementos de gastos exclusivamente o preferentemente con una mayor presión fiscal y, sin embargo, el recurso al crédito público o al endeudamiento como forma de financiar los gastos públicos está expresamente previsto por la Constitución (arts. 135 y 157) y por el Estatuto de Autonomía de Aragón (arts. 47.8, 50, 51 y 52), de suerte que las Cortes de Aragón poseen un amplio margen de autonomía para decidir, de acuerdo con las líneas programáticas que resulten de las mayorías políticas avaladas por el electorado, las estrategias que consideren oportunas de mayor o menor endeudamiento o de mayor o menor presión fiscal. Por tanto, no resulta constitucionalmente aceptable que el legislador estatal condicione la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas mediante la imposición de un modelo presupuestario en el que los gastos hayan de ser sufragados de forma casi exclusiva mediante tributos. Esta limitación resulta especialmente grave si se tiene en cuenta que la financiación de las Comunidades Autónomas, tal y como señala el propio Tribunal Constitucional, es una “hacienda de transferencia”, en la que la posibilidad de incrementar sus ingresos mediante tributos propios o cedidos o mediante recargos sobre los tributos estatales sigue aún fuertemente limitada, por lo que apelar al crédito público constituye un ámbito de actuación autónoma especialmente importante.

Esto no significa, matiza la representación autonómica, que el legislador estatal no pueda establecer límites adicionales justificados por la necesidad de hacer frente a un recurso abusivo al endeudamiento. A tal efecto, resulta claro que el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del Derecho comunitario vincula a todos los poderes públicos y, en la medida en que el Estado es responsable de su cumplimiento ante las instituciones comunitarias está habilitado para establecer normas de derecho interno que lo garanticen. Es por ello que en el caso de que las leyes impugnadas se limitasen a garantizar la efectividad de tales obligaciones nada habría que objetar en relación con su constitucionalidad. Asimismo, el Estado podría estar legitimado en virtud de los arts. 149.1.13 y 149.1.14 CE para establecer limitaciones adicionales siempre que, con respeto al principio de autonomía financiera, las mismas se ciñesen a aquellos aspectos estrictamente indispensables para la consecución de los fines de política económica que persiguen (STC 171/1996). Sin embargo, las leyes impugnadas no fijan limitaciones concretas de naturaleza cuantitativa o cualitativa, sino una exclusión general de facto del recurso al endeudamiento como forma parcial de cubrir sus necesidades de gasto, configurando así el recurso al endeudamiento como un instrumento excepcional cuya utilización por las Comunidades Autónomas, a tenor de lo preceptuado en el art. 9 de la Ley Orgánica 5/2001, aparece vinculada al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, lo que comporta la sumisión a unos procedimientos de tutela y control incompatibles con la autonomía financiera que tienen constitucionalmente reconocida.

Afirma, en consecuencia, la inconstitucionalidad de la definición del principio de estabilidad presupuestaria contenida en el art. 3.2 de la Ley 18/2001, del art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001, en la medida que prevé la aplicación a las Comunidades Autónomas de ese principio, y del art. 9 de esa Ley Orgánica por conexión, toda vez que de ellos se deriva una exclusión general de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de utilizar el recurso al crédito público o emisión de deuda, lo que a todas luces supone una grave vulneración de la autonomía financiera consagrada en el art. 156.1 CE no amparada en ningún caso por los títulos competenciales que el Estado esgrime para dictar las Leyes impugnadas.

e) Además, el art. 8 de la Ley Orgánica, en tanto prevé que, si las Cortes de Aragón aprueban los presupuestos de la Comunidad Autónoma con déficit o éste surge al tiempo de liquidarlo, ha de aprobarse un plan económico-financiero de corrección del déficit y someterlo a la conformidad del Consejo de Política Fiscal y Financiera es, a su juicio, inconstitucional por invadir la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, en su vertiente de autonomía presupuestaria, y por vulnerar el art. 55.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que atribuye al Gobierno de Aragón la potestad de elaborar y ejecutar el presupuesto de la Comunidad Autónoma y a las Cortes de Aragón la de aprobarlo, pues el ejercicio de tales competencias se ve interferido por las facultades decisorias que al citado Consejo le atribuye el precepto impugnado, que constituyen controles sobre la actuación de la Comunidad Autónoma de Aragón no previstos en la Constitución y por ello inconstitucionales según la doctrina constitucional establecida en la STC 76/1983, de 5 de agosto. En fin, resultan inconstitucionales por conexión con el art. 8 de la Ley Orgánica el inciso segundo del art. 5 y el apartado dos de la disposición adicional única de esa norma.

f) Alega también que según la STC 109/1998, de 21 de mayo, los principios de autonomía local y suficiencia financiera de las haciendas locales garantizados por los arts. 140 y 142 CE implican que la doctrina constitucional relativa a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas ha de resultar aplicable en lo esencial a las corporaciones locales, de modo que el Estado solo está habilitado para adoptar las medidas limitativas que resulten indispensables para alcanzar los fines de política económica perseguidos. Es por ello que, debiendo dar por reproducidas las razones vertidas en las alegaciones b) y c), ha de considerarse excesivamente restrictiva, y por tanto inconstitucional por vulnerar los arts. 140 y 142 CE, la regulación contenida en los arts. 19, 20, 22 y el apartado segundo de la disposición adicional única de la Ley 18/2001, en la medida que vinculan a las entidades locales a ajustar sus presupuestos al objetivo de estabilidad presupuestaria que, previo informe de la comisión nacional de Administración local, fija el Gobierno cada ejercicio y que obligan a éstas en caso de desequilibrio a la aprobación de un plan económico-financiero de corrección, que habrá de ser remitido al Ministerio de Hacienda para su seguimiento. Del mismo modo, atendiendo a lo argüido en la alegación d), propugna la inconstitucionalidad del art. 23 y del apartado primero de la disposición adicional única de la Ley 18/2001, pues tal regulación configura como excepcional el recurso al crédito y la emisión de deuda por los entes locales, reduciendo así de modo significativo su capacidad de elaborar y aprobar, bajo su propia responsabilidad, sus presupuestos a fin de satisfacer el ejercicio de las competencias y atender a los intereses que le son propios.

g) El art. 21 de la Ley 18/2001 invade competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón, y por ello es inconstitucional, en tanto que atribuye capacidad de obtener información en orden a comprobar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria únicamente al Ministerio de Hacienda, a pesar de que el interlocutor adecuado para que el Estado recabe información de los entes locales en una materia tan íntimamente relacionada con las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre tutela financiera de las corporaciones locales, reconocidas ex art. 53.1 de su Estatuto de Autonomía, es precisamente dicha Comunidad Autónoma.

h) Por último, la representación autonómica expone que el juego conjunto de las disposiciones finales tercera (“Las normas que, en desarrollo de esta Ley, aprueba la Administración General del Estado tendrán carácter de básicas cuando constituyan el complemento necesario respecto a las normas que tengan atribuida tal naturaleza conforme a la disposición final segunda”) y primer apartado de la cuarta (“Se faculta al Gobierno de la Nación, en el ámbito de sus competencias, para que apruebe las normas reglamentarias previstas en la presente Ley. Asimismo, el Gobierno de la Nación podrá dictar las medidas necesarias para garantizar la efectiva implantación de los principios establecidos en esta Ley”) de la Ley 18/2001 supone atribuir al Gobierno una facultad indeterminada de dictar normas reglamentarias caracterizadas como básicas, pues la falta de concreción en la ley de “las medidas necesarias para la efectiva implantación de los principios establecidos en esta Ley” puede hacer que estas normas reglamentarias se conviertan en todo caso en “complemento necesario” de la Ley 18/2001.

Recuerda a continuación la doctrina constitucional (SSTC 77/1985, de 27 de junio, y 69/1988, de 19 de abril) acerca de que sólo son constitucionalmente admisibles las normas básicas adoptadas mediante reglamento en supuestos excepcionales, siempre que resulten de una habilitación legal y su rango venga justificado porque la propia naturaleza de la materia regulada la hace inadecuada para el tratamiento legislativo. Y concluye que “no parece ser el caso que nos ocupa, ya que el cumplimiento de algunos de los principios de la Ley 18/2001 que el Gobierno se encuentra facultado para implantar por vía reglamentaria se corresponden precisamente con el ámbito de las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, como es el caso de la Ley de presupuestos correspondiente a cada ejercicio económico o las leyes de las Cortes de Aragón que autorizan el recurso al crédito o la deuda pública. Por ello, el apartado primero de la disposición final cuarta de la Ley 18/2001, en su segundo inciso, parece inadecuado por la amplitud de la competencia del Gobierno de desarrollo reglamentario que establece que es inconstitucional por cercenar las competencias autonómicas en materia financiera y presupuestaria dado el juego conjunto que esta disposición tiene con la disposición final tercera, conexión que supone una sustitución de las competencias autonómicas por la potestad reglamentaria de la Administración general del Estado y la conversión, en consecuencia, de lo excepcional en general”.

2. Mediante providencia de 23 de abril de 2002 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por las Cortes de Aragón frente a diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. El día 8 de mayo de 2002 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirige al Tribunal personándose en el proceso y solicita una prórroga de ocho días para formular sus alegaciones.

4. El día 16 de mayo de 2002 la Sección Tercera acuerda incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado de 8 de mayo de 2002 y concederle la prórroga solicitada para formular las alegaciones.

5. Con fecha 17 de mayo de 2002 se registra un escrito de la Presidenta de Congreso de los Diputados comunicando al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones y poniéndose a su disposición.

6. El día 16 de mayo de 2002 se registra en el Tribunal un escrito del Letrado jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de dicha Cámara, comunicando que comparece en relación con los recursos de inconstitucionalidad números 1451-2002, promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, 1455-2002, promovido por el mismo órgano de la Comunidad Autónoma y 1460-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, así como en relación con los recursos números 1462-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha, 1461-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, 1463-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha, 1467-2002, promovido por el Gobierno de Aragón, 1471-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 1473-2002, promovido por el Gobierno de Aragón, 1487-2002, promovido por las Cortes de Aragón, 1488-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, 1505-2002 y 1506-2002, promovido por Diputados del grupo parlamentario socialista y 1522-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, todos ellos relacionados con la Ley 18//2001, de 12 de diciembre, y con la Ley Orgánica 5/2002, de 13 de diciembre.

Al respecto señala que el Senado ha adoptado el acuerdo de personarse en los referidos recursos de inconstitucionalidad y de formular alegaciones en los cuatro referidos en primer lugar. Asimismo solicita la acumulación de todos los recursos mencionados por cumplir lo dispuesto en el art. 83 LOTC y la suspensión del plazo para formular alegaciones.

7. Con fecha 3 de junio de 2002 se registra el escrito mediante el cual el Abogado del Estado formula sus alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad número 1487-2002. Las consignadas en los fundamentos jurídicos I a IV son idénticas a las correlativas del recurso de inconstitucionalidad número 1451-2002, referidas en los apartados a) a d) del antecedente 2 de la STC 134/2011, de 20 de julio, a las que nos remitimos. De otro lado, las alegaciones formuladas en los fundamentos jurídicos VII a IX son idénticas a las correlativas del recurso de inconstitucionalidad número 1451-2002, referidas en los apartados e) a g) del antecedente 2 de la STC 134/2011, de 20 de julio, a los que nos remitimos. A continuación se resumen las que son distintas.

a) Frente a la representación autonómica que sostiene que las medidas presupuestarias previstas en la ley impugnada son desproporcionadas dado que el objetivo perseguido se venía alcanzando mediante acuerdos, el Abogado del Estado arguye —fundamento jurídico V— que “en el presente caso el objetivo es una situación presupuestaria, en todo el sector público, de equilibrio o superávit y para alcanzarlo es necesario que, como regla general, todas las Administraciones aprueben y liquiden sus presupuestos en esa forma. Para alcanzar el objetivo citado no sirven ‘los escenarios de consolidación presupuestaria’ que, efectivamente, tuvieron un efecto muy positivo en una fase anterior en la que el objetivo era el control del déficit y del correspondiente endeudamiento. Con las nuevas leyes de estabilidad presupuestaria este objetivo ya se ha superado y se ha pasado a otros niveles que, como se ha dicho, exigen, en principio y con carácter general, presupuestos en situación de equilibrio o superávit”.

b) En el fundamento jurídico VI alega que las leyes impugnadas no imponen a las Comunidades Autónomas una prohibición absoluta de acceder al crédito, pues las operaciones de crédito sólo están sometidas a autorización cuando se constate una situación de desequilibrio presupuestario, e incluso en estos casos cabrá su autorización si las circunstancias económicas lo permiten, de donde deriva que no se ajusta a la realidad que la Comunidad Autónoma de Aragón vea privada de contenido una fuente de financiación reconocida constitucionalmente [art. 157.1 e) CE]. Y en cuanto a la justificación constitucional de esta medida de control en relación con la autonomía financiera autonómica reenvía al fundamento jurídico III de su escrito.

c) En fin, en el fundamento jurídico X de su escrito de alegaciones, sostiene que la alegación de la representación autonómica acerca de la inconstitucionalidad de la disposición final cuarta de la Ley 18/2001 es prematura, pues sólo en el futuro, cuando se dicten las disposiciones reglamentarias y de otra naturaleza necesarias para garantizar la efectiva implantación de los principios establecidos en esta ley, podremos verificar si se ha producido una extralimitación o no. En la actualidad, sigue diciendo, es indudable que el Gobierno puede tener competencias para desarrollar la ley, en especial en relación con la parte de ésta que se refiere a la Administración del Estado.

8. Mediante providencia de 4 de junio de 2002, el Pleno del Tribunal acordó tener por personado al Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de la Cámara, en el presente recurso de inconstitucionalidad, así como en los registrados con los números 1451-2002, 1454-2002, 1455-2002, 1460-2002, 1461-2002, 1462-2002, 1463-2002, 1467-2002, 1471-2002, 1473-2002, 1488-2002, 1505-2002, 1506-2002 y 1522-2002, según interesa en su escrito de 16 de mayo último, accediendo a la suspensión que pide del plazo para hacer alegaciones en los correspondientes recursos hasta tanto se resuelva sobre la acumulación de los mismos. Asimismo, acordó oír a los recurrentes y demás partes personadas para que en el plazo de diez días aleguen lo que estimen oportuno sobre la petición de acumulación. Por último, acordó llevar testimonio del citado escrito y de esta resolución a los recursos de inconstitucionalidad antes relacionados.

9. El Abogado del Estado, en escrito registrado el día 21 de junio de 2002, manifiesta que no se opone a la acumulación solicitada por la representación del Senado.

10. El día 4 de julio de 2002 se registró un escrito de la Letrada de las Cortes de Aragón, en la representación que ostenta, en el que se adhiere a la solicitud de acumulación que el Tribunal le trasladó con fecha 4 de junio de 2002.

11. Por ATC 215/2002, de 29 de octubre, el Pleno del Tribunal decidió la no acumulación solicitada.

12. Mediante diligencia de ordenación de 20 de noviembre de 2002 se hace constar que dentro del plazo conferido en la providencia de admisión a trámite del presente proceso se han personado el Abogado del Estado y el Letrado jefe de la asesoría jurídica del Senado, formulando escrito de alegaciones sólo el primero de ellos, quedando pendiente para deliberación y votación de la Sentencia, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 84 LOTC.

13. Por providencia de 13 de diciembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan con este recurso de inconstitucionalidad, de un lado, los arts. 3.2; 19 a 23; disposición adicional única —que modifica los arts. 54 y 146.1 de la Ley reguladora de haciendas locales—; y la disposición final cuarta, inciso segundo del apartado 1, de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y, de otro lado, los arts. 2; 3; 5, segundo inciso; 6.3 y 4; 8; 9 y disposición adicional única, apartados uno, dos, tres y cuatro —en lo relativo a determinadas modificaciones introducidas en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas— de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

2. La representación procesal de las Cortes de Aragón considera que ambas leyes están estrechamente conectadas entre sí y plantea fundamentalmente que los preceptos recurridos vulneran la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma consagrada en el 156.1 CE y en el artículo 45.2 de su Estatuto de Autonomía en su redacción entonces vigente) y la de los entes locales (140 y 142 CE), menoscabando asimismo la tutela financiera de aquélla sobre éstos (art. 53.1 de su Estatuto de Autonomía en su redacción entonces vigente), sin que los títulos habilitantes que dan cobertura constitucional a las leyes recurridas justifiquen el alcance de su regulación.

El Abogado del Estado rechaza que ambas leyes incurran en las infracciones constitucionales que se le achacan al haber sido dictadas en ejercicio de las competencias que al Estado le atribuye el art. 149.1.13 CE y complementariamente, para aspectos concretos, las reglas 11, 14 y 18 del mismo art. 149.1 CE.

Y es de indicar que las cuestiones planteadas en este proceso han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011, de 20 de julio y 157/2011, de 18 de octubre, a cuyos textos nos remitiremos sucintamente, destacando ya que la reforma constitucional de 27 de septiembre del presente año de 2011, que entró en vigor ese mismo día —disposición final única—, ha dado una nueva redacción al art. 135 CE con la que se ha llevado a cabo la “consagración constitucional” del principio de estabilidad presupuestaria.

3. Ante todo, hemos de plantearnos la posible extinción de este proceso por virtud de que tanto la Ley 18/2001, de 12 de diciembre como la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, hayan sido objeto de sucesivas modificaciones.

Así la Ley 18/2001 ha sido derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, ha sido modificada por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo.

A la cuestión de la posible extinción del proceso, la citada STC 134/2011, ha dado en su fundamento jurídico 2 una respuesta negativa: “carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya” del ordenamiento, pero “constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Y en este caso ocurre que la derogación y modificación de las normas impugnadas supone su sustitución por otra normativa que reproduce las mismas cuestiones objeto de controversia. Por tanto, tal como dijimos en la STC 134/2011, FJ 2 b), “ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su modificación o derogación, el recurso de inconstitucionalidad promovido frente a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, mantiene vivo su objeto”.

4. Para entrar en el fondo del asunto hemos de recordar la doctrina del ius superveniens que reiteradamente venimos sentando, en lo que ahora importa, en el control de los posibles excesos competenciales, y sobre esta base, una vez que ya hemos dejado constancia de la reforma constitucional que ha modificado el art. 135 CE con la “consagración constitucional” —exposición de motivos de la Reforma— del “principio de estabilidad presupuestaria”, resulta claro que “es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos ahora al dictar sentencia, pues es doctrina uniforme de este Tribunal que ‘en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones’.” (STC 179/1998, de 19 de septiembre, FJ 2, y en el mismo sentido SSTC 135/2006, de 27 de abril, FJ 3; 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2; y 120/2011, de 6 de julio, FJ 2).

Y el apartado 1 de la nueva redacción del art. 135.1 CE establece que “todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”. Estamos, pues, como ya dijimos en la STC 157/2011, de 18 de octubre, “ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principial queda fuera de la disponibilidad —de la competencia— del Estado y de las Comunidades Autónomas. Cuestión distinta es la de su desarrollo, pues aquel sentido principial admite diversas formulaciones, de modo que será ese desarrollo el que perfilará su contenido”. Desarrollo que la nueva redacción del art. 135 CE en su apartado 3 encomienda a una ley orgánica, obviamente estatal.

5. Estando clara, como ya declaramos en la STC 134/2011, ya citada, y ratificamos en la STC 157/2011, la competencia estatal ex 149.1.13 y 14 CE, por un lado, y art. 149.1.11 y 18 CE, por otro para dictar las normas controvertidas, “deberemos valorar en el examen de cada precepto impugnado si las competencias estatales en juego limitan o no de modo indebido las competencias autonómicas, en particular su autonomía política y financiera (arts. 137 y 156 CE)” (STC 134/2011, ya citada, FJ 7).

6. Llegando así, como acabamos de indicar, al examen de los concretos preceptos impugnados, habrá que comenzar por el art. 3.2 de la Ley 18/2001 cuyo tenor es el que sigue:

“Artículo 3. Principio de estabilidad presupuestaria.

…

2. En relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1 de esta Ley, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas.”

Para juzgar su conformidad con la Constitución, bastará con remitirnos a la STC 134/2011, FJ 8 b), en la que se desestimó su impugnación con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

a) “La definición de ‘estabilidad presupuestaria’ se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13” de la Constitución.

b) “Este Tribunal en su STC 62/2001, de 1 de marzo, reiterando anterior doctrina, ha considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas.”

c) “La legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, FJ 4).”

d) “En conclusión, la impugnación del art. 3.2 de la Ley 18/2001 debe ser desestimada, pues el precepto no contiene ninguna otra prescripción complementaria del límite general examinado que suponga una vulneración de la autonomía financiera.”

7. A la misma conclusión desestimatoria por conexión hemos de llegar respecto de todos aquellos preceptos impugnados que se remiten al concepto de estabilidad utilizado en el art. 3.2 de la Ley 18/2001 y que han sido impugnados por tal motivo, esto es, los artículo 2, 3, 5 segundo inciso, 6 apartados 3 y 4, 9 y disposición adicional única. apartados uno, tres y cuatro de la Ley Orgánica 5/2001.

Así, en efecto, por los mismos motivos debe ser ahora desestimada la impugnación del artículo 2 de la Ley Orgánica 5/2001.

“Artículo 2. Principios generales.

Los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, tal como aparecen definidos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, serán aplicables a las Comunidades Autónomas en la forma prevista en esta Ley Orgánica.”

Pues como dijimos en la STC 134/2001, FJ 8 b), “una vez desestimada la impugnación del artículo 3.2 de la Ley 18/2001, que contiene el alcance de dicho principio de estabilidad, procede hacer lo mismo respecto del art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 y desestimar su impugnación”

8. Igualmente debe ser desestimada la impugnación del artículo 3 de la Ley Orgánica 5/2001 que se refiere al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaría por las Comunidades Autónomas, precepto que no fue impugnado en el recurso que dio lugar a la STC 134/2011, pero al que le son aplicables también los mismos argumentos reproducidos en los dos fundamentos anteriores.

“Artículo 3. Cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaría por las Comunidades Autónomas.

1. Las Comunidades Autónomas podrán adoptar las medidas legislativas y administrativas que consideren convenientes para lograr el objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en esta Ley Orgánica y en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria. En todo caso, vendrán obligadas a adecuar su normativa presupuestaria al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Gobierno de la Nación, sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, velará por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en todo el ámbito del sector público.

3. Las situaciones excepcionales de déficit presupuestario que pudieran afectar a las Comunidades Autónomas deberán ser justificadas mediante la exposición de las causas que las ocasionan y la identificación de los ingresos y los gastos que las producen, y requerirán la formulación de un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para su corrección, con el contenido y alcance previstos en esta Ley Orgánica.”

9. Y lo mismo procede, la desestimación con la misma argumentación, respecto del segundo inciso del artículo 5 de la Ley Orgánica 5/2001 que establece:

“Artículo 5. Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

…Tanto el Consejo como las Comunidades Autónomas en él representadas deberán respetar, en todo caso, el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 8 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.”

Precepto que tal como se sostuvo en la STC 134/2001, FJ 8 c), supone “una reiteración del contenido del art. 3.2 de la Ley 18/2001 de manera que, por consecuencia de lo dicho respecto de este último precepto, debemos desestimar también la impugnación”.

10. A la misma conclusión desestimatoria hemos de llegar respecto de la impugnación de la disposición adicional única, apartados uno, tres y cuatro de la Ley Orgánica 5/2001:

“Disposición adicional única. Modificación de la Ley Orgánica 8/198O, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Uno. Se modifica la letra b) del apartado 1 del artículo 2 de la Ley Orgánica 8/1 980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que queda redactado en los siguientes términos:

b) La garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español. A estos efectos, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

…

Tres. El apartado 3 del artículo 14 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, queda redactado en los siguientes términos:

3. Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado. Para la concesión de la referida autorización, el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria definido en el artículo 2.1 b) de la presente Ley. Con relación a lo que se prevé en el párrafo anterior, no se considerarán financiación exterior, a los efectos de su preceptiva autorización, las operaciones de concertación o emisión denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Europea.

En todo caso, las operaciones de crédito a que se refieren los apartados uno y dos anteriores precisarán autorización del Estado cuando, de la información suministrada por las Comunidades Autónomas, se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Cuatro. Se modifica el apartado 1 del artículo 21 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en los siguientes términos:

1. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades.”

Como ya dijimos en la STC 134/2011, FJ 8 e), respecto del apartado uno de la disposición adicional, “la concepción de la estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit que tiene el precepto impugnado se aviene con las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 14 CE, competencias que se ejercen en el marco multilateral de coordinación y cooperación previsto por el legislador orgánico. Por tanto, debemos desestimar la impugnación de este apartado uno de la Disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001”.

Nos remitimos, asimismo, para la desestimación de la impugnación del apartado tres de la disposición adicional a la STC 134/2011, FJ 8 e), y a lo argumentado entonces “la necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas cuando se constate a través de la información suministrada por éstas el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, según prevé el precepto impugnado, no vulnera la autonomía política y financiera de la Generalitat, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1.11 y 13 CE”.

En relación con el apartado cuatro de la disposición adicional ya dijimos en la STC 134/2011, FJ 8 e), que “el principio de estabilidad es el único aspecto sobre el que se contiene una argumentación de reproche, debiendo desestimarse con la misma fundamentación que en los casos anteriores”.

11. Por igual motivo, conexión con el artículo 3.2 de la Ley 18/2001, se impugna el art. 6 (apartados 3 y 4) de la Ley Orgánica 5/2001.

“Artículo 6. Objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas.

…

3. En el plazo de un mes desde la aprobación por parte del Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria en las condiciones establecidas en el artículo 8.1 de la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas determinará el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas.

4. Si en el plazo previsto en el apartado anterior el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas no alcanzase un acuerdo sobre los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria, cada una de ellas estará obligada a elaborar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario, computada en los términos previstos en el artículo 3.2 de la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria.”

Debemos remitirnos tanto a lo argumentado en los anteriores fundamentos jurídicos como a lo específicamente establecido en la tantas veces citada STC 134/2011, FJ 8 d), respecto a los dos concretos apartados del precepto impugnado:

a) “ninguna vulneración de la autonomía política y financiera … supone … la fijación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del ‘objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas’ [pues] es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta, sin duda, a ‘la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general’ [art. 2.1 b) LOFCA] y ha de ser adoptada, de acuerdo con nuestra doctrina “con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema.”

b) “Lo propio acaece respecto del art. 6.4 de la Ley Orgánica 5/2001, que se limita a establecer que, si no se alcanzase un acuerdo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas acerca de ‘los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria” de cada Comunidad Autónoma, éstas deben elaborar y liquidar sus presupuestos “en situación, al menos de equilibrio’, pues al precepto le es de aplicación todo lo que se acaba de razonar.”

c) “En conclusión, procede desestimar la impugnación del art. 6.3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001.”

12. Los recurrentes, no ya por su conexión con el principio de estabilidad sino por suponer el establecimiento de controles sobre la actuación autonómica, impugnan igualmente el artículo 8 de la Ley Orgánica 5/2001, y por conexión el apartado dos de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 8. Corrección de las situaciones de desequilibrio.

1. Las Comunidades Autónomas que no hayan aprobado sus presupuestos en situación de equilibrio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.3 de esta Ley Orgánica, vendrán obligadas a elaborar un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para la corrección de esta situación. Dicho plan será aprobado, en su caso, por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma si su normativa propia así lo exige.

2. El plan económico-financiero contendrá la definición de las políticas de ingresos y de gastos que habrá de aplicar la Comunidad Autónoma para corregir la situación de desequilibrio en los tres ejercicios presupuestarios siguientes.

3. El plan económico-financiero para la corrección del desequilibrio se remitirá al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en el plazo de un mes desde la aprobación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma que incurra en posición de desequilibrio.

4. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas comprobará la idoneidad de las medidas contenidas en el plan a que se refieren los apartados anteriores, y la adecuación de sus previsiones al objetivo de estabilidad que se hubiera fijado para las Comunidades Autónomas.

5. Si el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas considerase que las medidas contenidas en el plan presentado no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, el Consejo, a través de su Secretaría Permanente, requerirá a la Comunidad Autónoma la presentación de un nuevo plan, en el plazo de veinte días.

6. El Ministerio de Hacienda será el órgano responsable del seguimiento de las actuaciones encaminadas a la corrección del desequilibrio, para lo cual podrá solicitar a las Comunidades Autónomas la información a que se refiere el artículo 7 de la presente Ley Orgánica.

7. En el supuesto de que una Comunidad Autónoma liquide sus presupuestos, incumpliendo el objetivo de estabilidad presupuestaria, deberá presentar un plan de saneamiento económico-financiero, en los veinte días siguientes a la aprobación de la liquidación. Si el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas considerase que las medidas contenidas en el plan no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, se requerirá la presentación de un nuevo plan.

8. Cuando concurran condiciones económicas, imprevistas en el momento de la aprobación del plan económico-financiero, la Comunidad Autónoma podrá remitir al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas un plan rectificativo del plan inicial, que se tramitará de acuerdo con el procedimiento previsto en este artículo.”

“Disposición adicional única. Modificación de la Ley Orgánica 8/198O, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

…

Dos. El apartado 2 del artículo 3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, pasa a tener la siguiente redacción:

2. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, como órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera, entenderá de las siguientes materias:

a) La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado.

b) La emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la Ley Orgánica 18/2001, Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

c) El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación.

d) El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

e) La apreciación de las razones que justifiquen, en cada caso, la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.

f) La coordinación de la política de endeudamiento.

g) La coordinación de la política de inversiones públicas.

h) En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.”

Debemos igualmente aplicar la doctrina recogida en la ya mencionada STC 134/2011, FJ 11, a la hora de desestimar la impugnación del artículo 8 de la Ley Orgánica 5/2001 que disponen el procedimiento de corrección de las situaciones de desequilibrio, pues tal como afirmamos:

a) “partiendo de la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, debemos atribuir igual legitimidad al criterio de que cuando dicho principio no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, pues de no hacerse así quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, por consecuencia, la citada competencia del Estado, a cuyo través éste ha de garantizar el equilibrio de la política económica general (STC 62/2001, FJ 4, con remisión a otras).”

b) “no vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas la necesaria elaboración por las Comunidades Autónomas del plan económico-financiero cuando los presupuestos autonómicos se aprueben o liquiden con desequilibrio, ni tampoco lo hace su examen por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y la presentación de un nuevo plan cuando el anterior no garantice el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Lo mismo ocurre cuando, concurriendo las circunstancias imprevistas a que se refiere el apartado 8 del art. 8, la propia Comunidad Autónoma remita un plan rectificativo al Consejo de Política Fiscal y Financiera.”

Argumentación que cabe igualmente aplicar a la desestimación de la impugnación que se realiza del artículo 5, segundo inciso por conexión con el artículo 8.

Asimismo debemos desestimar la impugnación respecto del apartado dos de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, pues tal como argumentamos en la STC 134/2011, FJ 11, “la atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la facultad de emitir informes y de adoptar acuerdos en relación con la aplicación efectiva del objetivo de estabilidad presupuestaria se adecua a las competencias de coordinación y cooperación que son propias de dicho Consejo”.

13. Asimismo se recurre la constitucionalidad del artículo 9 de la Ley Orgánica 5/2001, así como la de los artículos 2 y 3.2 de la misma norma por producir, se afirma, una exclusión general del recurso al crédito por parte de la Comunidad Autónoma.

“Artículo 9. Autorización de operaciones de crédito y emisión de deuda.

La autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados en cada caso, así como el resto de las obligaciones establecidas en esta Ley Orgánica.”

Nos remitimos, asimismo, para la desestimación de la impugnación de tales preceptos a la STC 134/2011, FJ 8 e), y a lo argumentado entonces en relación con la disposición adicional única, tres de la Ley Orgánica 5/2001. “La necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas cuando se constate a través de la información suministrada por éstas el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, según prevé el precepto impugnado, no vulnera la autonomía política y financiera de la Generalitat, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1.11 y 13 CE”.

14. A la misma conclusión desestimatoria hemos de llegar respecto de la impugnación de los arts. 19, 20, 22 y la disposición adicional única, dos de la Ley 18/2001, que se objetan por considerarse excesivamente restrictivas de la autonomía local y por vulneración de la potestad de elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de las corporaciones locales sin condicionamientos indebidos, y cuyo tenor es el siguiente:

“Art. 19. Cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria de las entidades locales:

Las entidades locales, en el ámbito de sus competencias, ajustarán sus presupuestos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en el art. 3.2 de esta Ley, y sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas.”

“Artículo 20. Objetivo de estabilidad presupuestaria de las entidades locales.

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, y a los efectos previstos en el artículo 8 de esta Ley, el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tenga atribuida las Comunidades Autónomas.

2. El objetivo de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales requerirá informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local, que actuará como órgano de colaboración entre la Administración del Estado y las Entidades Locales respecto de las materias comprendidas en el presente Ley.”

“Artículo 22. Corrección de las situaciones de desequilibrio.

1. Las Entidades Locales que no hayan alcanzado el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 19 de la presente Ley vendrán obligadas a elaborar en el plazo de los tres meses siguientes a la aprobación o liquidación del Presupuesto en situación de desequilibrio un plan económico-financiero a medio plazo para la corrección. Este plan será sometido a la aprobación del Pleno de la Corporación.

2. El plan económico-financiero para la corrección del desequilibrio será remitido al Ministerio de Hacienda, que será el órgano responsable del seguimiento de las actuaciones encaminadas a la corrección del desequilibrio, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas.”

“Disposición adicional única. Modificación de los arts. 54 y 146 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales:

…

Dos. El apartado 1 del art. 146 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, queda redactado en los siguientes términos:

1. El Presupuesto General atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad en los términos previstos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, y contendrá para cada uno de los presupuestos que en él se integren:

a) Los estados de gastos, en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones.

b) Los estados ingresos, en los que figurarán las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio.

Asimismo, incluirá las Bases de Ejecución, que contendrán la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia Entidad, así como aquellas otras necesarias para su acertada gestión, estableciendo cuantas prevenciones se consideren oportunas o convenientes para la mejor realización de los gastos y recaudación de las recursos, sin que puedan modificar lo legislado para la administración económica ni comprender preceptos de orden administrativo que requieran legalmente procedimiento y solemnidades específicas distintas de lo previsto para el Presupuesto.”

Debemos remitirnos, una vez más, para desestimar la presente impugnación a la, tantas veces citada, STC 134/2011 en la que desestimamos la impugnación de algunos de los preceptos aquí impugnados con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

Referidas al artículo 19 de la Ley 18/2001 [STC 134/2011, FJ 14 a)]:

a) “la política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general, cuya ordenación, a su vez, está atribuida al Estado por la Constitución (art. 149.1.13 CE). Es asimismo obvio que esta competencia estatal es susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local. Ello determina la plena aplicabilidad de los arts. 3.2 y 19 de la Ley 18/2001 a los entes locales, toda vez que con dicha aplicabilidad no se quebrantan ni su autonomía política ni su autonomía financiera. No se quebranta su autonomía política porque dichos preceptos no ponen en cuestión el establecimiento de las políticas locales de los diversos entes, de acuerdo con lo que haya establecido en cada caso el legislador estatal o autonómico competente, sino que tan sólo fijan el marco presupuestario en el que han de ejercerse dichas políticas… tampoco vulneran la suficiencia financiera de los entes locales, pues en nada interfieren en los recursos que el Estado debe poner a su disposición mediante la participación de dichos entes en los tributos estatales.”

b) “Por tanto, cumple desestimar la impugnación de los arts. 3.2 y 19 de la Ley 18/2001.”

Referidas al artículo 20.2 de la Ley 18/2001 [STC 134/2011, FFJJ 16 y 17 a)]:

a) “por la concurrencia y prevalencia de otros títulos competenciales, la apelación al crédito ha de quedar sujeta —a la hora de establecer los límites o de verificar la procedencia de operaciones que excedan del techo de endeudamiento— al control estatal”

b) “del mismo modo que en el proceso de establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas se produce la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 6 y concordantes de la Ley Orgánica 5/2001), donde están representadas las Comunidades Autónomas, la audiencia a la Comisión Nacional de Administración local exclusivamente atiende a razones de eficacia y operatividad en el ejercicio por el Estado de su propia competencia y no menoscaba la competencia autonómica de tutela de los entes locales.”

c) “Por tanto, procede desestimar la impugnación del art. 20.2 de la Ley18/2001.”

Referidas al artículo 22.2 [STC 134/2011, FJ 17 b)]:

a) “tanto la obligada elaboración del plan económico-financiero como la intervención del Ministerio de Hacienda —siendo esta última el específico objeto de esta impugnación— son manifestación del principio de coordinación de la competencia estatal, coordinación que, como hemos señalado en el anterior fundamento jurídico 11, puede conllevar una actuación de vigilancia o seguimiento, sin que ello suponga la sustitución por el Estado del ente local afectado.”

Y referidas a la disposición adicional única, dos de la Ley 18/2001 [STC 134/2011, FJ 14 c)]:

a) “las determinaciones normativas de los presupuestos locales contenidas en el precepto impugnado son meras especificaciones técnicas que no vulneran las autonomía local ni su suficiencia financiera, ya que no ponen en cuestión la intervención de los entes locales en los asuntos de su interés ni conllevan merma alguna de sus recursos.”

b) “En consecuencia, procede desestimar la impugnación de la Disposición adicional única, apartado dos, de la Ley 18/2001.”

15. Se recurren asimismo el art. 23 y la disposición adicional única, apartado uno de la Ley 18/2001 por suponer, se afirma, una exclusión general del recurso a las operaciones de crédito.

“Art. 23. Autorización de operaciones de crédito y emisión de deuda:

1. La autorización a las entidades locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

2. Cuando las medidas contenidas en el plan económico-financiero permitan la desaparición en tres ejercicios presupuestarios de la situación de desequilibrio podrá concederse la autorización a que se refiere el apartado precedente.”

“Disposición adicional única. Modificación de los artículos 54 y 146 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales.

Uno. El apartado 7 del artículo 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, quedará redactado de la siguiente forma:

7. Para el otorgamiento de la autorización de las operaciones a que se refieren los apartados anteriores el órgano autorizante tendrá en cuenta, con carácter preferente, el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria establecido en la Ley general de estabilidad presupuestaria.

Asimismo, se atenderá a la situación económica de la Entidad, Organismo autónomo o sociedad mercantil local peticionarios, deducida al menos de los análisis y de la información contable a la que se hace referencia en el apartado 1 de este artículo, incluido el cálculo del remanente de tesorería, del estado de previsión de movimientos y situación de la deuda y, además, el plazo de amortización de la operación, a la futura rentabilidad económica de la inversión a realizar y a las demás condiciones de todo tipo que conlleve el crédito a concertar o a modificar.”

Una vez más debemos remitirnos a la argumentación realizada en la STC 134/2011. Como dijimos respecto al artículo 23.2 [STC 134/2011, FJ 14 b)]:

a) “es un supuesto en que … ha de atribuirse a la autoridad que tiene la responsabilidad del equilibrio económico la competencia para autorizar o no una operación de crédito que supone superar el techo normal de endeudamiento. Con lo que el acto de autorización puede significar en orden a prevenir las consecuencias dañosas que pudieran producirse para las entidades locales por un endeudamiento excesivo, destacan los aspectos que afectan al conjunto, y, desde esta estimativa, son invocables los títulos competenciales del art. 149.1.11 y 13” de la Constitución.

b) “el apartado 2 del art. 23 (en su conexión con el apartado 1 del precepto, no impugnado) no prejuzga la autoridad competente para otorgar la autorización de las operaciones de crédito, sino que tan sólo condiciona dicha autorización a que desaparezca la situación de desequilibrio presupuestario de acuerdo con lo previsto en el plan económico-financiero.”

16. Se plantea la impugnación del artículo 21 de la Ley 18/2001:

“Artículo 21. Suministro de información.

El Ministerio de Hacienda, a los efectos de la comprobación del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, podrá recabar de las Entidades Locales la información que permita la medición del grado de realización del objetivo que a cada una corresponda alcanzar con arreglo a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.”

Se alega en el recurso que el precepto vulnera las competencias autonómicas de tutela de las entidades locales. Sin embargo, la impugnación debe ser desestimada, pues el precepto no excluye la posibilidad de la Administración de la Comunidad Autónoma de recabar y obtener información concreta sobre la actividad de las entidades locales y además el reconocimiento de la capacidad del Ministerio de Hacienda para recabar información es coherente con el ejercicio de la competencia del Estado sobre política presupuestaria que como hemos afirmado forma parte esencial de la política económica general, cuya ordenación está atribuida al Estado por la Constitución (art. 149.1.13 CE).

17. Finalmente se impugna la disposición final cuarta, uno, inciso segundo de la Ley 18/2001 cuyo tenor es el siguiente:

“Disposición final cuarta. Desarrollo normativo de la Ley.

1. Se faculta al Gobierno de la Nación, en el ámbito de sus competencias, para que apruebe las normas reglamentarias previstas en la presente Ley. Asimismo, el Gobierno de la Nación podrá dictar las medidas necesarias para garantizar la efectiva implantación de los principios establecidos en esta Ley.”

Considera el recurrente que el juego de tal disposición final cuarta con la disposición final tercera cercena las competencias autonómicas al atribuir al Gobierno la facultad de dictar normas reglamentarias y otras medidas con un alcance indeterminado y con carácter básico. Procede, sin embargo, desestimar la impugnación, acogiendo en este punto la argumentación del Abogado del Estado, pues la verificación de una posible extralimitación competencial por parte del Gobierno habrá que verificarla cuando se dicten las disposiciones reglamentarias y de otra naturaleza necesarias para garantizar la efectiva implantación de los principios establecidos en la Ley 18/2001.

Procede, por tanto, la desestimación del recurso.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los arts. 3.2; 19 a 23; disposición adicional única; y la disposición final cuarta, inciso segundo del apartado 1, de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria; y contra los arts. 2; 3; 5, segundo inciso; 6.3 y 4; 8;9; y disposición adicional única, apartados uno, dos, tres y cuatro —en lo relativo a determinadas modificaciones introducidas en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas— de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a trece de diciembre de dos mil once

SENTENCIA 198/2011, de 13 de diciembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 9, de 11 de enero de 2012)

ECLI:ES:TC:2011:198

Recurso de inconstitucionalidad 1488-2002. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria.

Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas y de los entes locales: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011); previsión de un sistema de compensación interadministrativa en caso de responsabilidad financiera del Estado ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaría.

1. Las cuestiones planteadas en este proceso relacionadas con el principio de estabilidad presupuestaria han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011 y 157/2011 [FJ 2].

2. Aplica la doctrina sobre las limitaciones de las competencias autonómicas, y en particular de su autonomía política y financiera, generadas en virtud de la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria, de la STC 134/2011 [FFJJ 4 a 14].

3. La estabilidad presupuestaria, tal como aparece definida en la ley impugnada, se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13 (STC 134/2011) [FJ 6].

4. La legitimidad constitucional de que el Estado establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (SSTC 62/2011, 134/2011) [FFJJ 6, 13].

5. La estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit que tiene el precepto impugnado se aviene con las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 14 CE, competencias que se ejercen en el marco multilateral de coordinación y cooperación previsto por el legislador orgánico (STC 134/2011) [FJ 10].

6. La atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la facultad de emitir informes y de adoptar acuerdos en relación con la aplicación efectiva del objetivo de estabilidad presupuestaria se adecua a las competencias de coordinación y cooperación que son propias de dicho Consejo (STC 134/2011) [FJ 10].

7. La necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas, cuando se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, no vulnera la autonomía política y financiera autonómica, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1 apartados 11 y 13 CE (STC 134/2011) [FJ 10].

8. Ninguna vulneración de la autonomía política y financiera supone la fijación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de ellas pues es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta a la garantía del equilibrio económico que ha de ser adoptada con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema (STC 134/2011) [FJ 11].

9. La exigencia de que las comunidades Autónomas deben elaborar y liquidar sus presupuestos en situación de equilibrio cuando no se alcanzase un acuerdo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera acerca de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria de cada Comunidad Autónoma, no vulnera su autonomía política y financiera, al afectar a la garantía del equilibrio económico general de todo el sistema (STC 134/2011) [FJ 11].

10. Cuando el principio de estabilidad presupuestaria no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, es legítimo que el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio (SSTC 62/2001, 134/2011) [FJ 12].

11. No vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas el examen del plan económico-financiero por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, ni tampoco el requerimiento de la presentación de un nuevo plan cuando el anterior no garantice el cumplimiento del objetivo de estabilidad (STC 134/2011) [FJ 12].

12. Partiendo de la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, debemos atribuir igual legitimidad a la elaboración por parte del Gobierno de un informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria [FJ 14].

13. La responsabilidad *ad extra* de la Administración estatal por incumplimientos del Derecho de la Unión Europea no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, aunque tampoco le impide repercutir *ad intra*, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda (SSTC 79/1992, 96/2002) [FJ 15].

14. Corresponde al Estado, no sólo establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades en el cumplimiento de la normativa europea, sino también los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado en el caso de que dichas irregularidades se produjeran efectivamente (STC 148/1998) [FJ 15].

15. El apartado 1 de la nueva redacción del artículo 135 CE, establece que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, instaurando un mandato constitucional que vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principial, queda fuera de la disponibilidad del Estado y las Comunidades Autónomas (STC 157/2011) [FJ 4].

16. La reforma constitucional ha modificado el 135 CE, resultando claro que, según nuestra doctrina del *ius superveniens*, es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos al dictar sentencia, pues en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones (STC 179/1998, 120/2011) [FJ 4].

17. Carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya del ordenamiento, pero constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas (STC 134/2011) [FJ 3].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1488-2002, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra los arts. 3.2, 8.1, 9.1 y 11 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y contra los arts. 2, 3.1, 5, 6.3, 6.4, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 8.7, 8.8, disposición adicional única en sus apartados 1, 2, 3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Se ha personado el Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado en representación de dicha Cámara. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 13 de marzo de 2002, el Letrado de la Junta de Extremadura, en representación procesal del Consejo de Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3.2, 8.1, 9.1 y 11 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y contra los siguientes preceptos de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria: art. 2; art. 3.1, en el inciso relativo a que las Comunidades Autónomas “vendrán obligadas a adecuar su normativa presupuestaria al objetivo del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria”; art. 5, en el segundo inciso relativo a que tanto el Consejo de Política Fiscal y Financiera “como a las Comunidades Autónomas en él representadas deberán respetar, en todo caso, el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 8 de la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria”; art. 6, apartados 3 y 4; art. 8, apartados 2, 3, 4, 5, 7 y 8; disposición adicional única, apartado uno, que modifica el artículo 2.1 b) de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), en el inciso “A estos efectos se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o superávit, computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales”; disposición adicional única, apartado 2, en cuanto a la nueva letra b) que añade el artículo 3.2 LOFCA, modificando las competencias que hasta ahora le correspondían al Consejo de Política Fiscal y Financiera; disposición adicional única, apartado tres, en la modificación que realiza de los párrafos primero y tercero del artículo 14.3 LOFCA; y apartado cuatro de la misma disposición adicional única, que modifica el artículo 21.1 LOFCA, en la expresión “atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria”.

La fundamentación que sustenta la impugnación se resume a continuación.

a) En primer lugar la representación procesal de la Junta de Extremadura justifica la necesidad de acumular en un solo recurso las pretensiones de inconstitucionalidad de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, en el hecho de que, tal y como establece el preámbulo de la segunda, la “interpretación y aplicación de ambas leyes deberá producirse siempre de forma unitaria, siendo las dos normas instrumentos al servicio de idénticos objetivos de política económica”.

b) La demanda del recurso de inconstitucionalidad se articula en torno a la quiebra de los principios de autonomía financiera [art. 156.1 CE y 54 del Estatuto de Autonomía de Extremadura (EAExt)], proporcionalidad, suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, igualdad, y coordinación, aunque sin asociar cada uno de los preceptos impugnados con la lesión independiente de cada uno de estos principios, con la sola excepción de la impugnación del art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001, que se asocia a la quiebra del principio de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia financiera. Es decir, la argumentación del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura relativa a la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados se refiere a la totalidad de los mismos, y se sustenta en cada uno de los siguientes argumentos jurídicos.

1) El principio de autonomía financiera que la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE) se vería limitado por la regulación que hacen los preceptos impugnados de la limitación del déficit público. A juicio del recurrente, los compromisos que se derivan para el Estado de la entrada de España en la Unión Económica y Monetaria, usados como argumento del legislador estatal para justificar su intervención en la materia, no justifican el alcance de la regulación estatal puesto que la misma transgrede, por exceso, las normas europeas. Dicho de otro modo, para el recurrente la restricción de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas más allá de lo que establecen los propios acuerdos internacionales que comprometen al Estado supone para este último excederse de los límites que la Constitución le otorga, en el art. 149.1.13, para proceder a esa restricción de la autonomía financiera, teniendo siempre en cuenta la interpretación que del art. 149.1.13 CE hace la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, entre otras, en la STC 171/1996 (FJ 3).

2) Las relaciones entre los arts. 149.1.13 y 156.1 CE se rigen por el principio de proporcionalidad, de modo que cuando el ejercicio de la competencia derivada del primero incida en la autonomía financiera contemplada en el segundo es preciso que las medidas que se adopten al amparo del art. 149.1.13 CE se limite a los aspectos indispensables para la consecución de los fines de política económica que persigan esas medidas. A juicio del recurrente, en la normativa impugnada se verifica la ausencia del principio de proporcionalidad, puesto que para conseguir la estabilidad presupuestaria existen otras medidas menos limitativas de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Extremadura que las impugnadas, como lo demuestran tres hechos: que desde el año 1992 las Comunidades Autónomas hayan consensuado con el Gobierno del Estado unos límites singulares para sus deudas y déficits respectivos; que la situación real de endeudamiento de las Comunidades Autónomas no justifique la intervención estatal; y que en materia de coordinación del endeudamiento no hayan existido problemas, hasta la fecha de presentación del recurso, entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

3) Al limitar la capacidad de endeudamiento de las Comunidades Autónomas, los preceptos impugnados producen una quiebra del principio de suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas. A juicio del recurrente el recurso al crédito público ha sido consagrado por la Constitución, por la LOFCA y por el Estatuto de Autonomía de Extremadura con apenas algunos límites. Por un lado los que establece la Constitución y que se refieren a la reserva de ley (art. 135.1 CE) y a la exigencia de que los créditos necesarios para satisfacer el pago de la deuda se incorporen en el estado de gastos de la ley, partida que será inmodificable (art. 135.2 CE). Por otro lado los que establecen los arts. 14 LOFCA y 58 c) y d) EAExt, que establecen distintas cautelas de carácter cuantitativo, de contenido y de naturaleza procedimental. Dentro de los citados límites, siempre según el recurrente, las Comunidades Autónomas poseen amplio margen de autonomía para decidir los estados de ingresos y de gastos de sus presupuestos y para decidir las estrategias de mayor o menor endeudamiento o presión fiscal, así como las que afecten a los aspectos cualitativos y cuantitativos del gasto público, por lo que no resulta constitucionalmente aceptable que el legislador estatal condicione la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas mediante la imposición de un modelo presupuestario en la que los gastos deban ser sufragados de forma casi exclusiva mediante tributos por la imposición de un déficit cero. A juicio del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura las leyes impugnadas no contienen limitaciones concretas de naturaleza cuantitativa o cualitativa, lo que podría ser constitucionalmente admisible en el marco de las obligaciones impuestas por el Derecho comunitario, sino que de facto implican una exclusión general del recurso de endeudamiento como forma parcial de cubrir los gastos de las Comunidades Autónomas, relegando el endeudamiento a la condición de instrumento excepcional cuya utilización por las Comunidades Autónomas comportaría la sumisión a unos procedimientos de tutela y control incompatibles con la autonomía que tienen constitucionalmente reconocida.

4) Las medidas previstas en las leyes impugnadas no recogen ninguna referencia a la distinta situación de partida de las Comunidades Autónomas, lo que supone, a juicio de la Comunidad Autónoma recurrente, una situación de desigualdad y de desequilibrio derivada no sólo de la distinta situación económica de las regiones y nacionalidades españolas, sino del uso más o menos amplio que cada Comunidad Autónoma haya hecho al endeudamiento hasta el año 2003, momento de entrada en vigor de las disposiciones al respecto.

5) Por último, y por lo que hace a la quiebra del principio de coordinación, el recurrente lo asocia a la redacción del art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001, que parte de la consideración de superioridad jerárquica del Consejo de Política Fiscal y Financiera respecto del Parlamento, quien tiene estatutariamente atribuida la potestad de aprobar el presupuesto autonómico [art. 19.1 c) EAExt], al entender que las potestades atribuidas por la ley al Consejo le permiten modificar el presupuesto aprobado por la Comunidad Autónoma, atribuyéndole “facultades decisorias que constitucionalmente no le corresponden”, puesto que van más allá de las funciones de coordinación propias de este órgano, invadiendo de ese modo el principio de autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Extremadura (art. 156.1 CE).

2. Mediante providencia de 23 de abril de 2002 la Sección Primera del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra los arts. 3.2, 8.1, 9.1 y 11 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y contra los arts. 2, 3.1, 5, 6.3, 6.4, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 8.7, 8.8, disposición adicional única en sus apartados 1, 2, 3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el “Boletín Oficial del Estado”, publicación que se haría efectiva en el “BOE” núm. 112, de 10 de mayo de 2002.

3. El día 8 de mayo de 2002 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirige al Tribunal personándose en el proceso y solicita una prórroga de ocho días para formular sus alegaciones.

4. El día 14 de mayo de 2002 la Sección Primera acuerda incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado de 8 de mayo de 2002 y concederle la prórroga solicitada para formular las alegaciones.

5. Con fecha de 14 de mayo de 2002 se registra un escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicando al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones y poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

6. El día 6 de mayo de 2002 se registra en el Tribunal un escrito de la Presidenta del Senado mediante el cual se comunica el Acuerdo de la Cámara de personarse en el procedimiento sin formular alegaciones en relación con el recurso de inconstitucionalidad que nos ocupa (núm. 1488-2002) así como en relación con el recurso de inconstitucionalidad núm. 1473-2002, promovido por la Diputación General de Aragón, el recurso de inconstitucionalidad núm. 1487-2002, promovido por las Cortes de Aragón, y el recurso de inconstitucionalidad núm. 1522-2002, promovido por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Asimismo solicita, al amparo de lo dispuesto en el art. 83 LOTC, la acumulación de cada uno de los recursos mencionados con los recursos de inconstitucionalidad núms. 1460-2022, 1455-2002, 1454-2002 y 1451-2002.

7. Con fecha de 3 de junio de 2002 se registra el escrito mediante el cual el Abogado del Estado formula sus alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1488-2002, alegaciones que coinciden en gran medida con las presentadas frente a la demanda del recurso de inconstitucionalidad núm. 1454-2002, resumidas ya en el antecedente 7 de la STC 157/2011, y a las que ahora se hace sucinta referencia, separándose de aquéllos tan sólo en lo que hace a las alegaciones relativas a la proporcionalidad de las medidas contenidas en las disposiciones impugnadas, a la quiebra del principio de igualdad y a la constitucionalidad de la medida consistente en la elaboración de un plan de saneamiento y su sometimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

a) Antes de examinar los motivos de inconstitucionalidad aducidos por la parte demandante, el Abogado del Estado se detiene en la exposición del “verdadero contenido y finalidad de las leyes recurridas”, afirmando que en el escrito de demanda no permite deducirlo en sus justos términos [antecedente 7 a) STC 157/2011].

b) A continuación el Abogado del Estado se detiene para explicar el contenido del principio de estabilidad presupuestaria y en su relación con la normativa y las recomendaciones de la Unión Europea [antecedente 7 b) STC 157/2011].

c) Seguidamente el Abogado del Estado se refiere a la constitucionalidad de las leyes impugnadas en relación con el título competencial del Estado contenido en el art. 149.1.13 CE, respondiendo al argumento de la demanda que afirmaba que la imposición del equilibrio presupuestario o superávit sin ningún criterio de flexibilización no es proporcionada al objetivo y vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas [antecedente 7 c) STC 157/2011].

d) En cuarto lugar el Abogado del Estado rechaza que la normativa recurrida vulnere la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas [antecedente 7 d) STC 157/2011].

e) A partir de aquí, el Abogado del Estado introduce alegaciones distintas de las vertidas en relación con la demanda del recurso de inconstitucionalidad núm. 1454-2002, para dar respuesta a impugnaciones que previamente no habían sido planteadas contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre y contra la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre. En primer lugar el Abogado del Estado se refiere a la proporcionalidad de las medidas contenidas en las disposiciones impugnadas, afirmando que las particulares circunstancias de España , en relación con el envejecimiento de la población, la necesaria convergencia económica real con otros países del entorno más desarrollados o el necesario crecimiento del empleo, justifican una política económica de equilibrio presupuestario, siendo las medidas impugnadas idóneas para alcanzar los objetivos perseguidos, necesarias para alcanzar el fin que persiguen y proporcionadas para el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Así, según el Abogado del Estado concurre la idoneidad porque la aplicación de las disposiciones impugnadas llevará a una situación de equilibrio presupuestario o superávit, siendo inaceptable el argumento de la demanda relativo al hecho de que se permite al Estado endeudarse limitando así la idoneidad de la medida de límite del endeudamiento autonómico, puesto que la voluntad de las leyes recurridas es evitar también el endeudamiento del Estado mediante la inclusión de garantías como la imposición del equilibrio presupuestario a la Administración estatal. Por último, a juicio del Abogado del Estado, concurre la necesidad de las medida adoptadas e impugnadas por el recurrente porque, siendo el objetivo de las normas impugnadas alcanzar una situación presupuestaria de equilibrio o superávit en todo el sector público, resulta necesario que todas las administraciones aprueben y liquiden sus presupuestos respetando el equilibrio presupuestario, no sirviendo para alcanzar el objetivo apuntado los escenarios de consolidación presupuestaria que tuvieran efectos positivos en otras fases previas.

f) Respecto de la quiebra del principio de igualdad el Abogado del Estado afirma que nuestra Constitución no ha reconocido el principio de igualdad de las Comunidades Autónomas de manera expresa, no siendo aplicable a las personas jurídico-publicas el derecho a la igualdad del art. 14 CE. Sin perjuicio de esta afirmación, el Abogado del Estado también refiere los argumentos de que la regulación contenida en las leyes recurridas respecto de la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria a las Comunidades Autónomas no es tan uniforme, puesto que se prevé que cada Comunidad Autónoma pueda adoptar las decisiones que considere oportunas para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria; de que el objetivo de estabilidad presupuestaria no tiene que ser el mismo para todas las Comunidades Autónomas, puesto que es el Consejo de Política Fiscal y Financiera el órgano de coordinación que deberá determinar o concretar el objetivo de cada una de ellas, y de que en caso de llegar a una situación de desequilibrio la Ley prevé que cada Comunidad Autónoma elabore su propio plan económico-financiero, lo que también se aparta de la existencia de un régimen único.

g) Por último, y respecto de la constitucionalidad de la medida consistente en la elaboración de un plan de saneamiento y su sometimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera, el Abogado del Estado centra la cuestión recordando que la previsión impugnada, relativa a la elaboración de un plan de corrección del desequilibrio y su aprobación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, tiene por objeto que, a través del principio de coordinación, se cumpla en la medida de lo posible el objetivo de estabilidad presupuestaria, para lo cual la Ley Orgánica 5/2001 prevé que: 1) con informe previo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el cual las Comunidades Autónomas pueden manifestar sus posiciones, el Gobierno aprobará el objetivo de estabilidad presupuestaria globalmente para todas las Comunidades Autónomas; 2) determinado el objetivo global el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobará, también con la participación de las Comunidades Autónomas en el seno del Consejo, el objetivo concreto para cada una de ellas; 3) aprobado el objetivo de cada Comunidad Autónoma corresponderá a cada una de ellas su cumplimiento a través de la propia ley de presupuestos; 4) en caso de falta de acuerdo en el seno del Consejo respecto de la determinación individual del objetivo corresponderá a todas las Comunidades Autónomas aprobar sus respectivos presupuestos en situación de equilibrio; y 5) en caso de que las Comunidades Autónomas no aprueben sus presupuestos en cumplimiento de lo señalado anteriormente deberán presentar un plan económico-financiero al Consejo de Política Fiscal y Financiera que podrá no aprobarlo, debiendo en ese caso las Comunidades Autónomas presentar uno nuevo.

A juicio del Abogado del Estado el iter descrito pone de manifiesto que la aplicación del objetivo de estabilidad presupuestaria se basa en un principio de coordinación de las Administraciones autonómicas con la del Estado, pues se prevén distintos momentos en que las Comunidades Autónomas pueden emitir su parecer sobre la cuestión. El Abogado del Estado entiende que, al final del proceso, no existe una imposición forzosa ex lege a las Comunidades Autónomas de la configuración de su presupuesto, dicho lo cual no es posible aplicar a este caso la doctrina constitucional evocada por el recurrente y contenida en la STC 76/1983 referida a algunos supuestos de cumplimiento obligatorio impuesto por el Estado a la Comunidad Autónoma en relación con decisiones controvertidas, o de decisiones necesarias y vinculantes del órgano de coordinación. En conclusión, el Abogado del Estado afirma que no existe vulneración de la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma porque tenga que remitir su plan económico-financiero al Consejo de Política Fiscal y Financiera en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, puesto que en este caso estamos ante una medida de coordinación, y no ante una medida para lograr el cumplimiento forzoso o vinculante.

Como consecuencia de todo lo argumentado, el Abogado del Estado concluye su escrito solicitando del Tribunal que declare la constitucionalidad de los preceptos recurridos.

8. Mediante providencia de 4 de junio de 2002, el Pleno del Tribunal acordó tener por personado al Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de la Cámara, en el presente recurso de inconstitucionalidad, así como en los registrados con los números 1451-2002, 1455-2002, 1460-2002, 1461-2002, 1462-2002, 1463-2002, 1467-2002, 1471-2002, 1473-2002, 1487-2002, 1488-2002, 1505-2002, 1506-2002 y 1522-2002, según interesa en su escrito de 16 de mayo de 2002, accediendo a la suspensión que pide del plazo para hacer alegaciones en los correspondientes recursos hasta tanto se resuelva sobre la acumulación de los mismos. Asimismo, acordó oír a los recurrentes y demás partes personadas para que en el plazo de diez días aleguen lo que estimen oportuno sobre la petición de acumulación. Por último, acordó llevar testimonio del citado escrito y de esta resolución a los recursos de inconstitucionalidad antes relacionados.

9. El Abogado del Estado, en escrito registrado el día 21 de junio de 2002, manifiesta que no se opone a la acumulación solicitada por la representación del Senado.

10. Por ATC 215/2002, de 29 de octubre, el Pleno del Tribunal denegó la acumulación solicitada.

11. Por providencia de 13 de diciembre de 2011 se señaló para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan con este recurso de inconstitucionalidad, de un lado, los arts. 3.2, 8.1, 9.1 y 11 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y, de otro lado, los arts. 2, 3.1, 5, 6.3, 6.4, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 8.7, 8.8, disposición adicional única en sus apartados 1, 2, 3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria.

2. La representación procesal del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura considera que ambas leyes están estrechamente conectadas entre sí y plantea fundamentalmente que los preceptos recurridos vulneran la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma consagrada en el art. 156.1 CE y en el art. 54 del Estatuto de Autonomía en su redacción entonces vigente (actual art. 77.2), el principio de proporcionalidad, la suficiencia financiera de las Comunidades autónomas, la igualdad y el principio de coordinación.

El Abogado del Estado rechaza que ambas leyes incurran en las infracciones constitucionales que se le achacan al haber sido dictadas en ejercicio de las competencias que al Estado le atribuye el art. 149.1.13 CE y complementariamente, para aspectos concretos, las reglas 11, 14 y 18 del mismo art. 149.1 CE.

Y es de indicar que las cuestiones planteadas en este proceso han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011, de 20 de julio y 157/2011, de 18 de octubre, a cuyos textos nos remitiremos sucintamente, destacando ya que la reforma constitucional de 27 de septiembre pasado, que entró en vigor ese mismo día —disposición final única—, ha dado una nueva redacción al art. 135 CE con la que se ha llevado a cabo la “consagración constitucional” del principio de estabilidad presupuestaria.

3. Ante todo, hemos de plantearnos la posible extinción de este proceso por virtud de que tanto la Ley 18/2001, de 12 de diciembre como la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, hayan sido objeto de sucesivas modificaciones.

Así, la Ley 18/2001 ha sido derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001 ha sido modificada por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo.

A la cuestión de la posible extinción del proceso, la citada STC 134/2011, ha dado, en su fundamento jurídico 2, una respuesta negativa: “carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya” del ordenamiento, pero “constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Y en este caso ocurre que la derogación y modificación de las normas impugnadas supone su sustitución por otra normativa que reproduce las mismas cuestiones objeto de controversia. Por tanto, tal como dijimos en la STC 134/2011, FJ 2 b), “ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su modificación o derogación, el recurso de inconstitucionalidad promovido frente a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, mantiene vivo su objeto”.

4. Para entrar en el fondo del asunto hemos de recordar la doctrina del ius superveniens que reiteradamente venimos sentando, en lo que ahora importa, en el control de los posibles excesos competenciales, y sobre esta base, una vez que ya hemos dejado constancia de la reforma constitucional que ha modificado el art. 135 CE con la “consagración constitucional” —exposición de motivos de la Reforma— del “principio de estabilidad presupuestaria”, resulta claro que “es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos ahora al dictar sentencia, pues es doctrina uniforme de este Tribunal que ‘en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones.’” (STC 179/1998, de 19 de septiembre, FJ 2, y en el mismo sentido SSTC 135/2006, de 27 de abril, FJ 3, 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2 y 120/2011, de 6 de julio, FJ 2).

Y el apartado 1 de la nueva redacción del art. 135.1 CE establece que “todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”. Estamos, pues, como ya dijimos en la STC 157/2011, de 18 de octubre, “ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principial queda fuera de la disponibilidad —de la competencia— del Estado y de las Comunidades Autónomas. Cuestión distinta es la de su desarrollo, pues aquel sentido principial admite diversas formulaciones, de modo que será ese desarrollo el que perfilará su contenido”. Desarrollo que la nueva redacción del art. 135 CE en su apartado 3 encomienda a una ley orgánica, obviamente estatal.

5. Estando clara, como ya declaramos en la STC 134/2011, ya citada, y ratificamos en la STC 157/2011, la competencia estatal ex art. 149.1.13 y 14 CE, por un lado, y art. 149.1.11 y 18 CE, por otro para dictar las normas controvertidas, “deberemos valorar en el examen de cada precepto impugnado si las competencias estatales en juego limitan o no de modo indebido las competencias autonómicas, en particular su autonomía política y financiera (arts. 137 y 156 CE)” (STC 134/2011, ya citada, FJ 7).

6. Llegando así, como acabamos de indicar, al examen de los concretos preceptos impugnados, habrá que comenzar por el art. 3.2 de la Ley 18/2001 cuyo tenor es el que sigue:

“Artículo 3. Principio de estabilidad presupuestaria.

…

2. En relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1 de esta Ley, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas.”

Para juzgar su conformidad con la Constitución, bastará con remitirnos a la STC 134/2011, FJ 8 b), en la que se desestimó su impugnación con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

a) “La definición de ‘estabilidad presupuestaria’ se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13” de la Constitución.

b) “Este Tribunal en su STC 62/2001, de 1 de marzo, reiterando anterior doctrina, ha considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas.”

c) “La legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, FJ 4).”

d) “En conclusión, la impugnación del art. 3.2 de la Ley 18/2001 debe ser desestimada, pues el precepto no contiene ninguna otra prescripción complementaria del límite general examinado que suponga una vulneración de la autonomía financiera.”

7. A la misma conclusión hemos de llegar respecto del resto de preceptos impugnados que se remiten al concepto de estabilidad utilizado en el art. 3.2 de la Ley 18/2001 y que han sido impugnados por tal motivo.

Así, en efecto, por los mismos motivos señalados para desestimar la impugnación del art. 3.2 de la Ley 18/2001 debe ser ahora desestimada la impugnación del art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001.

“Artículo 2. Principios generales.

Los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, tal como aparecen definidos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, serán aplicables a las Comunidades Autónomas en la forma prevista en esta Ley Orgánica.”

Pues como dijimos en la STC 134/2001, FJ 8 b), “una vez desestimada la impugnación del artículo 3.2 de la Ley 18/2001, que contiene el alcance de dicho principio de estabilidad, procede hacer lo mismo respecto del art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 y desestimar su impugnación”.

8. Igualmente debe ser desestimada la impugnación del inciso del artículo 3.1 de la Ley Orgánica 5/2001 que se refiere al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaría por las Comunidades Autónomas, precepto que no fue impugnado en el recurso que dio lugar a la STC 134/2011, pero al que le son aplicables también los mismos argumentos reproducidos en fundamentos anteriores.

“Artículo 3. Cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaría por las Comunidades Autónomas.

1. … En todo caso, vendrán obligadas a adecuar su normativa presupuestaria al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.”

9. Y lo mismo procede, la desestimación con la misma argumentación, respecto del segundo inciso del artículo 5 de la Ley Orgánica 5/2001 que establece.

“Artículo 5. Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

…Tanto el Consejo como las Comunidades Autónomas en él representadas deberán respetar, en todo caso, el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 8 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.”

Precepto que tal como se sostuvo en la STC 134/2001, FJ 8 c), supone “una reiteración del contenido del art. 3.2 de la Ley 18/2001 de manera que, por consecuencia de lo dicho respecto de este último precepto, debemos desestimar también la impugnación”

10. A la misma conclusión desestimatoria hemos de llegar respecto de la impugnación de la disposición adicional única, apartados 1, 2, 3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001:

“Disposición adicional única. Modificación de la Ley Orgánica 8/198O, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Uno. Se modifica la letra b) del apartado 1 del artículo 2 de la Ley Orgánica 8/1 980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que queda redactado en los siguientes términos:

b) La garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español. A estos efectos, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

Dos. El apartado 2 del artículo 3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, pasa a tener la siguiente redacción:

2. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, como órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera, entenderá de las siguientes materias:

a) La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado.

b) La emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la Ley Orgánica 18/2001, Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

c) El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación.

d) El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

e) La apreciación de las razones que justifiquen, en cada caso, la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.

f) La coordinación de la política de endeudamiento.

g) La coordinación de la política de inversiones públicas.

h) En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.

Tres. El apartado 3 del artículo 14 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, queda redactado en los siguientes términos:

3. Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado. Para la concesión de la referida autorización, el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria definido en el artículo 2.1 b) de la presente Ley. Con relación a lo que se prevé en el párrafo anterior, no se considerarán financiación exterior, a los efectos de su preceptiva autorización, las operaciones de concertación o emisión denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Europea.

En todo caso, las operaciones de crédito a que se refieren los apartados uno y dos anteriores precisarán autorización del Estado cuando, de la información suministrada por las Comunidades Autónomas, se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Cuatro. Se modifica el apartado 1 del artículo 21 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en los siguientes términos:

1. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades.”

Como ya dijimos en la STC 134/2011, FJ 8 e), respecto al apartado 1 de la disposición adicional, “la concepción de la estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit que tiene el precepto impugnado se aviene con las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 14 CE, competencias que se ejercen en el marco multilateral de coordinación y cooperación previsto por el legislador orgánico. Por tanto, debemos desestimar la impugnación de este apartado uno de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001”.

Tal como argumentamos en la STC 134/2011, FJ 11, respecto al apartado 2 de la disposición adicional “la atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la facultad de emitir informes y de adoptar acuerdos en relación con la aplicación efectiva del objetivo de estabilidad presupuestaria se adecua a las competencias de coordinación y cooperación que son propias de dicho Consejo”, por lo que debe ser desestimada la impugnación.

Nos remitimos, asimismo, para la desestimación de la impugnación del apartado 3 de la disposición adicional a la STC 134/2011, FJ 8 e), y a lo argumentado entonces “la necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas cuando se constate a través de la información suministrada por éstas el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, según prevé el precepto impugnado, no vulnera la autonomía política y financiera de la Generalitat, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1.11 y 13 CE”.

En relación con el apartado 4 de la disposición adicional ya dijimos en la STC 134/2011, FJ 8 e), que “el principio de estabilidad es el único aspecto sobre el que se contiene una argumentación de reproche, debiendo desestimarse con la misma fundamentación que en los casos anteriores”.

11. 11. Por los mismos motivos se impugna el art. 6 (apartados 3 y 4) de la Ley Orgánica 5/2001.

“Artículo 6. Objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas.

…

3. En el plazo de un mes desde la aprobación por parte del Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria en las condiciones establecidas en el artículo 8.1 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas determinará el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas.

4. Si en el plazo previsto en el apartado anterior el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas no alcanzase un acuerdo sobre los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria, cada una de ellas estará obligada a elaborar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario, computada en los términos previstos en el artículo 3.2 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.”

Debemos remitirnos tanto a lo argumentado en los anteriores fundamentos jurídicos como a lo específicamente establecido en la tantas veces citada STC 134/2011, FJ 8 d), respecto a los dos concretos apartados del precepto impugnado:

a) “ninguna vulneración de la autonomía política y financiera … supone la fijación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del “objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas” [pues] es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta, sin duda, a “la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general” [art. 2.1 b) LOFCA] y ha de ser adoptada, de acuerdo con nuestra doctrina “con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema.”

b) “Lo propio acaece respecto del art. 6.4 de la Ley Orgánica 5/2001, que se limita a establecer que, si no se alcanzase un acuerdo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas acerca de “los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria” de cada Comunidad Autónoma, éstas deben elaborar y liquidar sus presupuestos “en situación, al menos de equilibrio”, pues al precepto le es de aplicación todo lo que se acaba de razonar.”

c) “En conclusión, procede desestimar la impugnación del art. 6.3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001”.

12. El recurrente considera vulnerado el principio de coordinación y la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Extremadura por el art. 8 (apartados 1, 2, 3, 4, 5, 7 y 8) de la Ley Orgánica 5/2001, por suponer la atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera de “facultades decisorias que constitucionalmente no le corresponden”.

“Artículo 8. Corrección de las situaciones de desequilibrio.

1. Las Comunidades Autónomas que no hayan aprobado sus presupuestos en situación de equilibrio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.3 de esta Ley Orgánica, vendrán obligadas a elaborar un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para la corrección de esta situación. Dicho plan será aprobado, en su caso, por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma si su normativa propia así lo exige.

2. El plan económico-financiero contendrá la definición de las políticas de ingresos y de gastos que habrá de aplicar la Comunidad Autónoma para corregir la situación de desequilibrio en los tres ejercicios presupuestarios siguientes.

3. El plan económico-financiero para la corrección del desequilibrio se remitirá al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en el plazo de un mes desde la aprobación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma que incurra en posición de desequilibrio.

4. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas comprobará la idoneidad de las medidas contenidas en el plan a que se refieren los apartados anteriores, y la adecuación de sus previsiones al objetivo de estabilidad que se hubiera fijado para las Comunidades Autónomas.

5. Si el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas considerase que las medidas contenidas en el plan presentado no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, el Consejo, a través de su Secretaría Permanente, requerirá a la Comunidad Autónoma la presentación de un nuevo plan, en el plazo de veinte días.

…

7. En el supuesto de que una Comunidad Autónoma liquide sus presupuestos, incumpliendo el objetivo de estabilidad presupuestaria, deberá presentar un plan de saneamiento económico-financiero, en los veinte días siguientes a la aprobación de la liquidación. Si el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas considerase que las medidas contenidas en el plan no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, se requerirá la presentación de un nuevo plan.

8. Cuando concurran condiciones económicas, imprevistas en el momento de la aprobación del plan económico-financiero, la Comunidad Autónoma podrá remitir al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas un plan rectificativo del plan inicial, que se tramitará de acuerdo con el procedimiento previsto en este artículo.”

Debemos igualmente aplicar la doctrina recogida en la ya mencionada STC 134/2011, FJ 11, a la hora de desestimar la impugnación del art. 8, pudiendo extender la argumentación a la desestimación de la impugnación de la disposición adicional única. apartado 2 de la Ley Orgánica 5/2001 que disponen el procedimiento de corrección de las situaciones de desequilibrio, pues tal como afirmamos:

a) “partiendo de la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, debemos atribuir igual legitimidad al criterio de que cuando dicho principio no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, pues de no hacerse así quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, por consecuencia, la citada competencia del Estado, a cuyo través éste ha de garantizar el equilibrio de la política económica general (STC 62/2001, FJ 4, con remisión a otras).”

b) “no vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas la necesaria elaboración por las Comunidades Autónomas del plan económico-financiero cuando los presupuestos autonómicos se aprueben o liquiden con desequilibrio, ni tampoco lo hace su examen por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y la presentación de un nuevo plan cuando el anterior no garantice el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Lo mismo ocurre cuando, concurriendo las circunstancias imprevistas a que se refiere el apartado 8 del art. 8, la propia Comunidad Autónoma remita un plan rectificativo al Consejo de Política Fiscal y Financiera.”

13. Se recurre igualmente el artículo 8.1 de la Ley 18/2001 de estabilidad presupuestaria que dispone:

“Artículo 8. Establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

1. En el primer cuatrimestre de cada año, el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y de Hacienda, y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en cuanto al ámbito de las mismas, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del sector público, como para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el artículo 2.1 de esta Ley.”

Como ya recordamos en la STC 134/2011, FJ 8 d), el acuerdo del Gobierno sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria tiene, según el art. 8.1 de la Ley 18/2001, una doble referencia, pues ha de fijarse el objetivo de estabilidad “para el conjunto del sector público”, de un lado, y “para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el art. 2.1 de esta Ley”, de otro. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, interviene, en este segundo supuesto de la fijación por el Gobierno del objetivo de estabilidad para “el conjunto de las Comunidades Autónomas” mediante informe. No obstante una vez fijado el objetivo de estabilidad para “el conjunto de las Comunidades Autónomas” corresponde al propio Consejo de Política Fiscal y Financiera ex arts. 6.3 y 6.4 de la Ley Orgánica 5/2001, mediante acuerdo, determinar “el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas”. Es al fijar el objetivo de estabilidad de cada Comunidad Autónoma donde se podrán tener en cuenta las distintas situaciones de partida de las Comunidades Autónomas que recordemos que era uno de los motivos que alegaban los recurrentes para impugnar las leyes de estabilidad.

No obstante, la impugnación en este caso se refiere a la fijación por el Gobierno del objetivo de estabilidad para “el conjunto de las Comunidades Autónomas” con una previsión de intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera, mediante mero informe. Y en este punto debemos desestimar la impugnación recordando que en la STC 134/2011, FJ 8 b), admitimos la legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes generales máximos a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos, “toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, FJ 4)”.

14. La misma argumentación realizada en fundamentos anteriores debe servir para desestimar la impugnación del artículo 9.1 de la Ley 18/2001.

“Artículo 9. Informes sobre cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

1. Con anterioridad al 1 de septiembre de cada año, la Intervención General de la Administración del Estado, elevará al Gobierno, a través del Ministro de Hacienda, un informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del ejercicio inmediato anterior. Dicho informe será remitido al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.”

Partiendo de la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, debemos atribuir igual legitimidad a la elaboración por parte del Gobierno de un informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

15. Impugna, asimismo, el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura el art. 11 de la Ley 18/2001.

“Artículo 11. Responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaría.

Los sujetos enumerados en el artículo 2 de la presente Ley que, incumpliendo las obligaciones en ella contenidas o los acuerdos que en su ejecución fuesen adoptados por el Ministerio de Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.

En el proceso de asunción de responsabilidad financiera a que se refiere el párrafo anterior, se garantizará, en todo caso, la audiencia de la Administración o entidad afectada.”

Este Tribunal ha afirmado que la responsabilidad ad extra de la Administración estatal por incumplimientos del Derecho de la Unión Europea “no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, aunque tampoco le impide repercutir ad intra, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda” (SSTC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 5; 148/1998, de 2 de julio, FJ 8, o 96/2002, de 25 de abril, FJ 10). De acuerdo con nuestra jurisprudencia corresponde al Estado, no solo establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades o las carencias en el cumplimiento de la normativa europea, sino también “los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado en el caso de que dichas irregularidades o carencias se produjeran efectivamente y así se constatara por las instituciones comunitarias” (STC 148/1998, FJ 8). Con base en esta doctrina se debe desestimar la impugnación del art. 11 de la Ley 18/2001.

Procede, por tanto, la desestimación del recurso.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los arts. 3.2, 8.1, 9.1 y 11 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y contra los arts. 2, 3.1, 5, 6.3, 6.4, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 8.7, 8.8, disposición adicional única en sus apartados 1, 2, 3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a trece de diciembre de dos mil once

SENTENCIA 199/2011, de 13 de diciembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 9, de 11 de enero de 2012)

ECLI:ES:TC:2011:199

Recurso de inconstitucionalidad 1505-2002. Interpuesto por sesenta y dos Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas y de los entes locales: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011).

1. Las cuestiones planteadas en este proceso relacionadas con el principio de estabilidad presupuestaria han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011 y 157/2011 [FJ 2].

2. Aplica la doctrina sobre las limitaciones de las competencias autonómicas, y en particular de su autonomía política y financiera, generadas en virtud de la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria, de la STC 134/2011 [FFJJ 5, 6, 8].

3. La estabilidad presupuestaria, tal como aparece definida en la ley impugnada, se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13 (STC 134/2011) [FJ 6].

4. La legitimidad constitucional de que el Estado establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (SSTC 62/2011, 134/2011) [FJ 6].

5. La capacidad del Estado para dictar las bases en una materia no desaparece por la existencia de una normativa europea que incide sobre las mismas, máxime cuando tal normativa no agota el contenido posible de la regulación básica en la materia (SSTC 13/1992, 79/1992) [FJ 6].

6. El establecimiento de un objetivo de estabilidad presupuestaria tiene importantes efectos en todas las fases del ciclo presupuestario, sin embargo, tales efectos no pueden ser considerados inconstitucionales, ni antes ni después de la reforma del art. 135 CE, pues no supone alteración alguna de la distribución de competencias entre el Gobierno y las Cortes Generales que resulta de la Constitución [FJ 7].

7. La política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general, cuya ordenación, a su vez, está atribuida al Estado por la Constitución ex art. 149.1.13 CE, siendo esta competencia estatal susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local (STC 134/2011) [FJ 8].

8. La obligación de las entidades locales de ajustar sus presupuestos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria no quebranta su autonomía política, al no cuestionar el establecimiento de las políticas locales ni vulnerar su suficiencia financiera, fijando tan sólo el marco presupuestario en el que han de ejercerse dichas políticas (STC 134/2011) [FJ 8].

9. La audiencia a la Comisión Nacional de Administración Local, en el proceso de establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de las entidades locales no menoscaba la competencia autonómica de tutela de los entes locales, ya que exclusivamente atiende a razones de eficacia y operatividad en el ejercicio, por el Estado, de su propia competencia (STC 134/2011) [FJ 8].

10. La competencia para autorizar o no una operación de crédito que supone superar el techo normal de endeudamiento ha de atribuirse a la autoridad que tiene la responsabilidad del equilibrio económico (STC 134/2011) [FJ 8].

11. Las determinaciones normativas de los presupuestos locales contenidas en el precepto impugnado son meras especificaciones técnicas que no vulneran las autonomía local ni su suficiencia financiera, ya que no ponen en cuestión la intervención de los entes locales en los asuntos de su interés ni conllevan merma alguna de sus recursos (STC 134/2011) [FJ 8].

12. El apartado 1 de la nueva redacción del artículo 135 CE, establece que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, instaurando un mandato constitucional que vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principial, queda fuera de la disponibilidad del Estado y las Comunidades Autónomas (STC 157/2011) [FJ 4].

13. La reforma constitucional ha modificado el 135 CE, resultando claro que, según nuestra doctrina del *ius superveniens*, es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos al dictar sentencia, pues en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones (STC 179/1998, 120/2011) [FJ 4].

14. Carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya del ordenamiento, pero constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas (STC 134/2011) [FJ 3].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1505-2002, interpuesto por sesenta y dos Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados, representados por el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, contra los arts. 3.2; 8; 12.2; 13; 15, apartados 1, 2 y 3; 16; 19; 20; y 23; y la disposición adicional única de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, en la representación que ostenta. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 13 de marzo de 2002, el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, en representación de sesenta y dos Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3.2, 8, 12.2, 13, 15, apartados 1, 2 y 3, 16, 19, 20 y 23, así como contra la disposición adicional única, todos ellos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria .

El recurso comienza haciendo referencia a la impugnación también en otro recurso de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, dándolo aquí por reproducido. El recurso que nos ocupa se fundamenta, en síntesis, en las siguientes alegaciones:

a) En primer lugar se hace referencia a la estabilidad presupuestaria como objetivo derivado del Tratado de la Comunidad Europea, por imperativo del art. 4.3 del propio Tratado, y como resultado del pacto de estabilidad y crecimiento acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997, resultando aún más ambiciosas las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa Maria de Feira de junio de 2000, en cuanto a unos objetivos de estabilidad cuyo cumplimiento debe controlar la Comisión, de acuerdo con el art. 104, en el que se concretan los criterios para valorar la observancia de la disciplina presupuestaria por remisión al protocolo sobre el procedimiento aplicable en casos de déficit excesivo. Al mismo propósito que ese precepto se orientan los Reglamentos (CE) 1466/97, del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y 1467/97, del Consejo, de la misma fecha, dirigido a impedir que se produzcan déficit públicos excesivos y, en el caso de que se produzcan, a propiciar su rápida corrección; reglamentos a los que no se refieren sin embargo expresamente las leyes objeto de impugnación por los diputados recurrentes.

Por otra parte, y en cuanto a la extensión de la estabilidad presupuestaria, se señala que, en el marco expuesto, la Ley 18/2001, al amparo de las competencias atribuidas por el art. 149.1.13 y 18 CE, ha querido definir un marco de estabilidad presupuestaria de carácter básico, que resulte aplicable a todas las Administraciones públicas en sus distintas personificaciones, definiéndose en su art. 3 el objetivo de estabilidad en los términos del sistema europeo de cuentas nacionales y regionales, regulado en el Reglamento (CE) 2223/96, del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la comunidad. En todo caso, se trata de imponer el objetivo de estabilidad tanto a nivel central o estatal como en los ámbitos autonómico y local, agregándose a los títulos competenciales ya expuestos el del art. 149.1.11 CE. Precisamente, la amplitud del ámbito subjetivo de la Ley 18/2001 es la causa de que se haya tenido que añadir la Ley Orgánica 5/2001, complementaria a aquélla, al entenderse que las normas “en que se contiene el nuevo sistema de cooperación financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas al servicio del objetivo de estabilidad debían revestir carácter de Ley Orgánica”. Por esa misma extensión, los instrumentos, técnicas y procedimientos para garantizar la vigencia efectiva de dicho principio se establecen de manera separada, dando lugar también a problemas de constitucionalidad diversos, debiendo destacarse que la ley atribuye al Gobierno la función de velar por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en todo el sector público, con fijación de objetivos de estabilidad independientes para cada Administración, por lo que, según entienden los recurrentes, habrá que referirse a ellas de forma separada, no sin antes señalar que del seguimiento de su cumplimiento pueden derivarse importantes consecuencias jurídicas en cuanto a las Administraciones que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea.

En cuanto a la estabilidad del sector público estatal, se afirma en el recurso que la Ley reclama la elaboración de un escenario presupuestario plurianual (art. 12), que parece querer condicionar el desarrollo de cualquier política pública, pues en ese ámbito plurianual el Gobierno debe presentar a las Cortes Generales su objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, de modo que el acuerdo de las Cámaras va más allá de establecer simples directrices políticas, en cuanto que fijan el límite máximo de gasto no financiero del presupuesto del Estado (art. 13). Pese a lo que pudiera parecer, la Ley general de estabilidad presupuestaria no descarta por completo la existencia de déficit, aunque la presentación de presupuestos deficitarios será sólo excepcional, debiendo el Gobierno en tal caso remitir a las Cortes un plan económico financiero de corrección del desequilibrio (art. 14).

Por lo que se refiere al equilibrio presupuestario de las Comunidades Autónomas, las reglas para su cumplimiento se recogen en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria que establece los mecanismos de cooperación que deben hacer posible cumplir los objetivos de la Ley general de estabilidad presupuestaria, proclamando su carácter de legislación básica al amparo del art. 149.1.13 y 18 CE, con invocación, también, de los títulos competenciales atribuidos en exclusiva al Estado por el art. 149.1.11 y 14 CE. Tras recordar que los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos serán aplicables a las Comunidades Autónomas (art. 2 de la Ley Orgánica complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria), se les reconoce libertad para adoptar las medidas que consideren convenientes para lograr el objetivo de estabilidad presupuestaria, viniendo obligadas a adecuar su normativa presupuestaria al objetivo de cumplimiento, si bien pueden optar entre las diversas medidas posibles para alcanzarlo. Al igual que en el ámbito estatal, se requiere la fijación de un objetivo de estabilidad presupuestaria, establecido por el Gobierno de la Nación, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, si bien se ha previsto la posibilidad de que no exista acuerdo en cuanto a la distribución entre las Comunidades del objetivo de estabilidad. En todo caso, se contempla la asunción por éstas de la responsabilidad financiera derivada del eventual incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea (art. 4 de la Ley Orgánica complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria), debiendo destacarse también que la autorización a aquéllas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados en cada caso (art. 9 de la Ley Orgánica complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria).

Finalmente, por lo que se refiere a la estabilidad y al equilibrio presupuestario de las Entidades Locales, se indica que será también el Gobierno, sin perjuicio de las competencias que pudieran corresponder a las Comunidades Autónomas, quien fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria, previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local, sin que se prevea nada respecto al reparto entre las entidades locales del objetivo de estabilidad, quizá porque no caben más situaciones que el puro equilibrio o el superávit, sin que la corrección de los desequilibrios pueda tener lugar —al igual que en el caso de las Comunidades Autónomas— mediante la financiación con cargo al endeudamiento.

b) En el segundo epígrafe de la demanda se analiza el principio de estabilidad presupuestaria en relación con los principios rectores de la política social y económica, entre los que no se recoge aquélla explícitamente, aunque pueda ser razonable una cierta exigencia, según se desprende del art. 40 CE, si bien no parece posible mantener que la estabilidad o el equilibrio sean algo más que principios meramente orientativos de la acción de los poderes públicos. Pues bien, en opinión de los recurrentes, al traducir en términos absolutamente precisos dichos principios, tal y como lo hace el art. 3.2 de la Ley general de estabilidad presupuestaria y, en conexión con el mismo, los arts. 8 y 19 de la misma ley y 3 de la Ley Orgánica complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria, incurren en un vicio de inconstitucionalidad al situar ilegítimamente al legislador en la posición del constituyente, afectando al principio democrático y al pluralismo político. Y es que, pese a la positiva valoración constitucional de la estabilidad económica, ese concepto no puede ser válidamente objeto de una única interpretación, por lo que el legislador habría suplantado y modificado la voluntad del constituyente al dictar una norma meramente interpretativa que otorga un único sentido a un principio al que sólo cabe reconocer una función de orientación programática, sin mayor virtualidad, lo que resultaría contrario a la Constitución [STC 76/1983, FJ 4 c)]. Ello se pone de manifiesto claramente cuando se contrastan los principios constitucionales del gasto público del art. 31.2 CE y los principios rectores de las políticas económicas y sociales (arts. 39 y ss. CE) con los principios legalmente proclamados al servicio de la estabilidad presupuestaria. Y aunque es cierto que España se encuentra comprometida por las normas de la Unión Europea a alcanzar determinados objetivos de estabilidad y equilibrio presupuestario, ello no puede ser utilizado como fundamento para la adopción de decisiones constitucionalmente ilegítimas.

c) Sostienen los diputados recurrentes que el mecanismo legalmente previsto para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria en el art. 8 de la Ley general de estabilidad presupuestaria y los efectos que produce en el proceso o ciclo presupuestario, en el ámbito del sector público estatal (arts. 12, 13, 15 y 16 de la Ley general de estabilidad presupuestaria), son inconstitucionales por alterar la distribución de competencias presupuestarias que resulta del art. 134 CE. Así, aunque no se precisa claramente la naturaleza del pronunciamiento de las Cámaras sobre el objetivo fijado por el Gobierno, la obligación de que el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado se acomode al objetivo de estabilidad aprobado por las Cámaras resulta contraria a la reserva de competencia a favor del Gobierno para la elaboración del presupuesto ex art. 134.1 CE, ya que la función directiva gubernamental no puede suprimirse de la práctica política ni ignorarse en cuanto a sus consecuencias jurídicas. Más clara resulta, a su juicio, la inconstitucionalidad del art. 13 de la Ley general de estabilidad presupuestaria, en cuanto pueda interpretarse que pretende establecer el límite máximo de gasto no financiero del presupuesto del Estado, lo que implicaría una intromisión ilegítima en las competencias del Gobierno para la elaboración de los presupuestos. Algo parecido podría decirse respecto del art. 15 de la Ley general de estabilidad presupuestaria, cuyo sentido es, cuando menos, equívoco, pues si se dirige al Gobierno, para condicionar el destino de una partida presupuestaria concreta, podría considerarse inconstitucional por infracción del art. 134.1 CE, al ir este condicionante más allá de la regulación de la estructura del documento presupuestario y afectar al contenido de la iniciativa que, en exclusiva, compete al Gobierno en esta materia. Podría entenderse que se trata de una prescripción dirigida a condicionar la actuación del legislador presupuestario, en cuyo caso sería un precepto inútil que seguiría suscitando dudas de constitucionalidad por infringir el principio de especialidad presupuestaria en su vertiente cualitativa. Parecidas consideraciones pueden referirse a otros preceptos conexos con la fijación del objetivo de estabilidad del art. 8 de la Ley general de estabilidad presupuestaria, como el art. 12.2, cuando pretende que las actuaciones que tengan incidencia presupuestaria deban respetar el entorno financiero plurianual y, para su aprobación, deban tener cabida los escenarios presupuestarios plurianuales, en la medida en que pueda suponer una limitación a la iniciativa legislativa constitucionalmente reconocida al Gobierno (art. 87.1 CE). Lo mismo podría decirse del art. 16, en cuanto pretende limitar las posibilidades de financiar créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones e incorporaciones de crédito, para que se cubran con cargo al fondo de contingencia del art. 15 de la Ley general de estabilidad presupuestaria o mediante la baja de otros créditos, al afectar a dicha iniciativa legislativa. Lo que en cualquier caso no resulta constitucionalmente aceptable es la posibilidad de una cierta supremacía/jerarquía normativa de la Ley general de estabilidad presupuestaria respecto a leyes posteriores aprobadas por las Cortes Generales, lo que ha de considerarse inconstitucional tanto desde la perspectiva de la teoría de las fuentes del derecho como del principio democrático.

d) Se refiere a continuación el escrito de demanda a la estabilidad presupuestaria y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, que presentaría dos aspectos: la autonomía para la obtención de ingresos y la autonomía de gasto o capacidad para distribuir libremente los recursos de que dispone cada Comunidad Autónoma, refiriéndose a la doctrina constitucional compendiada en la STC 192/2000, FJ 7, y reconociendo que la autonomía financiera supone un poder limitado cuyo ejercicio ha de ajustarse a los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles, razón por la que el Estado puede condicionar dicho ejercicio imponiendo limitaciones al amparo de diversos títulos competenciales (STC 171/1996, FJ 3). Los Diputados recurrentes no discuten la existencia de dichos títulos competenciales sino sólo si la imposición a las Comunidades Autónomas de la estabilidad en los términos de la Ley general de estabilidad presupuestaria les deja o no suficiente margen de libertad de decisión o, por el contrario, impone condicionamientos indebidos. Aunque la regulación que se discute pudiera parecer plenamente respetuosa con la autonomía financiera de las Comunidades, de acuerdo con el art. 3.1 de la Ley Orgánica complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria, esa aparente libertad se ve desmentida desde ese mismo precepto. Así, la imposición a las Comunidades Autónomas de la obligación de elaborar y liquidar sus presupuestos en situación de equilibrio o superávit resulta seguramente excesiva para la consecución de los fines que las leyes recurridas persiguen; la definición de estabilidad presupuestaria del art. 3.2 de la Ley general de estabilidad presupuestaria va mucho más allá de la normativa de la Unión Europea en la materia, por lo que su imposición a las Comunidades Autónomas en el art. 2 de la Ley Orgánica complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria es inconstitucional al exceder las limitaciones que de ellos resultan de las que serían necesarias para la consecución de los fines que la legislación estatal pretende alcanzar, restringiendo la autonomía financiera de manera “no estrictamente indispensable”, y, por consiguiente, inconstitucional. En este sentido, se recuerda en el recurso que la jurisprudencia constitucional ha interpretado rigurosamente el principio de coordinación cuando actúa como límite al poder de gasto (STC 171/1996, FJ 3). Esa extraordinaria e injustificable rigidez de la estabilidad presupuestaria en las leyes recurridas es visible también en cuanto al endeudamiento y su función en la financiación pública, ya que, en la práctica conduce a considerarlo como un recurso del todo extraordinario, de modo que los eventuales incrementos de gastos decidido por las Comunidades Autónomas deberán ser financiados con ingresos ordinarios, razón por la que la definición de estabilidad presupuestaria del art. 3 de la Ley general de estabilidad presupuestaria aplicable a las Comunidades Autónomas resulta contraria a la Constitución. En efecto, en ambas leyes hay una exclusión general del endeudamiento como forma de financiación del gasto autonómico, siendo un instrumento excepcional cuya utilización comporta el sometimiento a unos procedimientos de tutela y control incompatibles con la autonomía que tienen constitucionalmente reconocida las Comunidades Autónomas. Por parecidas razones resultaría contrario a esa autonomía financiera el art. 8 de la Ley Orgánica complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria, que dispone el procedimiento para la corrección de las situaciones de desequilibrio, mecanismo que parte de una situación de objetiva superioridad jerárquica del Consejo de Política Fiscal y Financiera respecto a las Asambleas autonómicas, y que no sólo no tiene apoyo en la Constitución sino que subvierte los principios de funcionamiento del Estado autonómico, invocándose en apoyo de esta tesis la STC 76/1983. Es más, la actuación del referido consejo no es en puridad una actuación coordinadora, pues sus funciones sólo se cumplen a partir de un objetivo inicial de estabilidad presupuestaria en cuya definición sólo interviene de forma indirecta, a través de la emisión de un simple informe.

Por todo lo anterior se consideran inconstitucionales el art. 2 de la Ley Orgánica complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria en relación con el art. 3.2 de la Ley general de estabilidad presupuestaria y, por conexión, el art. 3, el segundo inciso del art. 5, el art. 6, apartados 3 y 4, la disposición adicional única, apartados 1 [que modifica el art. 2.1 b) LOFCA], 3 (que modifica los párrafos primero y tercero del art. 14.3 LOFCA), y 4 (que modifica el art. 21.1 LOFCA, en la expresión “atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria”). Asimismo son inconstitucionales el art. 8, apartados 2,3, 4, 5,7 y 8 de la Ley Orgánica complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria, y, por conexión con él, la disposición adicional única.2, en cuanto a la letra b) que añade al art. 3.2 LOFCA.

e) Finalmente se refiere el recurso a la estabilidad presupuestaria de las entidades locales y las garantías constitucionales de su autonomía y suficiencia, dedicando una amplia exposición a este aspecto. Se afirma que la autonomía local, pese a la brevedad de su regulación constitucional, constituye una institución jurídica garantizada constitucionalmente ante todos los poderes públicos constituidos, de forma que incluso el legislador debe respetar la “imagen característica” o el “contenido esencial” de la institución. Por tanto, es la ley la que debe definirla y desarrollarla y, en concreto, el legislador estatal, ex art. 149.1.18 CE ha de configurar la imagen característica de la autonomía local de forma general e indisponible, entroncando con los arts. 137,140 y 141 CE, función que cumple actualmente la Ley reguladora de las bases del régimen local, que se integra sin dificultad dentro del llamado bloque de la constitucionalidad. Incluye asimismo el recurso una reflexión detenida sobre el significado de la garantía institucional y la problemática que presenta la técnica del núcleo indisponible para el legislador, que hace posible una línea de defensa constitucional frente a la acción legislativa. En este sentido, se señala que el objeto primario de la garantía no es la dotación competencial sino la autonomía local, es decir, el autogobierno local como tal, citando la Sentencia Rastede del Tribunal Federal Constitucional, cuya argumentación se analiza detenidamente, concluyendo en la insuficiencia de la garantía institucional desde sí misma para asegurar la integridad y el desarrollo adecuado de la posición y la función constitucionales de la Administración local como pieza del Estado y la consecuente necesidad de una interpretación de la norma fundamental que decante el completo marco constitucional al que debe ajustarse, en el que debe moverse y que debe inspirar la total acción del legislador ordinario.

En definitiva, el reconocimiento constitucional de la instancia local obedece necesariamente al otorgamiento a la misma de una específica función para la realización del orden constitucional, entendiendo que a la unidad del sistema democrático resulta inmanente la autonomía territorial reconocida en el art. 137 CE, siendo compatible aquélla con la posibilidad tanto de una expresión diferenciada de la voluntad popular como de una interpretación distinta del interés público en los niveles territoriales general, autonómico y local. En consecuencia, la autonomía local sirve a la efectividad y el reforzamiento de la construcción y el funcionamiento democráticos del Estado, encontrando su fundamento la opción organizativa del art. 137 CE en el valor de la autonomía local para la realización del principio democrático consagrado en el art. 1.1 CE, en el sentido precisado por el art. 9.3 CE. Por tales razones, se afirma que imponer a las entidades locales un objetivo de estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit, definido unilateralmente desde la instancia estatal, con las implicaciones que ello tiene sobre el ejercicio del conjunto de las competencias locales, es contrario a la garantía constitucional de su autonomía, de modo que el art. 20 de la Ley general de estabilidad presupuestaria debe ser declarado inconstitucional. Y es que, imponer límites a su endeudamiento sobre la base del cumplimiento del objetivo de estabilidad, supone establecer una severa limitación a las entidades locales para decidir sobre los niveles de gasto que requiere el más adecuado ejercicio de sus competencias de acuerdo con las preferencias ideológicas manifestadas por los electores; limitación que resulta contraria a la función de formación de la voluntad democrática de la autonomía local y puede afectar a su suficiencia financiera, también constitucionalmente garantizada, por lo que el art. 23 de la Ley general de estabilidad presupuestaria resulta inconstitucional.

Asimismo, señala el recurso que la autonomía local se conecta con el principio de Estado de derecho (art. 1.1 CE), mientras que la estabilidad presupuestaria rígidamente entendida restringe severamente las opciones de gasto público y, en la misma medida, la posibilidad de llevar a cabo políticas públicas diferenciadas, sobre todo en lo que se refiere a la realización del Estado social y el valor superior de la igualdad. De otro lado, la garantía de municipios y provincias y de su autonomía constituye un elemento esencial de la estructura territorial del Estado en su conjunto, por lo que, teniendo en cuenta la funcionalidad múltiple que cumple la autonomía local en el Estado constituido, es posible destilar del orden competencial unos principios, decantados para el caso alemán por la doctrina científica y la jurisprudencia del Tribunal Federal Constitucional. En primer lugar, el principio de distribución territorial de las tareas y, por tanto, de las competencias, que se traduce en una prevalencia constitucional de la competencia local para los asuntos que afectan primordialmente a la comunidad local, vinculando al legislador ordinario. Puede encontrarse en nuestro ordenamiento constitucional la consagración implícita de un principio equiparable, resultado de la combinación de la garantía de la autonomía local con los principios definitorios del Estado y los valores superiores de su ordenamiento jurídico y los articuladores de la administración pública. En segundo lugar, el principio del comportamiento amable con la autonomía local del legislador ordinario, limitando su libertad en cuanto implique injerencia o incidencia en la autonomía local por el solo hecho de la deferencia para con dicha autonomía que resulta de la Constitución, pudiendo deducirse, entre otros, de los arts. 9.2 en relación con el 23.1 y el 103.1. En definitiva, la garantía institucional sigue siendo una técnica indispensable en la interpretación y aplicación de la Constitución, traduciéndose, entre otros aspectos, en la necesaria dotación competencial de la instancia territorial local, precisa para que ésta cumpla su función de gestión de los correspondientes intereses colectivos e, incluso para su existencia misma como pieza de la organización del Estado.

Entendidas, según lo expuesto, las exigencias de la garantía institucional de la autonomía local que la Constitución consagra, la regulación del equilibrio presupuestario de las entidades locales en la normativa discutida adolece de evidentes defectos de inconstitucionalidad, operando de facto el vaciamiento de la autonomía financiera local. Por una parte, la existencia de déficits presupuestarios de las entidades locales puede ser un signo de insuficiencia financiera, contraria a la garantía que establece el art. 142 CE, y, precisamente por ello, no es admisible que se penalice a la entidad local que la padece. Junto a ello, la articulación del principio de estabilidad en los términos descritos reduce de forma significativa la capacidad de los entes locales para determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias que tiene conferidas y la satisfacción de los intereses que le son propios, infringiendo la garantía institucional de su autonomía en la vertiente financiera. Por último, la práctica prohibición del recurso al crédito y al endeudamiento público termina precisamente por imposibilitar que las entidades locales eventualmente afectadas por una cierta insuficiencia financiera puedan corregirla. Por todo ello, la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos de los arts. 3.2, 19, 20 y 23 de la Ley general de estabilidad presupuestaria, así como, por conexión, la disposición adicional única.1, al dar nueva redacción al art. 54.7 de la Ley de haciendas locales , y su apartado 2, al dar nueva redacción al art. 146.1 de esta misma ley, resultan inconstitucionales por violar la garantía institucional de la autonomía local.

La demanda concluye con la súplica de que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los preceptos impugnados.

2. Mediante providencia de 23 de abril de 2002, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. A través de escrito presentado en este Tribunal el 8 de mayo de 2002, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, se personó en el recurso y solicitó prórroga del plazo concedido para formular alegaciones.

Por providencia de 14 de mayo de 2002, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó tener por personado al Abogado del Estado en nombre del Gobierno de la Nación, así como prorrogar en ocho días el plazo concedido para formular alegaciones.

4. En escrito recibido el 17 de mayo de 2002 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que, aun cuando la citada Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar, con remisión del recurso a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

5. A través de escrito registrado el 20 de mayo de 2002, la Presidenta del Senado comunicó que la Cámara se personaba en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

6. El 3 de junio de 2002 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, que se resume en los siguientes términos:

a) Antes de examinar los motivos de inconstitucionalidad aducidos por la parte demandante, el Abogado del Estado expone el contenido y finalidad de las leyes recurridas, que queda expresado en la exposición de motivos de la Ley 18/2001. Según el legislador se trata de adoptar una importantísima medida de política económica dirigida a mantener y prolongar el ciclo expansivo económico actual, actuando sobre el sector de la política económica en el que el Estado tiene un margen de actuación, al ser mínima su posibilidad de intervenir en la política monetaria, que recae en el Banco Central Europeo. Por ello, el margen de intervención del Estado se localiza en las políticas estructurales y en la política presupuestaria, esfera esta última en la que inciden las medidas contenidas en las leyes recurridas, que se refieren a los principios de estabilidad presupuestaria —definido como equilibrio o superávit—, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos. Estas medidas tienen en cuenta las decisiones y recomendaciones adoptadas en el ámbito europeo (Pacto de estabilidad y crecimiento acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997 y en las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa Maria da Feira de junio de 2000).

Sin ánimo de exhaustividad y señalando que el acierto técnico o político no puede ser objeto de debate constitucional en esta sede, el Abogado del Estado relaciona las razones que fundamentan las medidas legales. En primer lugar, alude a la consolidación fiscal que, consistiendo en cerrar los presupuestos de modo que los gastos se financien con los ingresos sin endeudamiento, ha llevado a la eliminación del déficit público en el ejercicio de 2001 por primera vez en la historia de la democracia, haciendo posible el crecimiento económico español a mayor ritmo que los socios europeos, y todo ello en un contexto de desaceleración de la economía mundial. En este sentido, la prioridad del equilibrio presupuestario es la posición más adecuada para afrontar esa desaceleración, dando continuidad al crecimiento y a la creación de empleo. El principio de estabilidad presupuestaria o superávit se complementa con el de plurianualidad, teniendo en cuenta el envejecimiento de la población, de modo que los gastos que atienden a la población pasiva —sistema de pensiones, gastos sanitarios— conllevarán, bien recortes en otras partidas, bien aumento de otros ingresos. Por tanto, mientras se abordan las profundas reformas dirigidas a viabilizar el sistema, se trata de ir generando un margen financiero a través del objetivo de la estabilidad presupuestaria. Estamos, pues, en conclusión, ante un objetivo de política económica general materializado mediante medidas de política presupuestaria.

Esta actuación en política presupuestaria, para que sea eficaz, ha de proyectarse en todas las Administraciones públicas, aunque ello se impone en algunos casos directamente y en otros a través de fórmulas de coordinación. El Abogado del Estado precisa que en este apartado introductorio analizará por separado las medidas de orden presupuestario que se refieren a las Comunidades Autónomas y las que se refieren a las entidades locales, pues, aun siendo similares, requieren distinto tratamiento.

Así, en primer lugar, señala que el art. 3 de la Ley 18/2001 dispone en su apartado 2 que, respecto de las tres Administraciones —estatal, autonómica y local— la estabilidad presupuestaria ha de entenderse como situación de equilibrio o superávit, computada según la definición dada por el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales y sin perjuicio de situaciones excepcionales.

En segundo lugar, dicha ley prevé que las Comunidades Autónomas podrán “establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria”. Por tanto, serán aquéllas las que, en ejercicio de sus competencias, actúen de modo preciso para alcanzar el objetivo a cumplir.

En tercer lugar, se prevé un régimen excepcional para las situaciones de déficit presupuestario que, en el caso de las Comunidades Autónomas, consistirá en que deberán exponer las causas que ocasionan el déficit y formular un plan a medio plazo para su corrección. Si la situación de déficit se produce por la aprobación de presupuestos que no cumplen el objetivo de equilibrio, el plan tiene por objeto los tres ejercicios siguientes y se somete al Consejo de Política Fiscal y Financiera, de manera que si dicho Consejo estima que las medidas del plan no son adecuadas para la corrección se requiere a la Comunidad para que formule otro plan. En el caso de que la situación de desequilibrio se produzca no en la aprobación del presupuesto, sino en su liquidación, se deberá presentar un plan para la corrección en los mismos términos que en el caso anterior. La fórmula legal supone la intervención de un órgano de coordinación, como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, permitiéndose que sea la Comunidad Autónoma la que decida cómo actuar, esto es, sin imponer forzosamente una solución.

En cuarto lugar, se fija un procedimiento para establecer el objetivo de equilibrio presupuestario para cada Comunidad Autónoma, partiendo de que en el primer cuatrimestre de cada año el Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Economía y Hacienda y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas, sometiéndolo al Congreso y al Senado para su aprobación. A continuación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera fija el objetivo de estabilidad para cada Comunidad Autónoma; en caso de que no hubiera acuerdo en el seno de dicho órgano, las Comunidades deben aprobar y liquidar sus presupuestos de acuerdo con el principio de equilibrio previsto en el art. 3.2 de la Ley 18/2001, es decir, con equilibrio o superávit. El acuerdo tiene carácter trienal, aunque se adopta cada año, modulándolo así en virtud de la situación económica del momento.

En quinto lugar, se establece un sistema de responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria, correspondiendo asumir a las Comunidades Autónomas las responsabilidades que se derivasen del incumplimiento de las leyes recurridas o de los acuerdos adoptados en su ejecución por el Ministerio de Economía y Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Finalmente, en sexto lugar, el régimen legal se completa con un mayor control y restricción del acceso al crédito de las Comunidades Autónomas, modificándose el art. 14 LOFCA para exigir autorización del Estado para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda u otras operaciones al crédito.

Con todas estas medidas no se afecta a las decisiones de la autoridad presupuestaria autonómica relativas a la previsión de ingresos y autorización de gastos respecto de cada una de las partidas del presupuesto, de manera que se produce la menor incidencia posible en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Dicha autonomía es cada vez mayor en la vertiente de los ingresos y se ha vuelto a ampliar con el nuevo sistema de financiación, conteniéndose en la Ley Orgánica 7/2001 todo un catálogo e innovaciones en relación con la cesión de tributos estatales (impuesto sobre el valor añadido, impuestos especiales de fabricación, sobre electricidad y especial sobre determinados medios de transporte), mayores competencias normativas sobre los impuestos ya cedidos, sistemas de recargos o nuevos mecanismos de participación en ingresos del Estado, etc. De todo ello concluye el Abogado del Estado que no se puede afirmar que el endeudamiento sea el único recurso que queda a las Comunidades Autónomas para financiar sus gastos, precisando también que las leyes recurridas admiten excepcionalmente el déficit y el acceso al crédito aunque sea con medidas de coordinación.

En relación con la Administración local las previsiones son similares. Se fija un objetivo de estabilidad con informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local y ulterior aprobación del Congreso y del Senado; se impone la elaboración de un plan económico-financiero para los entes locales que no cumplan el objetivo y, finalmente, se prevé un régimen de autorización de operaciones de crédito y endeudamiento.

b) A continuación el Abogado del Estado incide en el principio de estabilidad presupuestaria y en su relación con la normativa y las recomendaciones de la Unión Europea.

La estabilidad presupuestaria como objetivo de política económica se manifiesta en la Unión Europea desde su Tratado constitutivo. Así, su actual art. 4.3 alude a los principios rectores de las acciones de los Estados miembros: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable. El art. 104 desarrolla estos principios en relación con el déficit público, previendo la supervisión por el Consejo de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros, así como la adopción de medidas en caso de incumplimiento. El Pacto de estabilidad y crecimiento, contenido en la resolución del Consejo de 17 de junio de 1997 (97/C236/01), se transformó en el Reglamento núm. 1466/1997 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y en el Reglamento núm. 1467/1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Cita también las recomendaciones del Consejo Europeo celebrado en Santa Maria da Feira en junio de 2000, dirigidas al saneamiento de las cuentas públicas, más allá del nivel mínimo, para cumplir el Pacto de estabilidad y crecimiento.

Estas previsiones no contienen, sin embargo, la imposición a los Estados miembros de medidas concretas de política económica para alcanzar el objetivo común señalado, pues las mismas quedan en manos de los Estados. En este sentido, el dictamen del Consejo de 12 de febrero de 2002, relativo al programa español de estabilidad actualizado 2001-2005, pone de manifiesto que las medidas incluidas en la Ley 18/2001 se consideran muy favorables.

El Abogado del Estado destaca que el objetivo de la Unión Europea no es conseguir un endeudamiento neto máximo del 3 por 100, sino sanear las cuentas públicas para que la inexistencia de déficit permita el éxito en las políticas de crecimiento y pleno empleo, de modo que dicho 3 por 100 aparece como el punto en que se requiere una acción inmediata de corrección, (en general, los arts. 4.3 y 104 del Tratado y, en especial, el Reglamento 1467/1997 y la resolución del Consejo de 17 de junio de 1997 —Pacto de estabilidad y crecimiento—, aludiendo esta última al objetivo a medio plazo de situaciones próximas al equilibrio o de superávit). A partir de esta premisa, el Estado español ha adoptado distintas decisiones legislativas de ordenación de su política económica, no tratándose del simple desarrollo o ejecución de decisiones europeas, sino de la adopción de medidas de carácter estatal en el marco de los compromisos asumidos en la Unión Europea.

c) Por lo que se refiere a la posible inconstitucionalidad de las normas recurridas por haber sobrepasado la competencia legislativa y haber producido una incursión en el ámbito constitucional, niega el Abogado del Estado que el legislador estatal pretenda en este caso constitucionalizar algún principio, sino sólo establecer un cauce para que el Gobierno y las Cortes Generales puedan hacer efectiva su política económica presupuestaria. Aduce que la cita de la doctrina de la STC 76/1983 no es adecuada ya que se refiere exclusivamente a la posibilidad de que el legislador estatal pueda “incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de criterios que sirven de base a la misma”, criterio al que no puede someterse el supuesto que nos ocupa ya que no se trata de imponer una interpretación constitucional determinada de una cuestión competencial. Se refiere asimismo a la regulación de un objetivo de política económica general en desarrollo de los principios rectores de la política social y económica (art. 40 CE), enmarcándose también en la previsión del art. 131 CE, sin que el ejercicio de la competencia pudiera llevarse a cabo si el legislador estatal no pudiese definir un objetivo porque al hacerlo impidiese el cumplimiento de otros; en cada momento tendrá que optar por determinados objetivos por considerarlos más adecuados, siempre con el límite de no vulnerar los mandatos constitucionales. En el caso que nos ocupa es evidente que no existe ni se ha invocado un precepto o mandato constitucional que prohíba o impida el objetivo de la estabilidad presupuestaria, sino que, al contrario, los preceptos citados la consideran como un objetivo deseable, de modo que el desacuerdo político sobre cómo llegar a ella no puede fundamentar su pronunciamiento de inconstitucionalidad.

d) Por otra parte, y en cuanto a la repercusión del nuevo sistema en las competencias del Gobierno en materia presupuestaria, defiende el Abogado del Estado que los arts. 8.2, 12, 13,15 y 16 de la Ley general de estabilidad presupuestaria no alteran las competencias constitucionales del Gobierno y de las Cortes Generales en materia presupuestaria. Frente a las impugnaciones de los recurrentes opone en primer lugar la verdadera competencia presupuestaria atribuida al Gobierno en los arts. 134 y 135 CE, de los que se deduce que la competencia presupuestaria esencial corresponde a las Cortes Generales, mientras que el Gobierno tiene la función de elaborar los proyectos y autorizar la tramitación de proposiciones que supongan un aumento de crédito o una disminución de los ingresos. A su juicio, los preceptos recurridos respetan plenamente el régimen descrito pues, en primer lugar, el Gobierno tiene absoluta libertad para determinar la estructura, condiciones y requisitos de los presupuestos, si bien debe hacerlo en los términos que fijan las leyes, y en este caso se impone por ley que se acomode a un acuerdo aprobado por el Congreso y el Senado sobre estabilidad presupuestaria (art. 8.2 de la Ley general de estabilidad presupuestaria), en relación con el cual el Gobierno no ha perdido su facultad de elaboración, pues el acuerdo se adopta por el Gobierno y las Cámaras sólo pueden aprobarlo o rechazarlo.

Por lo que se refiere al art. 13, afirma el representante del Gobierno de la Nación que su constitucionalidad resulta de la misma razón que en el caso anterior, tratándose de una medida de disciplina presupuestaria que se impone al Gobierno por la ley, sin que pierda su facultad de iniciativa, al ser el que elabora el acuerdo, ejerciendo con ello la dirección de la política económica estatal. La creación de una sección presupuestaria por importe del 2 por 100 del límite máximo de gasto (art. 15) es otra disposición sobre la estructura de los presupuestos que corresponde determinar al legislador, para atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado. De otro lado, el art. 12.2 es una norma de disciplina presupuestaria en relación con el principio de plurianualidad, con el que se trata de evitar que la autorización de gastos durante un ejercicio frustre la previsión plurianual realizada, sin que pueda existir vulneración de las competencias del Gobierno, pues es él mismo quien establece esa previsión. Finalmente, el art. 16 constituye otra medida de disciplina presupuestaria que encaja perfectamente en la regulación que se hace de los créditos en el texto refundido de la Ley general presupuestaria, y en nada afecta a las facultades del Gobierno sobre la dirección de la política o sobre su competencia para gastar.

e) El Abogado del Estado expone a continuación que el recurso de inconstitucionalidad parte de la premisa de que los fines que persiguen las leyes impugnadas son los de la Unión Europea, concluyendo de ello que como ésta no impone el equilibrio o el superávit presupuestario existe un exceso competencial en el ejercicio del título contenido en el art. 149.1.13 CE. La demanda entiende, en suma, que la imposición del equilibrio presupuestario o superávit sin ningún criterio de flexibilización no es proporcionada al objetivo y vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Para el Abogado del Estado, esta tesis impugnatoria se apoya en premisas que no responden a la realidad. De un lado, rechaza que el objetivo de la Unión Europea sea que el déficit presupuestario no supere el 3 por 100, sino alcanzar una situación de equilibrio o superávit. Comoquiera que el objetivo se adoptó en 1997 con el Pacto de estabilidad y crecimiento, hoy, en el año 2002, pueden orientarse las políticas económicas de los Estados en la dirección de reducción del déficit.

En este sentido, el objetivo de las leyes recurridas no es, exclusivamente, cumplir los mínimos exigidos por la normativa comunitaria, sino que llega más lejos, como se señala en la exposición de motivos de la Ley 18/2001, y pretende potenciar el crecimiento y una convergencia real con los países más desarrollados. Se trata, por tanto, de un régimen normativo nuevo a través del cual el Gobierno puede, ex art. 149.1.13 CE, ejecutar decisiones de política económica de control del déficit, decisiones que se adoptan anualmente con la aprobación del Congreso y el Senado. Tampoco es correcto, continúa afirmando el Abogado del Estado, que no existan criterios de flexibilización del objetivo, pues cabe aprobar y liquidar los presupuestos sin cumplir el principio de estabilidad, pero en ese caso se establecen medidas para corregir la situación. Cabe también concretar el principio de estabilidad para cada Comunidad Autónoma con la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Se rechaza también el planteamiento de la demanda de que el principio de estabilidad, concebido en la forma en que lo hacen las dos leyes recurridas, frene el crecimiento y la creación de empleo. Es ésta una crítica política o, si se quiere, técnica, a la orientación del legislador de la política económica nacional, pero estos planteamientos no pueden sustentar un pronunciamiento de constitucionalidad, pues la Constitución no impone orientaciones políticas determinadas. La bondad técnica o la eficacia de las medidas para alcanzar los objetivos previstos no tienen trascendencia constitucional y así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en muchas ocasiones refiriéndose a la libertad del legislador en el empleo de dichas medidas (así, STC 222/1992).

f) A continuación, el Abogado del Estado rechaza que las leyes recurridas vulneren la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Para la demanda dicha autonomía supone la plena disponibilidad por las Comunidades Autónomas de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer sus competencias, afirmando que dichas leyes conculcan este principio al suponer una restricción casi absoluta del crédito como medio de financiación.

Sin embargo, en opinión del Abogado del Estado, la doctrina del Tribunal Constitucional no ha recogido de un modo tan absoluto el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Al contrario de lo afirmado en el recurso, el Tribunal ha reconocido que la competencia estatal para dirigir la política económica puede incidir en la potestad de gasto de las Comunidades Autónomas y también puede hacerlo en la de los ingresos. Además, también ha reconocido el Tribunal la constitucionalidad de las medidas del Estado para autorizar operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas.

Así, en cuanto a la limitación de las potestades autonómicas de gasto, alude a las reiteradas Sentencias que reconocen al legislador estatal la posibilidad de limitar el aumento global de las retribuciones de los funcionarios, citando las SSTC 96/1990, FJ 3, y 62/2001, FJ 2. En definitiva, es la repercusión de las medidas de que se trate en la política económica lo que justifica su constitucionalidad, de manera que cuanto mayor sea dicha repercusión mayor puede ser la incidencia de la intervención estatal en la autonomía financiera automática. En su criterio, tal es el caso de la estabilidad presupuestaria, que en la actualidad constituye uno de los pilares esenciales de la política económica general.

Por lo que se refiere a la vertiente de los ingresos, la STC 13/1992, FJ 7, ha señalado que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto que por la existencia de un sistema tributario propio con potencia recaudatoria suficiente para cubrir sus necesidades financieras. Por tanto, tampoco desde la vertiente del ingreso la autonomía financiera autonómica es un concepto absoluto, especialmente porque la hacienda autonómica se nutre en buena medida de la aportación de partidas de los presupuestos del Estado. Finalmente, en cuanto a las decisiones que el Estado puede adoptar respecto del endeudamiento de las Comunidades Autónomas, la STC 11/1984, FFJJ 5 y 6, incardina la potestad autorizatoria del Estado en la llamada Constitución económica, es decir, la considera un instrumento de la política económica, precisando que la potestad autorizatoria estatal, que se sustenta en el art. 149.1.11 CE, es de especial relevancia y está al servicio de una única política monetaria.

De todo lo expuesto se puede concluir que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas está condicionada por la coordinación con la hacienda estatal y por el ejercicio de otras competencias estatales, de manera que es necesario examinar en cada caso la decisión del Estado que incida en la autonomía financiera autonómica para apreciar si aquél se excede o no de las competencias que le atribuye la Constitución. En este sentido, el Abogado del Estado manifiesta que la intervención prevista en las leyes recurridas del Consejo de Política Fiscal y Financiera responde a la actuación de coordinación que es propia de dicho órgano. Además, aduce que la incidencia de las medidas controvertidas en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no es tan intensa como pretende el recurso, pues únicamente tiene por objeto evitar el endeudamiento (art. 14 LOFCA) y no se proyecta en absoluto sobre los ingresos y gastos. En conclusión, el régimen previsto se encuentra dentro del margen de actuación estatal, teniendo en cuenta su evidente encuadramiento en la ordenación de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE). Señala, finalmente, que la Ley Orgánica 5/2001 prevé en su art. 8 la posibilidad de que las Comunidades Autónomas no aprueben sus presupuestos en situación de equilibrio, estableciendo una fórmula para corregir esta situación, consistente en la elaboración de un plan económico-financiero que debe aprobar el Consejo de Política Fiscal y Financiera, por lo que, al final, la aplicación efectiva del objetivo de estabilidad financiera dependerá de una decisión coordinada de la Comunidad Autónoma y dicho consejo.

g) El Abogado del Estado examina a continuación la medida consistente en la elaboración de un plan de saneamiento y su sometimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Manifiesta que esta medida tiene por objeto el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y supone una manifestación del principio de coordinación. En efecto, el Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, aprueba el objetivo de estabilidad presupuestaria globalmente para todas las Comunidades Autónomas, remitiéndose dicho objetivo global al propio Consejo para que éste apruebe el objetivo concreto para cada Comunidad Autónoma. Por tanto, las Comunidades Autónomas han podido expresar su opinión en el seno de dicho órgano, correspondiendo a cada una de ellas su cumplimiento a través de su ley de presupuestos, con la precisión de que si no se hubiese alcanzado el acuerdo dichos presupuestos deberán aprobarse en situación de equilibrio. Si las Comunidades Autónomas no aprueban los presupuestos según lo señalado, deberán presentar un plan económico-financiero al Consejo de Política Fiscal y Financiera y si dicho plan no se aprobara deberán presentar otro.

Para el Abogado del Estado este iter se basa en el principio de coordinación de las Comunidades Autónomas con el Estado, previéndose distintos momentos en los que aquéllas pueden expresar su opinión, concluyendo que al final del proceso no existe una imposición forzosa ex lege a las Comunidades Autónomas en la configuración de su presupuesto. En contra de lo aducido por la demanda, no considera aplicable en este caso la doctrina de la STC 76/1983, porque lo que se declaró inconstitucional en dicha Sentencia fue un precepto que preveía una situación similar a la prevista en el art. 155 CE. Tampoco considera extensible aquí lo señalado en el fundamento jurídico 14 de la misma STC 76/1983, pues en este caso no existe un acuerdo necesario y vinculante del órgano de coordinación. Por tanto, no se produce infracción del principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

h) En cuanto a la alegada infracción de la autonomía local constitucionalmente garantizada, el Abogado del Estado manifiesta que la Ley 18/2001 supone, en el ámbito de la Administración local, una mínima innovación del ordenamiento jurídico, ya que el control del déficit y la tendencia a aprobar y liquidar los presupuestos locales en equilibrio ya estaba vigente tras las últimas modificaciones de la Ley de haciendas locales.

El Tribunal se ha pronunciado en diversas ocasiones en relación con la autonomía financiera local. Cita la STC 104/2000, FJ 4, que, remitiéndose a abundante doctrina precedente, vincula dicha autonomía financiera local con la suficiencia de recursos para ejercer sus competencias y, por ello, el Abogado del Estado señala la conexión de dicha autonomía financiera con el sistema tributario como principal fuente de ingresos de Derecho público y, dada la insuficiencia de aquél, con su participación en los ingresos del Estado. La misma STC 104/2000, FJ 5, por remisión a la STC 96/1990, insiste en que es al legislador estatal a quien incumbe dar efectividad a los principios de suficiencia de las haciendas locales (art. 142 CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 CE).

De acuerdo con esta doctrina, el Abogado del Estado sostiene que las leyes recurridas no vulneran la autonomía local constitucionalmente garantizada, pues en absoluto se ha acreditado que sus disposiciones provoquen una situación de insuficiencia de las haciendas locales, acreditación que la propia STC 104/2000, FJ 5, exige para apreciar infracción del principio de autonomía local. En cualquier caso, si la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria o su aplicación produjeran una situación de insuficiencia de recursos a alguna o algunas entidades locales, siempre podrían acudir ante el Tribunal Constitucional planteando un conflicto en defensa de la autonomía local, por lo que este motivo de vulneración constitucional es considerado prematuro por el Abogado del Estado.

Concluye el Abogado del Estado solicitando que se dicte Sentencia declarando la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

7. El día 16 de mayo de 2002 se registra en el Tribunal un escrito del Letrado de las Cortes Generales-Jefe de la Asesoría Jurídica del Senado, en representación de dicha Cámara, comunicando que comparece en relación con los recursos de inconstitucionalidad números 1451-2002, promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias; 1455-2002, promovido por el mismo órgano de la Comunidad Autónoma y 1460-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, así como en relación con los recursos números 1461-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña; 1462-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha; 1463-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha, 1467-2002, promovido por el Gobierno de Aragón; 1471-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; 1473-2002, promovido por el Gobierno de Aragón; 1487-2002, promovido por las Cortes de Aragón; 1488-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura; 1505-2002 y 1506-2002, promovido por Diputados del grupo parlamentario socialista y 1522-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, todos ellos relacionados con la Ley 18//2001, de 12 de diciembre, y con la Ley Orgánica 5/2002, de 13 de diciembre.

Al respecto señala que el Senado ha adoptado el acuerdo de personarse en los referidos recursos de inconstitucionalidad y de formular alegaciones en los cuatro referidos en primer lugar. Asimismo solicita la acumulación de todos los recursos mencionados por cumplir lo dispuesto en el art. 83 LOTC y la suspensión del plazo para formular alegaciones.

8. Mediante providencia de 4 de junio de 2002, el Pleno del Tribunal acordó tener por personado al Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de la Cámara, en el presente recurso de inconstitucionalidad, así como en los registrados con los números 1454-2002, 1455-2002, 1460-2002, 1461-2002, 1462-2002, 1463-2002, 1467-2002, 1471-2002, 1473-2002, 1487-2002, 1488-2002, 1505-2002, 1506-2002 y 1522-2002, según interesa en su escrito de 16 de mayo último, accediendo a la suspensión que pide del plazo para hacer alegaciones en los correspondientes recursos hasta tanto se resuelva sobre la acumulación de los mismos. Asimismo, acordó oír a los recurrentes y demás partes personadas para que en el plazo de diez días aleguen lo que estimen oportuno sobre la petición de acumulación. Por último, acordó llevar testimonio del citado escrito y de esta resolución a los recursos de inconstitucionalidad antes relacionados.

9. El Abogado del Estado, en escrito registrado el día 21 de junio de 2002, manifiesta que no se opone a la acumulación solicitada por la representación del Senado.

10. El día 2 de julio de 2002 se registró en el Tribunal un escrito del Procurador don Roberto Granizo Palomeque, actuando en representación de don Joaquín Almunia Amann y otros Diputados del Grupo Parlamentario socialista, en el que se manifiesta que no se opone a la acumulación solicitada.

11. Por ATC 215/2002, de 29 de octubre, el Pleno del Tribunal denegó la acumulación solicitada.

12. La representación del Senado no ha presentado en el presente procedimiento escrito formulando alegaciones.

13. Por providencia de 13 de diciembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente recurso de inconstitucionalidad más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados impugnan los arts. 3.2; 8; 12.2; 13; 15, apartados 1, 2 y 3; 16; 19; 20; y 23; y la disposición adicional única de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

2. La fundamentación que sustenta la presente impugnación es en buena medida coincidente con la fundamentación recogida en el recurso de inconstitucionalidad 1506/2002 planteado por los mismos Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados contra determinados artículos de la Ley Orgánica 5/2001, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. La representación procesal de los recurrentes destaca que ambas leyes están estrechamente conectadas entre sí, como confirma el propio título de la Ley Orgánica 5/2001, que proclama su conexión con la Ley 18/2001, y como ponen de relieve sus respectivas exposiciones de motivos. No obstante los recurrentes han planteado un recurso autónomo frente a los preceptos recogidos en la Ley Orgánica 5/2001, recurso finalmente no acumulado al presente por este Tribunal, por lo que en esta Sentencia únicamente nos corresponde la resolución de aquellas impugnaciones dirigidas contra los preceptos referidos de la Ley 18/2001.

La representación procesal de los Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso considera que los preceptos recurridos vulneran la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma reconocida en el art. 156 de la Constitución, sin que los títulos habilitantes que dan cobertura constitucional a la ley recurrida justifiquen el alcance de su regulación. Asimismo considera que el legislador ha dictado una norma meramente interpretativa que otorga un único sentido al principio de equilibrio o estabilidad vulnerando la doctrina establecida en la STC 76/1983, de 5 de agosto. Igualmente alega que la norma recurrida supone una alteración de las competencias constitucionales del Gobierno y de las Cortes Generales en materia presupuestaria. Y finalmente invoca la vulneración de la autonomía local.

El Abogado del Estado rechaza que las normas impugnadas incurran en las infracciones constitucionales que se les achacan al haber sido dictadas en ejercicio de las competencias que al Estado atribuye el art. 149.1.13 CE y complementariamente, para aspectos concretos, las reglas 11, 14 y 18 del mismo art. 149.1 CE.

Es de indicar que las cuestiones planteadas en este proceso han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011, de 20 de julio y 157/2011, de 18 de octubre, a cuyos textos nos remitiremos sucintamente, destacando ya que la Reforma constitucional de 27 de septiembre pasado, que entró en vigor ese mismo día —disposición final única—, ha dado una nueva redacción al art. 135 CE con la que se ha llevado a cabo la “consagración constitucional” del principio de estabilidad presupuestaria.

3. Ante todo, hemos de plantearnos la posible extinción de este proceso por virtud de la derogación de la Ley 18/2001 por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, que aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria, cuestión ésta a la que la citada STC 134/2011, ha dado en su fundamento jurídico 2 una respuesta negativa: “carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya” del ordenamiento, pero “constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Y en este caso ocurre que la derogación que dicho Real Decreto Legislativo “realiza de la Ley 18/2001 supone su sustitución por otra normativa que reproduce, aun con una redacción diferente y más amplia, las mismas cuestiones objeto de controversia … Por tanto, ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su modificación o derogación, el recurso de inconstitucionalidad promovido frente a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, … mantiene vivo su objeto”.

4. Para entrar en el fondo del asunto hemos de recordar la doctrina del ius superveniens que reiteradamente venimos sentando, en lo que ahora importa, en el control de los posibles excesos competenciales, y sobre esta base, una vez que ya hemos dejado constancia de la reforma constitucional que ha modificado el art. 135 CE con la “consagración constitucional” —exposición de motivos de la Reforma— del “principio de estabilidad presupuestaria”, resulta claro que “es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos ahora al dictar sentencia, pues es doctrina uniforme de este Tribunal que ‘en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones.’” (STC 179/1998, de 19 de septiembre, FJ 2, y en el mismo sentido SSTC 135/2006, de 27 de abril, FJ 3, 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2 y 120/2011, de 6 de julio, FJ 2).

El apartado 1 de la nueva redacción del art. 135 CE establece que “todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”. Estamos, pues, como ya dijimos en la STC 157/2011, de 18 de octubre, “ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principial queda fuera de la disponibilidad —de la competencia— del Estado y de las Comunidades Autónomas. Cuestión distinta es la de su desarrollo, pues aquel sentido principial admite diversas formulaciones, de modo que será ese desarrollo el que perfilará su contenido”. Desarrollo que la nueva redacción del art. 135 CE en su apartado 3 encomienda a una ley orgánica, obviamente estatal.

5. Procede, en primer lugar, rechazar la alegación de los recurrentes de que el legislador ha dictado una norma meramente interpretativa que otorga un único sentido al principio de equilibrio o estabilidad vulnerando la doctrina establecida en la STC 76/1983, de 5 de agosto, pues la inclusión en la ley de definiciones de conceptos generales no supone en modo alguno que nos encontremos ante una “norma meramente interpretativa” en el sentido de la STC 76/1983 [FJ 4 c)], ni que el legislador estatal se haya situado en la posición propia del poder constituyente, pues una cosa es que dicho legislador realice, con pretensiones normativas de validez general, una interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, con pretensiones de vinculación a las Comunidades Autónomas (tarea que, evidentemente, le está vedada), y otra muy distinta que, en el ejercicio de las competencias que la Constitución le atribuye para la ordenación general de la economía, dicho legislador proceda a establecer un objetivo de política económica general.

Estando clara, como ya declaramos en la STC 134/2011, ya citada, y ratificamos en la STC 157/2011, la competencia estatal ex 149.1, 13 y 14, por un lado, y 11 y 18, por otro para dictar las normas controvertidas, “deberemos valorar en el examen de cada precepto impugnado si las competencias estatales en juego limitan o no de modo indebido las competencias autonómicas, en particular su autonomía política y financiera (arts. 137 y 156 CE)” (STC 134/2011, ya citada, FJ 7).

6. Llegando así, como acabamos de indicar, al examen de los concretos preceptos impugnados, habrá que comenzar por el art. 3.2 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, cuyo tenor es el que sigue:

“Artículo 3. Principio de estabilidad presupuestaria.

…

2. En relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1 de esta Ley, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas.”

Para juzgar su conformidad con la Constitución, bastará con remitirnos a la STC 134/2011, FJ 8 b), en la que se desestimó su impugnación con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

a) “La definición de ‘estabilidad presupuestaria’ se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13” de la Constitución.

b) “Este Tribunal en su STC 62/2001, de 1 de marzo, reiterando anterior doctrina, ha considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas.”

c) “La legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, FJ 4).”

d) “En conclusión, la impugnación del art. 3.2 de la Ley 18/2001 debe ser desestimada, pues el precepto no contiene ninguna otra prescripción complementaria del límite general examinado que suponga una vulneración de la autonomía financiera.”

No pudiendo, tampoco, acogerse la alegación de que el Estado no puede imponer una nueva legislación básica allí donde ya existen bases, las que se derivan del Derecho europeo, pues la capacidad del Estado para dictar las bases en una materia no desaparece por la existencia de una normativa europea que incide sobre la mismas, máxime cuando tal normativa no agota el contenido posible de la regulación básica en la materia (SSTC 13/1992, de 6 de febrero, o 79/1992, de 28 de mayo).

7. Impugnan los Diputados recurrentes que el mecanismo legalmente previsto para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria en el art. 8 de la Ley 18/2001 y los efectos que produce en el proceso o ciclo presupuestario, en el ámbito del sector público estatal (arts. 12, 13, 15 y 16 de la Ley 18/2001), son inconstitucionales por alterar la distribución de competencias entre el Gobierno y las Cortes Generales que resulta del art. 134 CE.

“Artículo 8. Establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

1. En el primer cuatrimestre de cada año, el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y de Hacienda, y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en cuanto al ámbito de las mismas, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del sector público, como para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el artículo 2.1 de esta Ley.

2. El acuerdo del Gobierno en el que se contenga el objetivo de estabilidad presupuestaria se remitirá a las Cortes Generales acompañado del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual contenido en el Programa de Estabilidad elaborado conforme a lo dispuesto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en el que se situará la elaboración de los presupuestos de todos los sujetos que integran el sector público estatal. En forma sucesiva, y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando el objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno.

En el supuesto de que el objetivo de estabilidad fuese aprobado por el Congreso de los Diputados y por el Senado, la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse a ese objetivo. Si, por el contrario, fuese rechazado, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.

3. El informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera al que se refiere el apartado 1 del presente artículo, así como los acuerdos del mismo que se dicten para la aplicación del objetivo de estabilidad presupuestaria, se remitirán por la Secretaría Permanente de dicho Consejo a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, para su conocimiento.”

“Artículo 12. Escenario presupuestario plurianual.

…

2. Los proyectos de Ley, las disposiciones reglamentarias, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación a los sujetos a que se refiere el artículo 2.1.a) y b) de la presente Ley que tengan incidencias presupuestarias por comportar variaciones en los gastos públicos habrán de respetar el entorno financiero plurianual previsto en el párrafo anterior y, en consecuencia, para su aprobación deberán tener cabida en dichos escenarios presupuestarios plurianuales.”

“Artículo 13. Límite máximo anual de gasto.

El acuerdo que establece el artículo 8 fijará el importe que, en el proceso de asignación presupuestaria que ha de culminar con la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio siguiente, constituirá el límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado.”

“Artículo 15. Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria.

1. Dentro del límite de gasto fijado anualmente para el Estado, se incluirá una Sección presupuestaria bajo la rúbrica ‘Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria’ por importe del 2 por 100 del citado límite.

2. Este fondo se destinará, cuando proceda, a atender necesidades, de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio.

3. La aplicación de la dotación incluida anualmente en el ‘Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria’ requerirá la aprobación del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda.”

“Artículo 16. Modificaciones de crédito.

Los créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones e incorporaciones de crédito, en los términos previstos en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, y en otras disposiciones legales, se financiarán mediante el recurso al ‘Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria’ o mediante bajas en otros créditos.”

Los recurrentes impugnan los preceptos referidos por suponer, afirman, la alteración de las competencias constitucionales del Gobierno y de las Cortes Generales en materia presupuestaria. Las del Gobierno, al obligarle a acomodarse al objetivo de estabilidad cuando ejerce las competencias reservadas por el art. 134 CE. Las de las Cortes, al pretender que queden éstas vinculadas por tal objetivo de estabilidad cuando ejercen su potestad legislativa.

Ciertamente el establecimiento de un objetivo de estabilidad presupuestaria tiene importantes efectos en todas las fases del ciclo presupuestario, pudiéndose incluso considerarse que añade una fase previa, la de fijar el objetivo de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, tales efectos no pueden ser considerados inconstitucionales, ni antes ni después de la reforma del art. 135 CE.

En lo que se refiere al Gobierno, pues los condicionantes que pueda imponer el establecimiento del objetivo de estabilidad no suponen para el Ejecutivo la pérdida de ninguna de sus facultades constitucionalmente reconocidas en materia presupuestaria. El Gobierno debe ejercer tales facultades en los términos que fijen las leyes, y ahora el art. 135 CE, términos que evidentemente no pueden suponer la pérdida de aquellas facultades, pero sí su condicionamiento. Así ocurre, por ejemplo, con el sometimiento del Gobierno a la Ley general presupuestaria. La Ley 18/2002, al prever el establecimiento del objetivo de estabilidad, ha venido a añadir una fase previa al ciclo presupuestario, pero sin menoscabar las facultades reservadas al Gobierno ex art. 134 CE. Por el contrario, tal como señala el Abogado del Estado, la Ley 18/2001 otorga al Gobierno un importante papel en la fijación de tal objetivo de estabilidad.

En lo que se refiere a las Cortes Generales, la fijación del principio de estabilidad prevista por la Ley 18/2001 no les vincularía jurídicamente, con anterioridad a la reforma del art. 135 CE, al conservar su plena capacidad legislativa, además de poder ejercer el control parlamentario sobre el Gobierno mediante el examen del objetivo de estabilidad.

Tras la reforma del art. 135 CE, la situación ha cambiado, pues ahora la elaboración, adopción y ejecución de los presupuestos además de quedar sometido a las prescripciones del art. 134 CE queda sometida a aquellas establecidas en el art. 135 CE, que vincula a todos los poderes públicos. Recordemos que este precepto constitucionaliza el principio de estabilidad presupuestaria remitiéndose a una ley orgánica para su desarrollo (STC 157/2011, de 18 de octubre), a partir de cuya entrada en vigor las Cortes Generales habrán de atenerse, al elaborar los presupuestos, a los términos allí establecidos, sin perjuicio de que esas mismas Cortes siempre tengan la capacidad de modificar aquella ley orgánica a través del procedimiento establecido en el art. 81 CE.

Procede por tanto la desestimación de los preceptos impugnados por no suponer alteración alguna de la distribución de competencias entre el Gobierno y las Cortes Generales que resulta de la Constitución.

8. A la misma conclusión desestimatoria hemos de llegar respecto de la impugnación de los arts. 19, 20, 23 y la disposición adicional única de la Ley 18/2001, todos ellos referidos al equilibrio presupuestario de los entes locales y cuyo tenor es el siguiente:

“Art. 19. Cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria de las entidades locales:

Las entidades locales, en el ámbito de sus competencias, ajustarán sus presupuestos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en el art. 3.2 de esta Ley, y sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas.”

“Art. 20 de la Ley 18/2001. Objetivo de estabilidad presupuestaria de los entes locales:

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, y a los efectos previstos en el artículo 8 de esta Ley, el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tenga atribuida las Comunidades Autónomas.

2. El objetivo de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales requerirá informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local, que actuará como órgano de colaboración entre la Administración del Estado y las Entidades Locales respecto de las materias comprendidas en la presente Ley.”

“Art. 23. Autorización de operaciones de crédito y emisión de deuda:

1. La autorización a las Entidades Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

2. Cuando las medidas contenidas en el plan económico-financiero permitan la desaparición en tres ejercicios presupuestarios de la situación de desequilibrio podrá concederse la autorización a que se refiere el apartado precedente.”

“Disposición adicional única. Modificación de los arts. 54 y 146 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales.

Uno. El apartado 7 del artículo 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, quedará redactado de la siguiente forma:

7. Para el otorgamiento de la autorización de las operaciones a que se refieren los apartados anteriores el órgano autorizante tendrá en cuenta, con carácter preferente, el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria establecido en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Asimismo, se atenderá a la situación económica de la Entidad, Organismo autónomo o sociedad mercantil local peticionarios, deducida al menos de los análisis y de la información contable a la que se hace referencia en el apartado 1 de este artículo, incluido el cálculo del remanente de tesorería, del estado de previsión de movimientos y situación de la deuda y, además, el plazo de amortización de la operación, a la futura rentabilidad económica de la inversión a realizar y a las demás condiciones de todo tipo que conlleve el crédito a concertar o a modificar.

Dos. El apartado 1 del art. 146 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, queda redactado en los siguientes términos:

1. El Presupuesto General atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad en los términos previstos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, y contendrá para cada uno de los presupuestos que en él se integren:

a) Los estados de gastos, en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones.

b) Los estados ingresos, en los que figurarán las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio.

Asimismo, incluirá las Bases de Ejecución, que contendrán la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia Entidad, así como aquellas otras necesarias para su acertada gestión, estableciendo cuantas prevenciones se consideren oportunas o convenientes para la mejor realización de los gastos y recaudación de las recursos, sin que puedan modificar lo legislado para la administración económica ni comprender preceptos de orden administrativo que requieran legalmente procedimiento y solemnidades específicas distintas de lo previsto para el Presupuesto.”

Los recurrentes consideran que los preceptos reproducidos vulneran la autonomía y suficiencia financiera prevista en los arts. 137, 140 y 142 CE para los entes locales. Debemos remitirnos a la, tantas veces citada, STC 134/2011 en la que desestimamos su impugnación con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

Referidas al artículo 19 [STC 134/2011, FJ 14 a)]:

a) “[L]a política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general, cuya ordenación, a su vez, está atribuida al Estado por la Constitución (art. 149.1.13 CE). Es asimismo obvio que esta competencia estatal es susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local. Ello determina la plena aplicabilidad de los arts. 3.2 y 19 de la Ley 18/2001 a los entes locales, toda vez que con dicha aplicabilidad no se quebrantan ni su autonomía política ni su autonomía financiera. No se quebranta su autonomía política porque dichos preceptos no ponen en cuestión el establecimiento de las políticas locales de los diversos entes, de acuerdo con lo que haya establecido en cada caso el legislador estatal o autonómico competente, sino que tan sólo fijan el marco presupuestario en el que han de ejercerse dichas políticas … tampoco vulneran la suficiencia financiera de los entes locales, pues en nada interfieren en los recursos que el Estado debe poner a su disposición mediante la participación de dichos entes en los tributos estatales.”

b) “Por tanto, cumple desestimar la impugnación de los arts. 3.2 y 19 de la Ley 18/2001”.

Referidas, al art. 20.2, pero igualmente aplicables al apartado 1 del art. 20 (STC 134/2011, FFJJ 16 y 17):

a) “[D]el mismo modo que en el proceso de establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas se produce la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 6 y concordantes de la Ley Orgánica 5/2001), donde están representadas las Comunidades Autónomas, la audiencia a la Comisión Nacional de Administración Local exclusivamente atiende a razones de eficacia y operatividad en el ejercicio por el Estado de su propia competencia y no menoscaba la competencia autonómica de tutela de los entes locales.”

b) “Por tanto, procede desestimar la impugnación del art. 20.2 de la Ley18/2001”.

Referidas al art. 23.2, pero plenamente aplicables al apartado 1 del art. 23 y a la disposición adicional única. Uno [STC 134/2011, FJ 14 b)]:

a) “Este que ahora estudiamos es un supuesto en que dejándose a la autorización el control del endeudamiento y de la oportunidad, dentro del conjunto de la política financiera, de la apelación al crédito, ha de atribuirse a la autoridad que tiene la responsabilidad del equilibrio económico la competencia para autorizar o no una operación de crédito que supone superar el techo normal de endeudamiento.”

b) “[E]l apartado 2 del art. 23 (en su conexión con el apartado 1 del precepto, no impugnado) no prejuzga la autoridad competente para otorgar la autorización de las operaciones de crédito, sino que tan sólo condiciona dicha autorización a que desaparezca la situación de desequilibrio presupuestario de acuerdo con lo previsto en el plan económico-financiero.”

c) “Por tanto, debemos desestimar la impugnación del art. 23.2 de la Ley 18/2001”.

Y referidas a la disposición adicional única. Dos [STC 134/2011, FJ 14 c)]:

a) “[L]as determinaciones normativas de los presupuestos locales contenidas en el precepto impugnado son meras especificaciones técnicas que no vulneran las autonomía local ni su suficiencia financiera, ya que no ponen en cuestión la intervención de los entes locales en los asuntos de su interés ni conllevan merma alguna de sus recursos.”

b) “En consecuencia, procede desestimar la impugnación de la disposición adicional única, apartado dos, de la Ley 18/2001”.

Procede, por tanto, la desestimación del recurso.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los 3.2; 8; 12.2; 13; 15, apartados 1, 2 y 3; 16; 19; 20; y 23; y la disposición adicional única de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a trece de diciembre de dos mil once

SENTENCIA 200/2011, de 13 de diciembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 9, de 11 de enero de 2012)

ECLI:ES:TC:2011:200

Cuestión de inconstitucionalidad 1524-2002. Planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional respecto de la disposición adicional vigésimo tercera de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Régimen legal de subvenciones a partidos políticos, principio de seguridad jurídica y derecho a la tutela judicial efectiva: inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad al versar sobre un precepto legal que no es aplicable al caso que da lugar a su planteamiento.

1. Queda notoriamente de manifiesto que el precepto legal cuestionado no es de aplicación en el supuesto que dio lugar al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad ni, puede, por tanto, ser relevante para su fallo y procede, en consecuencia, la inadmisión de la presente cuestión por incumplimiento del requisito relativo al denominado juicio de relevancia [FJ 2].

2. Es manifiesta la carencia de relevancia de la norma cuestionada para la resolución del supuesto que da origen a la cuestión de inconstitucionalidad ya que la obligación del Estado de entregar al representante de la Agrupación de Electores las subvenciones en cuestión surge de lo dispuesto en el art. 44 del Decreto-Ley 20/1977, mientras que el precepto legal cuestionado se refiere a las subvenciones concedidas conforme a las Leyes Orgánicas 5/1985, del régimen electoral general y 3/1987, sobre financiación de los partidos políticos, ninguna de las cuales resulta de aplicación al caso [FJ 2].

3. Doctrina sobre el juicio de relevancia (SSTC 67/2002, 139/2005) [FJ 2].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1524-2002, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional respecto de la disposición adicional vigésima tercera de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Han intervenido el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 14 de marzo de 2002 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional al que se acompaña, junto al testimonio de las actuaciones del procedimiento ordinario núm. 16.250-1985, el Auto de 22 de febrero de 2002 del referido órgano judicial, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional vigésima tercera, “pago de subvenciones a partidos políticos”, de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por su posible contradicción con el art. 81.1 CE, al modificar mediante ley ordinaria materias objeto de ley orgánica, con el art. 9.3 CE al establecer la retroactividad de la norma con afección del principio de seguridad jurídica, y con el art. 24.1 CE en relación con los arts. 33.3, 117.3 y 118 CE.

2. La cuestión trae causa en el procedimiento de ejecución de la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 10 de febrero de 1988, que estimó la pretensión de la agrupación de electores Herri Batasuna de que se le abonara la cantidad de 4.339.765 pesetas, más los intereses legales, en concepto de subvención por los gastos derivados de las elecciones generales celebradas el 28 de octubre de 1982 en la provincia de Guipúzcoa. Frente a la alegación del Abogado del Estado de que la no adquisición de la plena condición de Diputado por la negativa a acatar la Constitución privaba a los recurrentes del derecho a obtener las subvenciones devengadas en el período electoral, la Sala que ahora eleva la cuestión consideró entonces que el requisito para la percepción de dichas subvenciones era la simple participación en el proceso electoral y la obtención de escaño, resultando jurídicamente indiferente la actitud ulterior de quienes resultaron elegidos Diputados cuando no prestasen el oportuno juramento o promesa de acatamiento a la Constitución. Lo razonaba en que las subvenciones electorales se destinan a subvenir los gastos electorales en sentido estricto.

Contra dicha Sentencia el Abogado del Estado interpuso recurso de apelación que fue desestimado por Sentencia de 23 de octubre de 1990 de la Sección Octava de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que confirmó la de la Audiencia Nacional en todos sus puntos.

Solicitada por la agrupación de electores Herri Batasuna en escrito de 22 de abril de 1991 la ejecución de la Sentencia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, mediante providencia de 7 de junio de 1991, acordó dirigirse al Ministerio del Interior para que en el plazo de veinte días comunicara las medidas adoptadas para la ejecución de la Sentencia.

El 2 de diciembre de 1991, la representación legal de la citada agrupación de electores presentó un escrito en el que daba noticia de la puesta a su disposición del principal de 4.339.765 pesetas en su cuenta bancaria y solicitaba la determinación de intereses devengados, reclamando su abono. Ante la oposición del Abogado del Estado, en tanto se determinan los intereses, la representación actora comunica el 21 de enero de 1992 que no se ha podido cobrar el principal ni los intereses.

Por providencia de 11 de febrero de 1993 la Sección emplaza al Ministerio del interior a fin de que explique lo ocurrido. El 29 de septiembre de 1993, ante el silencio de la Administración, se reitera la providencia.

Por providencia de 24 de noviembre de 1994 la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional requiere “por última vez al Ministerio del Interior para que en el plazo de diez días proceda a la ejecución de la Sentencia, con petición de informe acerca de la identidad del funcionario responsable de la dilación”.

Señalada la necesidad de una nueva liquidación de intereses a causa del retraso sufrido en la ejecución, el 26 de julio de 1996 la misma Sección otorga un “último plazo de diez días al Ministerio del Interior a fin de que presente la liquidación interesada”. Por nueva providencia de 27 de noviembre de 1996 se confiere un plazo de dos meses para que se proceda “a la pura y completa ejecución de la Sentencia”, advirtiendo que transcurrido el mismo se procederá al cumplimiento de lo establecido en el art. 110.3 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA).

Por diversas resoluciones de los años 1997, 1998 y 1999 se insta nuevamente a la Administración a que informe del estado de la liquidación, sin recibir respuesta concluyente al respecto.

Por providencia de 29 de junio de 2000 se oficia al Ministerio del Interior “para que proceda en el plazo máximo de quince días a hacer efectivo el capital e intereses, con apercibimiento de deducir testimonio a los efectos que procedan, ello sin dar lugar a nuevos requerimientos”.

Por providencia de 25 de octubre de 2000 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional se requirió al Subsecretario del Ministerio del Interior para que en el plazo improrrogable de un mes proceda a la completa ejecución de la Sentencia, con expreso apercibimiento de que en otro caso le sería impuesta multa coercitiva y se deduciría testimonio de particulares para exigir la responsabilidad que procediese por delito de desobediencia. Frente a ello, el Abogado del Estado presentó escrito sometiendo a la Sala ciertas dificultades que presentaba la ejecución de la Sentencia. La petición fue resuelta por Auto de 28 de febrero de 2001 que mantenía el requerimiento anterior y fijaba la manera de cumplir la Sentencia mediante la entrega de la indemnización fijada, más los intereses en determinada entidad bancaria.

Por providencia de 6 de septiembre de 2001, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional requirió a la Subsecretaría del Ministerio del Interior para que en el plazo de diez días informara sobre las diligencias llevadas a cabo en orden al cumplimiento de lo acordado en el Auto anterior. Fue respondida por diversos escritos comunicando que se había procedido a iniciar los trámites para el abono de las cantidades debidas, si bien al no haberse producido el mismo, el 20 de diciembre de 2001 la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó Auto por el que se impuso a la Excma. Sra. Subsecretaría del Ministerio del Interior multa de 50.000 pesetas, requiriéndola nuevamente a que procediera a dar cumplimiento a la Sentencia, advirtiéndole de que en su caso podría procederse a la imposición de una nueva multa. El Auto fue recurrido en súplica, y el recurso resultó desestimado.

El 4 de enero de 2002 el Abogado del Estado presentó ante la Audiencia Nacional escrito en el que daba cuenta de la publicación en el “Boletín Oficial del Estado” de 31 de diciembre de 2001 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, cuya disposición adicional vigésima tercera, dedicada al “pago de subvenciones a partidos políticos”, hacía imposible la ejecución de la Sentencia, por lo que solicitaba su suspensión al amparo del art. 105.2 LJCA.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. La Mesa del Senado en su reunión de 21 de mayo de 2002 acordó dar por personada a esa Cámara en el presente procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, lo que comunicó su Vicepresidente primero mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 23 de mayo de 2002.

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

Entrando, por tanto, en el fondo comienza por exponer que, a su parecer, de la jurisprudencia constitucional no se deriva que la exigencia de ley orgánica se amplíe a cualquier norma jurídica relacionada con las elecciones sino tan sólo a aquellos extremos que son imprescindibles al propio proceso electoral y sin los cuales éste no podría ser reconocido como legítimo. Considera que las subvenciones dadas a los partidos políticos son instrumentos complementarios pero bien diferenciados del mecanismo electoral propiamente dicho, sin que su previsión ni su cuantía afecten de manera primaria y nuclear a la libertad de sufragio ni a la fidelidad de sus resultados. Si todo lo que contribuye a garantizar la igualdad en la concurrencia electoral quedara reservado a la ley orgánica, no habría materia electoral alguna que no se incluyera en tal reserva. Considera también el Abogado del Estado que del planteamiento de la Sentencia del Tribunal Supremo en el asunto de autos se desprende que la subvención constituye un crédito común para determinados gastos, desconectado de toda finalidad electoral. En cuanto a las argumentaciones del Auto relativas a la conexión entre el precepto cuestionado y el art. 18 LOPJ, el escrito señala que se remiten en realidad al derecho a la propiedad (art. 33.3 CE) y no al de la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

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

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

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

8. El Fiscal General del Estado formuló alegaciones mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 11 de junio de 2002. En las mismas comienza precisando el objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Tomando en cuenta el supuesto de hecho que dio lugar a la misma, lo entiende limitado exclusivamente al primer apartado de la disposición adicional vigésima tercera de la Ley 24/2001 en lo que se refiere a las subvenciones concedidas por Sentencia firme y tan sólo a aquéllas subvenciones devengadas tras las elecciones celebradas el día 28 de octubre de 1982 para las candidaturas que hubieran adoptado la forma de agrupación de electores.

Por lo que hace a la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, el Fiscal General del Estado pone de manifiesto una primera causa de inadmisión por carencia de relevancia de la norma cuestionada para la resolución del supuesto que dio origen a la misma. En concreto señala que el proceso electoral del que trae causa el reconocimiento de las subvenciones obtenidas por la agrupación de electores Herri Batasuna se celebró en el año 1982, es decir en fecha anterior a la entrada en vigor de la Ley Orgánica del régimen electoral general y de la Ley Orgánica 3/1987 de financiación de los partidos políticos, únicas normas legales a las que hace referencia el precepto cuestionado, mientras que las elecciones generales del caso básico se rigieron por el Real Decreto-ley 20/1977. En concreto el reconocimiento de la subvención venía establecido en el art. 44.1 de dicho Real Decreto-ley, y con apoyo en dicha norma se reconoció.

En segundo lugar, el escrito hace referencia como posible causa de inadmisibilidad al voto particular que acompaña al Auto de interposición de la cuestión señalando que el precepto cuestionado no establece de manera inequívoca la eficacia retroactiva de la norma cuestionada, no obstante el Fiscal General del Estado no comparte dicha interpretación y se limita a señalar la objeción apuntada.

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

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

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

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

9. Por providencia de 13 de diciembre de 2011 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

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

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

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

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

2. Con carácter previo a abordar el fondo de la presente cuestión se hace necesario resolver la objeción de inadmisibilidad planteada por el Fiscal General del Estado consistente en la carencia de relevancia de la norma cuestionada para la resolución del supuesto que da origen a la cuestión de inconstitucionalidad. En concreto aduce que el proceso electoral del que trae causa el reconocimiento de las subvenciones en cuestión se celebró en el año 1982, por lo que le fue de aplicación el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, cuyo art. 44.1 establecía el reconocimiento de la subvención. Sin embargo, el precepto legal cuestionado se refiere exclusivamente a las subvenciones concedidas conforme a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general y a la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, ninguna de las cuales resulta de aplicación al caso.

El llamado juicio de relevancia, estatuido por el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, constituye una de las más esenciales condiciones procesales de las cuestiones de inconstitucionalidad en garantía de que su planteamiento no desborde la función de control concreto o incidental de la constitucionalidad de las leyes por no versar sobre la norma de cuya validez depende el fallo, único objeto posible de este tipo de procedimientos. A este respecto, venimos considerando que “es a los Jueces y Tribunales ordinarios que plantean las cuestiones de inconstitucionalidad a quienes, en principio, corresponde comprobar y exteriorizar la existencia del llamado juicio de relevancia, de modo que el Tribunal Constitucional no puede invadir ámbitos que, primera y principalmente, corresponden a aquéllos, adentrándose a sustituir o rectificar el criterio de los órganos judiciales proponentes, salvo en los supuestos en que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos se desprenda que no existe nexo causal entre la validez de los preceptos legales cuestionados y la decisión a adoptar en el proceso a quo, ya que en tales casos sólo mediante la revisión del juicio de relevancia es posible garantizar el control concreto de constitucionalidad que corresponde a la cuestión de inconstitucionalidad y evitar que los órganos judiciales puedan transferir al Tribunal Constitucional la decisión de litigios que pueden ser resueltos sin acudir a las facultades que este Tribunal tiene para excluir del ordenamiento las normas inconstitucionales” (por todas, SSTC 67/2002, de 21 de marzo, FJ 2; 63/2003, de 27 de marzo, FJ 2; 255/2004, de 23 de diciembre, FJ 2 y 139/2005, de 26 de mayo, FJ 5).

En esta ocasión, de la lectura de la Sentencia de la Sección Octava de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de fecha 23 de octubre de 1990, dictada en el procedimiento ordinario núm. 16.250-1985, se desprende sin lugar a dudas que la obligación del Estado de entregar al representante de la agrupación de electores la cantidad de 4.339.765 pesetas surge de lo dispuesto en el artículo 44 del Real Decreto-ley 20/1977. La lectura del precepto objeto de la cuestión de inconstitucionalidad evidencia, sin embargo, que sus previsiones no se refieren a cualesquiera subvenciones que reciban las entidades políticas sino a “las subvenciones devengadas o que se devenguen conforme a lo previsto en los artículos 127 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General y 3 de la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos”. Queda así notoriamente de manifiesto que tal precepto legal no es de aplicación en el supuesto que dio lugar al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad ni, puede, por tanto, ser relevante para su fallo y procede, en consecuencia, la inadmisión de la presente cuestión por incumplimiento del requisito relativo al denominado juicio de relevancia.

FALLO

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

Ha decidido

Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1524-2002, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a trece de diciembre de dos mil once

SENTENCIA 201/2011, de 13 de diciembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 9, de 11 de enero de 2012)

ECLI:ES:TC:2011:201

Cuestión de inconstitucionalidad 1525-2002. Planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional respecto de la disposición adicional vigésima tercera de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Régimen legal de subvenciones a partidos políticos, principio de seguridad jurídica y derecho a la tutela judicial efectiva: inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad al versar sobre un precepto legal que no es aplicable al caso que da lugar a su planteamiento.

1. Reitera la STC 200/2011.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1525-2002, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional respecto de la disposición adicional vigésima tercera de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Han intervenido el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco José Hernando Santiago, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 14 de marzo de 2002 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional al que se acompaña, junto al testimonio de las actuaciones del procedimiento ordinario núm. 16.251-1985, el Auto de 22 de febrero de 2002 del referido órgano judicial, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional vigésima tercera, sobre “pago de subvenciones a partidos políticos”, de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por su posible contradicción con el art. 81.1 CE, al modificar mediante ley ordinaria materias objeto de ley orgánica; con el art. 9.3 CE, al establecer la retroactividad de la norma con afección del principio de seguridad jurídica; y con el art. 24.1 CE en relación con los arts. 33.3, 117.3 y 118 CE.

2. La cuestión trae causa del procedimiento de ejecución de la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 10 de febrero de 1988, que estimó la pretensión de la agrupación de electores Herri Batasuna de que se le abonara la cantidad de 4.919.500 pesetas, más los intereses legales, en concepto de subvención por los gastos derivados de las elecciones generales celebradas el 28 de octubre de 1982 en la provincia de Vizcaya. Frente a la alegación del Abogado del Estado de que la no adquisición de la plena condición de Diputado por la negativa a acatar la Constitución privaba a los recurrentes del derecho a obtener las subvenciones devengadas en el período electoral, la Sala que ahora eleva la cuestión de inconstitucionalidad consideró que el requisito para la percepción de dichas subvenciones era la simple participación en el proceso electoral y la obtención de escaño, resultando jurídicamente indiferente la actitud ulterior de quienes resultaron elegidos Diputados cuando no prestasen el oportuno juramento o promesa de acatamiento a la Constitución. Lo razonaba en que las subvenciones electorales se destinan a subvenir los gastos electorales en sentido estricto. Previa solicitud de la parte actora, la resolución fue corregida mediante Auto del mismo órgano judicial, de 1 de marzo de 1988, en el sentido de incluir en el fallo de la referida Sentencia el derecho al abono de los intereses legales devengados.

Contra dicha Sentencia el Abogado del Estado interpuso recurso de apelación que fue desestimado por Sentencia de 29 de enero de 1990 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que confirmó la de la Audiencia Nacional en todos sus puntos.

Solicitada por la agrupación de electores Herri Batasuna la ejecución de la Sentencia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó una primera providencia de 24 de abril de 1990 acordando dirigirse al Ministerio del Interior para que comunicara las medidas adoptadas para tal ejecución. A la anterior siguieron otras muchas resoluciones dirigidas a obtener la ejecución de la Sentencia, dando lugar durante los siguientes años a contestaciones de la Administración en las que se planteaban distintos obstáculos para llevar a cabo el cumplimiento de la Sentencia.

Finalmente, el 4 de enero de 2002 el Abogado del Estado presentó ante la Audiencia Nacional un escrito en el que daba cuenta de la publicación —en el “Boletín Oficial del Estado” de 31 de diciembre de 2001— de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, cuya disposición adicional vigésima tercera, dedicada al “pago de subvenciones a partidos políticos”, hacía imposible la ejecución de la Sentencia, por lo que solicitaba su suspensión al amparo del art. 105.2 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional consideró que el citado precepto pudiera contravenir varios artículos de la Constitución, por lo que, mediante providencia de 24 de enero de 2002, abrió un plazo para que las partes y el Ministerio Fiscal pudieran alegar al respecto lo que a su derecho conviniera.

El Abogado del Estado, mediante escrito de alegaciones de 31 de enero de 2001, rechazó la inconstitucionalidad de la norma señalando que ningún precepto constitucional establece que la materia objeto de la disposición, las subvenciones electorales, deba ser regulada por ley orgánica. Entendía que no hay expropiación, pues se trata de una subvención pública que puede restringirse libremente. Negaba asimismo que la norma tuviera carácter retroactivo constitucionalmente vedado. El escrito concluía solicitando que se declarara no haber lugar al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

La representación de la sucesión procesal de la agrupación de electores, con fecha de 4 de febrero de 2002 formuló sus alegaciones señalando en primer lugar que la norma cuya validez debe discutirse no es la disposición adicional reseñada, en su globalidad, sino tan sólo en su apartado primero. En segundo lugar, considera que, de todas formas, la norma no es aplicable al caso, ya que el precepto cuestionado no establece sus efectos retroactivos ni éstos pueden deducirse de la disposición transitoria sexta de la Ley de enjuiciamiento civil, por no tratarse de un supuesto de ejecución forzosa. La norma, a su entender, sólo puede referirse a resoluciones judiciales que se dicten con posterioridad a su entrada en vigor. En todo caso cree que sería constitucionalmente ilegítima una interpretación de la norma que conllevara su incidencia en efectos jurídicos ya producidos, por contravención de lo dispuesto en el art. 9.3 CE. Expone también que no cabe centrar el debate procesal en si la subvención se devengó o no pese a no haber tomado posesión los electos, pues eso supondría retomar el debate central del procedimiento previo, en contra del principio de cosa juzgada. Por último, en tercer lugar y con carácter subsidiario, considera que la norma, aun no siendo aplicable, vulnera el art. 81 CE, al regular mediante ley ordinaria materias objeto de ley orgánica, esencialmente el derecho de participación política; así como el art. 24.1 CE, en cuanto la ejecución de las sentencias forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. También argumenta que se lesiona el art. 33 CE, dado el carácter expropiatorio de la norma, que no incluye la correspondiente indemnización. El escrito concluía sosteniendo la no pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, por no ser aplicable la norma al caso y, subsidiariamente, para el caso en el que el juzgador lo estimara oportuno, se postulaba la inconstitucionalidad de la citada disposición por contravenir los arts. 9.3, 14, 33.1, 81.1 y 118 CE.

Por su parte, el Fiscal, en sus alegaciones con fecha de 11 de febrero de 2002, sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión, consideró oportuno el planteamiento de la cuestión por la Sala, al tratarse de una norma aplicable en el caso.

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

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

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

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

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

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

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

6. La Mesa del Senado en su reunión de 21 de mayo de 2002 acordó dar por personada a esa Cámara en el presente procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, lo que comunicó su Vicepresidente Primero mediante el oportuno escrito.

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

Entrando, por tanto, en el fondo comienza por exponer que, a su parecer, de la jurisprudencia constitucional no se deriva que la exigencia de ley orgánica se amplíe a cualquier norma jurídica relacionada con las elecciones sino tan sólo a aquellos extremos que son imprescindibles al propio proceso electoral y sin los cuales éste no podría ser reconocido como legítimo. Considera que las subvenciones dadas a los partidos políticos son instrumentos complementarios pero bien diferenciados del mecanismo electoral propiamente dicho, sin que su previsión ni su cuantía afecten de manera primaria y nuclear a la libertad de sufragio ni a la fidelidad de sus resultados. Si todo lo que contribuye a garantizar la igualdad en la concurrencia electoral quedara reservado a la ley orgánica, no habría materia electoral alguna que no se incluyera en tal reserva. Considera también el Abogado del Estado que del planteamiento de la Sentencia del Tribunal Supremo en el asunto de autos se desprende que la subvención constituye un crédito común para determinados gastos, desconectado de toda finalidad electoral. En cuanto a las argumentaciones del Auto relativas a la conexión entre el precepto cuestionado y el art. 18.2 LOPJ, el escrito señala que se remiten en realidad al derecho a la propiedad (art. 33.3 CE) y no al de la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

Por lo que hace a la posible vulneración del art. 9.3 CE, el Abogado del Estado sostiene que el reproche de inconstitucionalidad se basa en la seguridad jurídica, de modo que se trata de indagar sobre el daño causado a los beneficiarios de la subvención en cuanto pudieron creer en la misma y decidirse, por ello, a participar en la elección. Al respecto señala que las precisiones subvencionales de los textos legales no pueden aislarse de la finalidad última perseguida por la ordenación del derecho de sufragio, que atiende a una función esencial para la organización del Estado. Entiende que a la luz de las previsiones del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo y de la Ley de 1988 (entiéndase la Ley 54/1978, de 4 de diciembre) aplicables a las elecciones, al Abogado del Estado no le cabe duda de que nadie podría representarse la idea de que la subvención constituía un objetivo puramente compensador de unos gastos derivados de la participación en una elección, dejando de considerar que todo proceso electoral persigue un fin de ordenación e integración de las instituciones. A su juicio, el hecho de que la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo interpretaran después la ley en el sentido de que no era exigible tal integración no afecta en nada, pues lo importante es la previsibilidad que se desprendía del texto legal.

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

El Abogado del Estado concluye su escrito pidiendo la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

8. El Fiscal General del Estado formuló alegaciones mediante escrito ingresado en el Registro General de este Tribunal el día 11 de junio de 2002. En las mismas comienza precisando el objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad; tomando en cuenta el supuesto de hecho que dio lugar a la misma, lo entiende limitado exclusivamente al primer apartado de la disposición adicional vigésima tercera de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, en lo que se refiere a las subvenciones concedidas por Sentencia firme y tan sólo a aquéllas subvenciones devengadas tras las elecciones celebradas el día 28 de octubre de 1982 para las candidaturas que hubieran adoptado la forma de agrupación de electores.

Por lo que hace a la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, el Fiscal General del Estado pone de manifiesto la carencia de relevancia de la norma cuestionada para la resolución del supuesto que dio origen a la misma. En concreto, señala que el proceso electoral del que trae causa el reconocimiento de las subvenciones obtenidas por la agrupación de electores Herri Batasuna se celebró en el año 1982, es decir, en fecha anterior a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/1985, de régimen electoral general y de la Ley Orgánica 3/1987, de financiación de los partidos políticos, únicas normas legales a las que hace referencia el precepto cuestionado, mientras que las elecciones generales del caso se rigieron por el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, en cuyo art. 44.1 se sustentó el reconocimiento de la subvención.

En segundo lugar, el escrito hace referencia como posible causa de inadmisibilidad al voto particular que acompaña al Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en el que se señala que el precepto cuestionado no establece de manera inequívoca la eficacia retroactiva de la norma; no obstante el Fiscal General del Estado no comparte dicha interpretación y se limita a señalar la objeción apuntada.

Entrando ya en el fondo de la cuestión de inconstitucionalidad, sostiene que el precepto cuestionado no ha vulnerado la reserva de ley orgánica, ante todo porque al haberse aplicado, para conceder la subvención, una norma preconstitucional —el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo—, no cabe exigir retroactivamente la reserva de ley orgánica para anular sus disposiciones. En segundo término, porque entiende que el devengo y reconocimiento de subvenciones no se puede reputar como elemento esencial del régimen electoral general y, en todo caso, porque incluso de reputarse así la norma no se refiere a aspectos esenciales del sistema de subvenciones sino a aspectos complementarios del mismo.

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

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

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

9. Por providencia de 13 de diciembre de 2011 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 del mismo mes y año, trámite que ha finalizado en el día de hoy.

II. Fundamentos jurídicos

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

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

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

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

2. Con carácter previo a abordar el fondo de la presente cuestión se hace necesario resolver la objeción de inadmisibilidad planteada por el Fiscal General del Estado, consistente en la carencia de relevancia de la norma cuestionada para la resolución del supuesto que da origen a la cuestión de inconstitucionalidad. En concreto aduce que el proceso electoral del que trae causa el reconocimiento de las subvenciones en cuestión se celebró en el año 1982, por lo que le fue de aplicación el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, cuyo art. 44.1 establecía el reconocimiento de la subvención. Sin embargo, el precepto legal cuestionado se refiere exclusivamente a las subvenciones concedidas conforme a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general y a la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, ninguna de las cuales resulta de aplicación al caso.

El llamado juicio de relevancia, estatuido por el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), constituye una de las más esenciales condiciones procesales de las cuestiones de inconstitucionalidad en garantía de que su planteamiento no desborde la función de control concreto o incidental de la constitucionalidad de las leyes, por no versar sobre la norma de cuya validez depende el fallo, único objeto posible de este tipo de procedimientos. A este respecto, venimos considerando que “es a los Jueces y Tribunales ordinarios que plantean las cuestiones de inconstitucionalidad a quienes, en principio, corresponde comprobar y exteriorizar la existencia del llamado juicio de relevancia, de modo que el Tribunal Constitucional no puede invadir ámbitos que, primera y principalmente, corresponden a aquéllos, adentrándose a sustituir o rectificar el criterio de los órganos judiciales proponentes, salvo en los supuestos en que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos se desprenda que no existe nexo causal entre la validez de los preceptos legales cuestionados y la decisión a adoptar en el proceso a quo, ya que en tales casos sólo mediante la revisión del juicio de relevancia es posible garantizar el control concreto de constitucionalidad que corresponde a la cuestión de inconstitucionalidad y evitar que los órganos judiciales puedan transferir al Tribunal Constitucional la decisión de litigios que pueden ser resueltos sin acudir a las facultades que este Tribunal tiene para excluir del ordenamiento las normas inconstitucionales” (por todas, SSTC 67/2002, de 21 de marzo, FJ 2; 63/2003, de 27 de marzo, FJ 2; 255/2004, de 23 de diciembre, FJ 2; y 139/2005, de 26 de mayo, FJ 5).

En esta ocasión, de la lectura de la Sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha 23 de octubre de 1990, dictada en el procedimiento ordinario núm. 16.250-1985, se desprende sin lugar a dudas que la obligación del Estado de entregar al representante de la agrupación de electores la cantidad de 4.339.765 pesetas surge de lo dispuesto en el art. 44 del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo. El examen del precepto objeto de la cuestión de inconstitucionalidad —la disposición adicional vigésima tercera de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social— evidencia, sin embargo, que sus previsiones no se refieren a cualesquiera subvenciones que reciban las entidades políticas sino a “las subvenciones devengadas o que se devenguen conforme a lo previsto en los artículos 127 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General y 3 de la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos”. Queda así notoriamente de manifiesto que tal precepto legal no es de aplicación en el proceso que dio lugar al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad ni, puede, por tanto, ser relevante para su fallo; y procede, en consecuencia, la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad por incumplimiento del requisito relativo al denominado juicio de relevancia (art. 35.2 LOTC).

FALLO

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

Ha decidido

Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1525-2002, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a trece de diciembre de dos mil once

SENTENCIA 202/2011, de 13 de diciembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 9, de 11 de enero de 2012)

ECLI:ES:TC:2011:202

Cuestión de inconstitucionalidad 1878-2006 . Planteada por la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto en relación con los arts. 453.2 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar y el art. 64.3 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del régimen disciplinario de la Guardia Civil.

Derecho a la tutela judicial efectiva, control judicial de la actividad administrativa y especialidad de la jurisdicción militar: nulidad del precepto legal que impide recurrir por el cauce ordinario militar las sanciones leves impuestas a los miembros de la Guardia Civil; pérdida de objeto en lo relativo a las disposiciones legales declaradas inconstitucionales y nulas por la STC 177/2011.

1. La exclusión de control judicial de los motivos de legalidad ordinaria que surgieran a raíz de la imposición de sanciones leves en el ámbito disciplinario castrense choca frontalmente con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión reconocida en el art. 24.1 CE (STC 177/2011) [FJ 4].

2. En los preceptos cuestionados, en cuanto que impiden el control judicial de las sanciones impuestas por faltas leves en su aspecto más reducido de la legalidad ordinaria, hemos de apreciar la infracción del art. 106.1 CE (STC 177/2011) [FJ 4].

3. Las vulneraciones de los arts. 24.1 y 106.1 CE por los preceptos cuestionados, tienen como consecuencia la no conformidad de estos últimos con el art. 117.5 CE, que establece la necesidad de adecuación de las especialidades de la jurisdicción militar a los principios constitucionales (STC 177/2011) [FJ 4].

4. La presente cuestión de inconstitucionalidad ha de considerarse resuelta, en lo relativo a los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por la previa declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de dichos artículos establecida en la STC 177/2011 [FJ 2].

5. Procede declarar inconstitucional y nulo el inciso “tan solo” del art. 64.3 de la Ley Orgánica 11/1991, por vulneración de los arts. 24.1 CE, 106.1 y 117.5 CE, dado que da lugar a que las sanciones impuestas por faltas leves no puedan ser recurridas por el cauce ordinario militar [FJ 4].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1878-2006 en relación con los artículos 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468, apartado b), de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, y el artículo 64.3 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del régimen disciplinario de la Guardia Civil. Han comparecido el Fiscal General del Estado y el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 22 de febrero de 2006 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en A Coruña, al que se acompaña, junto con el testimonio del recurso contencioso-disciplinario ordinario núm. 4-07-05, que se tramita ante dicha Sala, el Auto de 18 de enero de 2006 por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, y el artículo 64.3 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del régimen disciplinario de la Guardia Civil por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE.

2. La presente cuestión de inconstitucionalidad tiene su origen en el recurso contencioso-disciplinario interpuesto el 6 de abril de 2005 por el guardia civil don J.G.M. contra la resolución del Sargento Primero jefe accidental de la Sección Fiscal de Irún, de 7 de febrero de 2005, por la que se le impuso la sanción de reprensión por la comisión de una falta leve tipificada en el art. 7.10 de la Ley Orgánica 117/1991, de 17 de junio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil, confirmada por la resolución del Teniente Coronel jefe de la Comandancia de la Guardia Civil de Guipúzcoa, de 23 de marzo de 2005, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra la referida sanción. Una vez concluso el procedimiento, y antes de dictar Sentencia, la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, mediante providencia de 9 de diciembre de 2005, acordó abrir el incidente previsto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y oír a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por el plazo común de diez días, sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE.

Tanto el Fiscal como el Abogado del Estado manifestaron su oposición al planteamiento de la cuestión, mientras que el recurrente lo consideró necesario solicitando que se extendiera al artículo 64.3 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del régimen disciplinario de la Guardia Civil, en cuanto establece que contra la resolución del recurso que se interponga contra las resoluciones por las que se impusiera sanción por falta leve tan solo cabrá interponer recurso contencioso disciplinario militar preferente y sumario regulado en el artículo 518 de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, y con los efectos previstos en dicho precepto.

La Sala dictó Auto de 18 de enero de 2006 acordando plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468 b) de la Ley Orgánica procesal militar, de 13 de abril de 1989, y del artículo 64.3 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil al apreciar que entran en contradicción con lo establecido en los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE.

3. El Auto de 22 de febrero de 2006, de la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, justifica el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en los fundamentos jurídicos 5 y 6 de la STC de 28 de diciembre de 2002 que, estimando el recurso de amparo núm. 5777-2000, anuló una resolución de la Sala proponente que inadmitía el recurso contencioso interpuesto contra una sanción disciplinaria por falta leve y acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los preceptos recurridos. Tras transcribir parcialmente la Sentencia citada, y en aplicación de sus argumentos, comparte las dudas de constitucionalidad que le suscita la exclusión del control judicial de las sanciones leves, dudas de constitucionalidad que también extiende, por las mismas razones, al artículo 64.3 de la Ley Orgánica 11/1991, del régimen disciplinario de la Guardia Civil. Señala asimismo el Auto de 22 de febrero de 2006 que los preceptos son relevantes para la resolución del recurso ya que solo restando por dictar el fallo resolutorio del proceso, ello abocaría a la Sala a tener que aplicar necesariamente el art. 486 b) en relación con el 453.2, por lo que, por vía del art. 493 c) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, tendría que declarar en Sentencia la inadmisibilidad del recurso ordinario interpuesto.

4. Mediante providencia de 28 de marzo de 2006, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado”.

5. Mediante un escrito presentado en este Tribunal el 11 de abril de 2006, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, se personó en la presente cuestión de inconstitucionalidad y formuló sus alegaciones que remiten a las realizadas en las cuestiones núm. 4204-2003, 5219-2003 y 6503-2005, abundando en que las razones de impugnación de la resolución sancionadora y de la desestimatoria del recurso de alzada eran todas ellas vulneraciones de derechos y garantías constitucionales y podían haberse tramitado por el procedimiento contencioso disciplinario preferente y sumario.

6. Por escrito recibido el 19 de abril de 2006, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal la personación de la citada Cámara y el ofrecimiento de colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

7. El 24 de abril de 2006, el Presidente del Congreso comunicó la personación de esta Cámara ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

8. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones en el Registro General de este Tribunal el 24 de abril de 2006. En relación con los arts. 453 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar se remite a lo alegado en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 6188-2002, 4204-2003 y 6503-2005 en las que se cuestionan los mismos preceptos. Respecto del apartado 3 del art. 64 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil, el Fiscal señala, en primer lugar, que el referido precepto no fue incluido en la providencia de 9 de diciembre de 2005 por la que, el órgano judicial, otorgó a las partes y al Ministerio Fiscal el trámite de audiencia previsto en el art. 35.2 LOTC. Junto a ello pone de manifiesto que el referido precepto ha sido incluido en el Auto de planteamiento sin haber fundamentado qué partes del mismo son contrarias a los preceptos constitucionales que se citan. Por todo ello considera que el precepto sólo deberá ser declarado inconstitucional, en todo o en parte, si su expulsión del ordenamiento tuviera como consecuencia que las resoluciones sancionadoras, sean por falta grave o leve, pudieran ser impugnadas a través del recurso contencioso-disciplinario militar.

El Fiscal General del Estado concluye sus alegaciones interesando la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar y, en su caso, la del art. 64.3 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil.

9. Por providencia de 13 de diciembre de 2011 se señaló para deliberación y fallo de la Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La cuestión de inconstitucionalidad objeto de este proceso se plantea en relación con los artículos 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468 b) de la Ley Orgánica procesal militar, de 13 de abril de 1989, y el art. 64.3 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del régimen disciplinario de la Guardia Civil.

El artículo 453.2 de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 abril, procesal militar dispone que “el procedimiento contencioso-administrativo militar ordinario, que se regula en los títulos II al IV, ambos inclusive, de este Libro, es aplicable a toda pretensión que se deduzca contra la imposición de cualquier sanción por falta grave militar o por la imposición de las sanciones disciplinarias extraordinarias que señala el artículo 61 de la ley orgánica del régimen disciplinario de las fuerzas armadas”. Por su parte, el artículo 468 de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 abril, procesal militar (“inadmisión del recurso contencioso disciplinario militar”), dispone que “No se admitirá recurso contencioso disciplinario militar respecto de: … b) Los actos que resuelvan recursos por falta leve salvo lo dispuesto para procedimiento contencioso disciplinario militar preferente y sumario”.

Finalmente, el artículo 64.3 de la ley Orgánica 11/1991, de 17 junio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil (“recurso contra sanción por falta leve”) dice así: “3. Contra la resolución de este segundo recurso , que deberá dictarse en el plazo máximo de un mes, o, en su caso, de la que recaiga en alzada, tan sólo cabrá interponer el recurso contencioso- disciplinario militar preferente y sumario regulado en el artículo 518 de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 abril, en la forma y con los efectos previstos en dicho precepto”. Precepto este que es aplicable en el proceso a quo, aunque posteriormente fuera derogado —Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, de régimen disciplinario de la Guardia Civil—.

2. La presente cuestión de inconstitucionalidad ha de considerarse resuelta en lo relativo a los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por la reciente STC 177/2011, de 8 de noviembre, en la que se declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468, apartado b), de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, resolución que tiene el valor de cosa juzgada y plenos efectos erga omnes a partir del día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” [arts. 164.1 CE y 38.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)]. Por consiguiente, una vez declarados inconstitucionales y nulos, los preceptos cuestionados han sido expulsados del ordenamiento, lo que determina que, conforme a una reiterada jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 387/1993, de 23 de diciembre, FJ único; 72/1997, de 10 de abril, FJ único; 91/1997, de 8 de mayo, FJ único; y AATC 271/2005, de 21 de junio, FJ único; y 77/2007, de 27 de febrero, FJ único), debamos apreciar la desaparición parcial sobrevenida del objeto de la cuestión aquí planteada con respecto a los dos citados preceptos legales.

3. La cuestión de inconstitucionalidad se plantea por la Sala proponente también en relación al art. 64.3 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 junio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil, por posible vulneración de los artículos 24.1, 106.1 y 117.5 CE, con base en los mismos argumentos expuestos en relación con los dos preceptos de la ley procesal militar que han sido declarados inconstitucionales y anulados por este Tribunal.

Debe señalarse, en primer lugar, que los defectos en los que pudo incurrir el órgano judicial tanto en la providencia por la que, de acuerdo con lo previsto en el art. 35.2 LOTC, se otorgó audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, al no mencionar, entre los preceptos cuestionados al art. 64.3 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil, como en el Auto de planteamiento, al no haber fundamentado si la duda de constitucionalidad se refería a todo el precepto o sólo a una parte del mismo, son defectos que, en este caso, no determinan que la cuestión, en lo que se refiere a este precepto, no cumpla los requisitos procesales.

Por lo que se refiere al primero de los defectos aludidos —no haber incluido entre los preceptos legales sobre los que se plantea la duda de constitucionalidad— el art. 64.3 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, es de señalar que la omisión no es sí misma suficiente para excluir el referido precepto de nuestro enjuiciamiento, pues, como señaló la STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 1, lo importante “no es el cumplimiento formal del presupuesto procesal sino que, de alguna manera, las partes hayan tenido la ocasión de pronunciarse o de opinar acerca de todos y cada uno de los preceptos legales de cuya constitucionalidad duda el juzgador” y, como señala la citada Sentencia, “[e]s evidente que tal oportunidad se brinda no sólo cuando se somete a su consideración expresa y explícitamente un precepto perfectamente identificado sino también cuando la exposición pone de manifiesto implícita pero clara e inequívocamente la implicación de otros preceptos que, sin ser nominados, resultan fácilmente identificables por su íntima o directa relación o conexión con los citados nominatim”.

En el caso que ahora se analiza, fue, precisamente, la identidad sustancial entre los preceptos legales identificados en la providencia [los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar] y el art. 64.3 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, es de señalar que lo que determinó que la parte recurrente en el proceso contencioso-administrativo solicitara al órgano judicial que cuestionara, por los mismos motivos, este precepto legal. En todo caso, al ser su contenido sustancialmente igual al de aquellos preceptos que sí se mencionaron en la providencia, su omisión no privó al órgano judicial de tomar en consideración las alegaciones de las partes y del Ministerio Fiscal en relación con la duda de constitucionalidad suscitada, pues era la misma que la que planteaban los preceptos que sí fueron expresamente mencionados en este trámite.

También ha de considerarse una mera irregularidad que el órgano judicial no haya expuesto en el Auto de planteamiento de la cuestión si el art. 64.3 de la Ley Orgánica 11/1991 se incluía en su totalidad o sólo en parte, pues al fundamentar la Sala la inconstitucionalidad de este precepto en los mismos argumentos que los aducidos para fundamentar la inconstitucionalidad de los otros preceptos cuestionados, debemos entender, en coherencia con aquellos, que la cuestión se plantea sobre el inciso “tan solo” que excluye el control jurisdiccional de las sanciones leves por motivos de legalidad ordinaria, pero no sobre el resto del apartado tercero en cuanto que prevé que las sanciones leves podrán ser objeto del recurso contencioso disciplinario militar preferente y sumario en los términos establecidos en el art. 518 de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril.

4. Sobre esta cuestión, aunque en relación a los dos otros preceptos de la Ley Orgánica procesal militar cuestionados, nos pronunciamos en la antes citada STC 177/2011, de 8 de noviembre, cuya doctrina resulta, por tanto, aplicable y que resumimos brevemente a continuación:

a) “La exclusión de control judicial de los motivos de legalidad ordinaria que surgieran a raíz de la imposición de sanciones leves en el ámbito disciplinario castrense choca frontalmente con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión reconocida en el art. 24.1 CE.”

b) En los preceptos cuestionados, “en cuanto que impiden el control judicial de las sanciones impuestas por faltas leves en su aspecto más reducido de la legalidad ordinaria, hemos de apreciar también la infracción del art. 106.1 CE.”

c) Las vulneraciones de los arts. 24.1 y 106.1 CE por los preceptos cuestionados “tienen como consecuencia la no conformidad de estos últimos con el art. 117.5 CE que establece la necesidad de adecuación de las especialidades de la jurisdicción militar a los principios constitucionales.”

La aplicación de la doctrina expuesta determina que debamos declarar inconstitucional y nulo el inciso “tan solo” del art. 64.3 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil, vulnera los arts. 24.1 CE, 106.1 y 117.5 CE, dado que da lugar a “que las sanciones impuestas por faltas leves no puedan ser recurridas por el cauce ordinario militar”.

FALLO

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

Ha decidido

1º Declarar extinguida la cuestión de inconstitucionalidad por pérdida sobrevenida de objeto en lo relativo a los arts. 468, apartado b) y 453.2 en el inciso “por falta grave” de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril procesal militar.

2º Estimar el resto de la cuestión declarando inconstitucional y nulo el inciso “tan solo” del apartado 3 del art. 64 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 junio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a trece de diciembre de dos mil once

SENTENCIA 203/2011, de 14 de diciembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 9, de 11 de enero de 2012)

ECLI:ES:TC:2011:203

Recurso de inconstitucionalidad 1463-2002. Interpuesto por el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

Competencias sobre ordenación general de la economía y hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas: validez de los preceptos de la ley estatal que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público (STC 134/2011); reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria (STC 157/2011).

1. Las cuestiones planteadas en este proceso relacionadas con el principio de estabilidad presupuestaria han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011 y 157/2011 [FJ 2].

2. Aplica la doctrina sobre las limitaciones de las competencias autonómicas, y en particular de su autonomía política y financiera, generadas en virtud de la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria, de la STC 134/2011 [FFJJ 5 a 8].

3. La atribución por el Estatuto de competencias a la Comunidad Autónoma no puede afectar a las competencias sobre las materias o submaterias reservadas al Estado, que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal sin necesidad de que el Estatuto de Autonomía incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales (STC 31/2010) [FJ 5].

4. La estabilidad presupuestaria, tal como aparece definida en la ley impugnada, se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13 (STC 134/2011) [FJ 6].

5. La legitimidad constitucional de que el Estado establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (SSTC 62/2011, 134/2011) [FFJJ 6, 8].

6. Cuando el principio de estabilidad presupuestaria no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, es legítimo que el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio (SSTC 62/2001, 134/2011) [FJ 7].

7. El apartado 1 de la nueva redacción del artículo 135 CE, establece que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, instaurando un mandato constitucional que vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principial, queda fuera de la disponibilidad del Estado y las Comunidades Autónomas (STC 157/2011) [FJ 4].

8. La reforma constitucional ha modificado el 135 CE, resultando claro que, según nuestra doctrina del *ius superveniens*, es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos al dictar sentencia, pues en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones (STC 179/1998, 120/2011) [FJ 4].

9. Carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya del ordenamiento, pero constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas (STC 134/2011) [FJ 3].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asúa Batarrita, don Francisco José Hernando Santiago y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1463-2002, interpuesto por el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha contra los arts. 3.2, 7.1, 7.3 y 8.1 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Presidente don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 12 de marzo de 2002, el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3.2, 7.1, 7.3 y 8.1 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria por lesionar la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (arts. 156.1 CE y 42.1 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha: EACM), así como la competencia exclusiva en materia de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región del art. 31.1.12 EACM. La fundamentación que sustenta la impugnación de estos preceptos se resume a continuación.

a) La representación procesal de las Cortes de Castilla-La Mancha hace referencia, en primer lugar, a la exposición de motivos, apartado II, de la Ley 18/2001, reproduciendo varios párrafos de la misma que ponen de relieve que, el objetivo de la estabilidad presupuestaria ha de alcanzarse de modo diferente en el sector público estatal y local que cuando se trata de las Comunidades Autónomas, pues en este último caso hay que fijar mecanismos que garanticen la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Y es que mientras que las normas referidas al Estado y a las entidades locales pueden tener el carácter de ley ordinaria, la cooperación financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas deben revestir la forma de ley orgánica. Por tal razón, se elaboraron dos leyes distintas, la Ley 18/2001, objeto del presente recurso, y la Ley Orgánica 5/2001, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria que deberán ser interpretadas y aplicadas en forma conjunta, por cuanto, en lo que concierne a las Comunidades Autónomas, constituyen un sistema normativo integrado. Por ello aunque se haya formalizado un recurso de inconstitucionalidad contra cada una de las leyes, ordinaria y orgánica, debe entenderse que la argumentación que se expone sirve para ambos recursos, con independencia de que existan ciertas cuestiones que no se abordan ahora.

b) A continuación la demanda se refiere a la finalidad de la Ley 18/2001, que conecta con las exigencias que, en materia de política presupuestaria, se derivan del Derecho comunitario. Así, los objetivos de estabilidad y crecimiento económico establecidos en el marco de la Unión Económica y Monetaria Europea orientan la ley impugnada, específicamente en su art. 1 que describe el objeto de dicha ley, y se recuerdan nuevamente al fijar con carácter general el principio de estabilidad presupuestaria (art. 3.1), al establecer el procedimiento de adopción por parte del Estado del objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto del sector público y para cada uno de sus integrantes (art. 8.2) y, finalmente, al regular la responsabilidad financiera que pueda derivarse del incumplimiento de tales compromisos (art. 11).

c) Atendiendo a la vinculación que existe entre los preceptos impugnados y la normativa dictada en el marco de la Unión, la demanda señala a continuación que resulta imprescindible analizar el alcance exacto de las imposiciones europeas a fin de calibrar en sus justos términos las causas de inconstitucionalidad de que adolecen las leyes recurridas. El examen previo de la normativa europea considera que permitirá delimitar con precisión los términos de la controversia, siempre teniendo en cuenta que, si bien la normativa de la Unión Europa en ningún caso puede jugar como ratio decidendi de las controversias, pues esto supondría aceptar que está dotada de la virtualidad de desplazar y sustituir a la normativa interna en la resolución de los conflictos de competencia, sí puede y debe emplearse para facilitar la delimitación del alcance de los respectivos títulos competenciales contemplados en el bloque de la constitucionalidad. Con este objetivo y significado de servir de auxilio hermenéutico del orden constitucional de competencias, procede la demanda a examinar el Derecho comunitario.

Y el análisis del marco normativo europeo comienza por el actual art. 104 del Tratado de la Comunidad Europea, que establece las pautas de la disciplina presupuestaria atendiendo, de un lado, a criterios de proporción entre el déficit público, previsto o real, y el producto interior bruto y, de otro, a la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto, previendo para ambos casos valores de referencia que no pueden rebasarse. Estos valores de referencia han sido recogidos en el protocolo sobre procedimiento aplicable, en caso de déficit excesivo. La representación autonómica alude también al marco normativo que configura el Pacto de estabilidad y crecimiento, y que está compuesto por la resolución del Consejo sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento, acordada en Ámsterdam el 17 de junio de 1997, y por los reglamentos (CE) núms. 1466/1997, del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y 1467/1997, de 7 de julio de 1997, del Consejo, sobre aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Todas estas normas tendrían como finalidad conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit, adoptando medidas correctoras en caso contrario. El conjunto de normas citadas se considera bastante para poner de manifiesto, en términos inequívocos, que la única exigencia que impone a los Estados miembros el principio de déficit público no excesivo ex art. 104.1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, según ha quedado perfilado en el Derecho comunitario derivado, se reduce a mantener una situación presupuestaria próxima al equilibrio, sirviendo como esenciales puntos de referencia para identificar tal situación los tantas veces reiterados valores que se contienen en el protocolo núm. 5.

d) Con este punto de partida señala la demanda que desde el momento en que se instauró la prohibición de alcanzar un déficit público excesivo, se planteó el problema de cómo distribuir el endeudamiento entre los niveles de gobierno de los Estados descentralizados, así como las responsabilidades financieras en que pudieran incurrirse en caso de incumplimiento, pero, ni siquiera en países como Alemania ni en Austria ha cuajado la idea de que sea el Bund quien desempeñe unilateralmente dicha tarea, al entenderse que ello podría entrañar una injerencia constitucionalmente ilícita en la autonomía presupuestaria de los entes subcentrales.

A diferencia de estos países, la Ley 18/2001 habilita a las instancias centrales de gobierno a adoptar tales decisiones de modo prácticamente unilateral, como se desprende de su artículo 2, que extiende su ámbito de aplicación al conjunto del sector público, y de su artículo 3.1 que establece que las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales están sujetas, en su política presupuestaria, a observar los compromisos asumidos en la esfera comunitaria: “La elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de los distintos sujetos comprendidos en el artículo 2 de esta ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento”. E incardinado al objetivo de garantizar la observancia de tales compromisos, el artículo 7.1 les exige que establezcan “en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria”; mientras que, por su parte, el art. 7.2 atribuye “al Gobierno de la Nación, sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, velar por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en todo el ámbito del sector público”. Si bien sería, sin duda, el artículo 8, relativo al establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el que permitiría afirmar que la ley impugnada reserva al Estado la capacidad decisoria unilateral al respecto. Pues es el Gobierno quien, en el primer cuatrimestre de cada año, ha de fijar “el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del sector público, como para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el artículo 2.1 de esta Ley” (art. 8.1); y son las Cortes Generales las que proceden a su aprobación, previéndose, en caso de rechazo, que el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remita “un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento” (art. 8.2). La presencia de las Comunidades Autónomas se reducirá a participar en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera en la elaboración de un informe previo a la adopción de la decisión por parte del Gobierno (art. 8.1 y 3).

Sostiene la demanda que esa capacidad del Estado de fijar unilateralmente el objetivo presupuestario de cada nivel de gobierno excedería las exigencias impuestas por el Derecho comunitario, que, se circunscriben a prescribir una situación próxima al equilibrio presupuestario, en el marco de los valores de referencia apuntados en el protocolo núm. 5.

e) Una vez constatado el alcance de la ley recurrida, aborda la representación procesal de las Cortes de Castilla-La Mancha la tarea de determinar en qué medida es constitucionalmente lícito que el Estado pueda imponer de modo unilateral el objetivo de estabilidad presupuestaria que será de aplicación para el conjunto de las Comunidades Autónomas, yendo incluso más allá de lo exigido por la normativa comunitaria.

En relación con los títulos competenciales en que se basa la Ley 18/2001, comienza refiriéndose al apartado 1 de su disposición final segunda, que establece que esta ley ha sido aprobada al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.13 y 149.1.18 de la Constitución, y constituye legislación básica del Estado, y añade que, asimismo, se aprueba al amparo de las competencias que atribuidas al Estado en los artículos 149.1.11 y 1491.14 de la Constitución, si bien considera que los últimos títulos citados jugarían un papel secundario como soporte competencial.

En lo que concierne a la intervención en la esfera autonómica, sostiene la demanda que el específico título competencial que podría legitimar la penetrante actuación del Estado, cuya constitucionalidad se cuestiona, es el contenido en el art. 149.1.13 CE, en virtud del cual se le atribuye la competencia exclusiva sobre las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”. Basándose en las limitaciones establecidas en los propios Estatutos de Autonomía, se resalta que el Tribunal Constitucional ha configurado el título competencial ex art. 149.1.13 CE como una suerte de competencia genérica de “ordenación de la actividad económica” o de “dirección de la política económica” y en este sentido también el artículo 53.5 EACM sujeta el ejercicio de las competencias económicas a dicha ordenación estatal. El Estado contaría pues, merced al art. 149.1.13 CE, con un título competencial de naturaleza transversal que, desde el punto de vista de su ámbito material, le permitiría emprender aquellas actuaciones normativas o adoptar aquellas medidas incardinadas a la configuración de la política económica en su conjunto, como se puso de manifiesto, entre otras en la STC 186/1988, FJ 2, pero siempre que “las finalidades perseguidas tengan tengan entidad suficiente como para constituir líneas maestras de planificación económica” en los términos de la STC 242/1999, FJ 16 b).

A la luz de la interpretación efectuada por la doctrina constitucional del alcance material de la competencia sobre la ordenación general de la actividad económica, considera la demanada que podría admitirse, a efectos dialécticos, que el Estado está facultado para dictar una ley reguladora de la política presupuestaria de todos los niveles de gobierno, e incluso, en línea de principio, para establecer determinadas medidas que restrinjan la libertad de acción de las Comunidades Autónomas al respecto. Ahora bien, no autorizaría al Estado a adoptar cualquier normativa que estimase oportuno diseñar, con independencia de lo penetrante, incisiva o erosionadora que pudiese resultar para la esfera autonómica, pues el Estado encuentra un límite infranqueable en la exigencia de evitar el vaciamiento de las competencias autonómicas, como dijo la STC 133/1997, FJ 4 c).

Por otro lado el título competencial autonómico más específicamente afectado por las facultades que reconoce al Estado la Ley 18/2001 es el contenido en el artículo 31.12 EACM, que atribuye a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la competencia exclusiva sobre “planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional y del sector público de Castilla-La Mancha”. Que sea el Estado quien fije unilateralmente, para períodos de tres años, los objetivos de estabilidad que han de satisfacer las Comunidades Autónomas —pudiendo llegar incluso a exigir el superávit presupuestario— resultaría difícilmente compatible con la subsistencia de una verdadera competencia autónoma de planificación y fomento digna de tal nombre. A este resultado conduciría también la aplicación del test jurisprudencial conforme al cual debe enjuiciarse si, en efecto, el ejercicio de las competencias estatales ex art. 149.1.13 CE y sobre la “ordenación de la actividad económica” produce o no el vaciamiento de las competencias exclusivas autonómicas. Test jurisprudencial que, como se extrae de la STC 225/1993, FJ 3 d), gira en torno al examen de la finalidad perseguida por la intervención estatal cuestionada.

Y el examen de la ley impugnada revela en opinión de la respresentación procesal autonómica que la finalidad perseguida por la intervención estatal es asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos a nivel europeo, tal y como quedan delimitados en el Pacto de estabilidad y crecimiento. Sin embargo el concepto de equilibrio presupuestario del que parte la ley recurrida (situación de equilibrio o de superávit), y por ende las atribuciones que al respecto asume el Estado, excedería con creces el nivel impuesto por el reiterado Pacto de estabilidad y crecimiento, que sólo requiere una situación próxima al equilibrio de acuerdo con los valores de referencia apuntados en el protocolo núm. 5.

En este contexto, considera la demanda que la ley impugnada no ha observado la máxima de que las competencias ex art. 149.1.13 CE y sobre la ordenación general de la economía no pueden extenderse “de forma excesiva”, según, entre otras, las SSTC 76/1991, FJ 4; 112/1995, FJ 4; y STC 171/1996, FJ 3. “Prohibición del exceso” que vendría a configurarse como la garantía última destinada a evitar un vaciamiento de las competencias autonómicas exclusivas que se produciría de permitirse el ejercicio intenso de títulos competenciales tan genéricos por parte del Estado. Y en el supuesto que nos ocupa el presupuesto sobre el que se erige el entero edificio normativo formado por la Ley 18/2001 y la Ley Orgánica 5/2001 —a saber, la equiparación de la estabilidad presupuestaria con la situación de equilibrio o de superávit (art. 3.2 Ley 18/2001)— desbordaría el margen de maniobra que confiere al Estado el bloque de la constitucionalidad para diseñar la política económica global, al restringir desproporcionadamente la competencia autonómica en materia de “planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región” (art. 31.12 EACM).

Esta conclusión que se encontraría también respaldada por la reciente línea jurisprudencial, según la cual el Derecho comunitario puede servir para delimitar en los casos concretos el alcance exacto de los títulos competenciales que entran en juego en los conflictos trabados entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Desde que se ratificó mediante la Ley Orgánica 10/1992, de 28 de diciembre, el Tratado de la Unión Europea, se efectuó una relevante cesión de competencias derivadas de la Constitución a las instituciones comunitarias en materia de política económica que repercute en los correspondientes ámbitos competenciales de todos los niveles de gobierno. El art. 3.2 de la Ley 18/2001 parte de la convicción de que las facultades estatales ex art. 149.1.13 CE pueden siempre ejercitarse con independencia de que el régimen jurídico comunitario regulador de la política económica llegue a ser tan penetrante y detallista como el diseñado en el Pacto de estabilidad y crecimiento. La norma recurrida parte de la idea de que el Derecho comunitario, aun cuando descienda a una regulación que, de haberse dictado por el Estado, cabría considerar que agota lo básico en materia de política económica, no viene a desplazar a aquél de su ámbito competencial ex art. 149.1.13 CE, sino que son las Comunidades Autónomas las únicas que sufren la merma competencial derivada de la integración europea. Y de admitirse que el art. 149.1.13 CE puede siempre entrar en juego y ser de aplicación con independencia del alcance del Derecho comunitario dictado en el marco del capítulo I del título VII del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, es claro que podría llegar a desvirtuarse el entero sistema constitucional de distribución de competencias y esto es precisamente lo que habría sucedido en el caso que nos ocupa, pues lo que podría entenderse como básico ex art. 149.1.13 CE o lo que podría considerarse “ordenación general de la actividad económica” en materia de política presupuestaria se hallaría ya contenido en las detallistas medidas previstas en el Pacto de estabilidad y crecimiento, que se encarga de regular el contenido, presentación y seguimiento de los programas de estabilidad destinados a evitar déficit excesivos, entendiendo éstos en los términos estrictos del protocolo núm. 5, así como las sanciones que puedan imponerse en caso de incumplimiento. Las disposiciones del Pacto de estabilidad y crecimiento que delimitan el concepto de “déficit no excesivo” agotarían lo que cabe entender como “ordenación general de la actividad económica” o como básico para la planificación económica general.

Así pues, considera la demanda que el artículo 3.2 de la Ley 18/2001, al asumir un concepto de estabilidad presupuestaria más estricto que el requerido por la normativa comunitaria, resultaría contrario al orden constitucional de competencias. Y sentado lo anterior, habría que concluir que, por conexión, adolece del mismo defecto el artículo 7.1, puesto que obliga a los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley a adecuar su normativa al objetivo de cumplimiento de dicha estabilidad presupuestaria. Otro tanto sucedería con el artículo 7.3, que les impone la elaboración de un plan económico-financiero en “situaciones excepcionales de déficit presupuestario”, toda vez que del contexto de la ley se infiere que se puede extender esta exigencia a los supuestos de déficit que no están prohibidos por el Pacto de estabilidad y crecimiento.

f) Termina su escrito la representación procesal de las Cortes de Castilla-La Mancha abordando el argumento de que la ilicitud de los artículos. 3.1 y 8.1 de la Ley 18/2001 se vería ratificada examinando el mismo a la luz del principio de autonomía financiera consagrados en los artículos 156 CE y 42.1 EACM.

Para ello parte de la STC 32/1981, FJ 8, desde la cual la jurisprudencia constitucional no ha dejado de enfatizar el papel de la autonomía financiera como núcleo esencial del poder político sustantivo que ostentan las Comunidades Autónomas, ya que opera como un instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política. Resalta que es innegable que dentro de la autonomía financiera es la dimensión presupuestaria la que adquiere su máxima potencialidad y vigencia, en la medida en que respecto de ella las Comunidades Autónomas ostentan el mayor margen de libre configuración política y, en consecuencia, las eventuales restricciones que puedan pergeñarse en este ámbito deben ser contempladas con la máxima prevención y cautela; máxime si no se soslaya —como puntualizó la STC 68/1996, FJ 10— que la autonomía financiera, en su vertiente de gasto, no entraña sólo la libertad de sus órganos de gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público, sino también para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias.

En atención a ello pone de relieve que el Tribunal Constitucional, al enjuiciar una posible extralimitación en el ejercicio de las competencias estatales, ha actuado con mayor rigor cuando lo que se afecta no es un concreto título competencial autonómico, sino genéricamente su autonomía financiera. En los casos en que la actuación estatal afecta potencialmente a la totalidad de las Comunidades Autónomas ha de atenderse con mayor cuidado la preservación de la esfera autonómica. Por ello, de conformidad con la línea jurisprudencial trazada en esta STC 68/1996, cabría sostener que es claramente insuficiente el papel que la Ley 18/2001 reconoce a las Comunidades Autónomas en la determinación del reparto del déficit público entre los diversos niveles de gobierno, puesto que se reduce a participar en la elaboración de un informe en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, según establece el art. 8.1.

Atendiendo al procedimiento contemplado en la Ley 18/2001, considera que se evidencia su difícil conciliación con la autonomía financiera y ello con independencia de que la ley hubiese optado o no por ceñirse estrictamente a la noción de déficit público excesivo asumida en el Pacto de estabilidad y crecimiento. Es decir, la preservación de la autonomía financiera hubiese requerido una presencia más intensa de las Comunidades Autónomas en la asignación por parte del Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria a los diversos integrantes del sector público y, por ello, el artículo 8.1 de la Ley 18/2001 se considera lesivo de la autonomía financiera consagrada en el art. 156.1 CE y en el art. 42.1 EACM.

La representación procesal de las Cortes de Castilla-La Mancha termina su escrito rebatiendo los argumentos de que los arts. 3.2 y 8.1 de la ley recurrida encontraían fundamento constitucional en el principio de coordinación, que opera como un límite a la autonomía según los artículos 156.1 CE y 42.1 EACM, así como que los mencionados artículos se encontrarían amparados por el art. 2.1 b) de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

Considera que en modo alguno el artículo 2.1 b) LOFCA podría justificar las disposiciones recurridas, pues este precepto constituye un supuesto excepcional, que no encuentra ningún parangón en el ordenamiento de los países descentralizados, dadas la vaguedad del supuesto de hecho que autoriza al Estado a intervenir y la extrema generosidad con que se concibe la posible actuación estatal. Por ello ha de interpretarse en términos restrictivos, como se desprende, de las SSTC 63/1986, 96/1990, 237/1992, 171/1996, 103/1997 y 62/2001.

La potestad excepcional que confiere al Estado el art. 2.1 b) LOFCA únicamente podría ponerse en juego cuando la falta de una actuación coordinada de las Comunidades Autónomas entrañase un riesgo de ruptura del equilibrio económico general. Por lo tanto, y de conformidad con la exigencia de interpretar restrictivamente el alcance del precepto, no puede pretender ampliarse su ámbito material para dar entrada al principio de la contención del déficit público concebido como un objetivo permanente e incondicionado, esto es, con independencia de si el grado de limitación del gasto pretendido en el caso concreto resulta verdaderamente necesario, o no, para evitar quiebras del reiterado equilibrio económico general. Desde el punto de vista constitucional, el mantenimiento de una situación de equilibrio económico no reclamaría necesariamente, como condición sine qua non, una política presupuestaria restrictiva, tal y como se desprende inequívocamente del artículo 40.1 CE, que obliga a conciliar el objetivo de estabilidad económica con una política orientada al pleno empleo y a la promoción del progreso social y económico. Por tanto, equilibrio económico general y estabilidad presupuestaria no son, para el Derecho constitucional, ni realidades coextensas, ni conceptos sinónimos o intercambiables.

Conectado con lo anterior afirma la demanda que la tarea estatal de garantizar el “equilibrio económico” ex art. 2.1 b) LOFCA, como se infiere de las Sentencias de este Tribunal recaídas al respecto, lejos de autorizar la fijación de medidas destinadas a tener vocación de permanencia, apunta a la adopción de decisiones coyunturales destinadas a hacer frente a episódicas alteraciones de dicho equilibrio. En suma, con la inclusión de este precepto el legislador orgánico no habría perseguido sino posibilitar la realización de una política coyuntural anticíclica por parte del Estado.

Concluye su escrito reiterando que el principio de coordinación en cuanto límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no ofrece suficiente cobertura a las disposiciones impugnadas de la Ley 18/2001.

2. La Sección Cuarta del Tribunal, mediante providencia de 23 de abril de 2002, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha frente a los arts. 3.2, 7.1, 7.3 y 8 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. El día 8 de mayo de 2002 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirigió al Tribunal personándose en el proceso y solicitó una prórroga del plazo por el máximo legal para formular sus alegaciones.

El día 14 de mayo de 2002 la Sección Cuarta acuerdó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado de 8 de mayo de 2002 y concederle la prórroga de ocho días para formular las alegaciones.

4. Con fecha 17 de mayo de 2002 se registró un escrito de la Presidenta de Congreso de los Diputados comunicando al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones y poniéndose a su disposición.

5. El día 16 de mayo de 2002 se registró en el Tribunal un escrito del Letrado jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de dicha Cámara, comunicando que comparece en relación con los recursos de inconstitucionalidad números 1451-2002, promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, 1455-2002, promovido por el mismo órgano de la Comunidad Autónoma y 1460-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, así como en relación con los recursos números 1461-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, 1462-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha, 1463-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha, 1467-2002, promovido por el Gobierno de Aragón, 1471-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 1473-2002, promovido por el Gobierno de Aragón, 1487-2002, promovido por las Cortes de Aragón, 1488-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, 1505-2002 y 1506-2002, promovido por Diputados del grupo parlamentario socialista y 1522-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, todos ellos relacionados con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, y con la Ley Orgánica 5/2002, de 13 de diciembre.

Al respecto señala que el Senado ha adoptado el acuerdo de personarse en los referidos recursos de inconstitucionalidad y de formular alegaciones en los cuatro referidos en primer lugar. Asimismo solicitó la acumulación de todos los recursos mencionados por cumplir lo dispuesto en el art. 83 LOTC y la suspensión del plazo para formular alegaciones.

6. Con fecha 3 de junio de 2002 se registró el escrito mediante el cual el Abogado del Estado formuló sus alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad número 1463-2002, que resumidamente se exponen.

a) Antes de examinar los motivos de inconstitucionalidad aducidos por la parte demandante, el Abogado del Estado expone el contenido y finalidad de las leyes recurridas, que queda expresado en la exposición de motivos de la Ley 18/2001. Según el legislador se trata de adoptar una importantísima medida de política económica dirigida a mantener y prolongar el ciclo expansivo económico actual, actuando sobre el sector de la política económica en el que el Estado tiene un margen de actuación, al ser mínima su posibilidad de intervenir en la política monetaria, que recae en el Banco Central Europeo. Por ello, el margen de intervención del Estado se localiza en las políticas estructurales y en la política presupuestaria, esfera esta última en la que inciden las medidas contenidas en las leyes recurridas, que se refieren a los principios de estabilidad presupuestaria —definido como equilibrio o superávit—, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos. Estas medidas tienen en cuenta las decisiones y recomendaciones adoptadas en el ámbito europeo (Pacto de estabilidad y crecimiento acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997 y en las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa Maria da Feira de junio de 2000).

Sin ánimo de exhaustividad y señalando que el acierto técnico o político no puede ser objeto de debate constitucional en esta sede, el Abogado del Estado relaciona las razones que fundamentan las medidas legales. En primer lugar, alude a la consolidación fiscal que, consistiendo en cerrar los presupuestos de modo que los gastos se financien con los ingresos sin endeudamiento, ha llevado a la eliminación del déficit público en el ejercicio de 2001 por primera vez en la historia de la democracia, haciendo posible el crecimiento económico español a mayor ritmo que los socios europeos, y todo ello en un contexto de desaceleración de la economía mundial. En este sentido, la prioridad del equilibrio presupuestario es la posición más adecuada para afrontar esa desaceleración, dando continuidad al crecimiento y a la creación de empleo. El principio de estabilidad presupuestaria o superávit se complementa con el de plurianualidad, teniendo en cuenta el envejecimiento de la población, de modo que los gastos que atienden a la población pasiva (sistema de pensiones y gastos sanitarios) conllevarán, bien recortes en otras partidas, bien aumento de otros ingresos. Por tanto, mientras se abordan las profundas reformas dirigidas a viabilizar el sistema, se trata de ir generando un margen financiero a través del objetivo de la estabilidad presupuestaria. Estamos, pues, en conclusión, ante un objetivo de política económica general materializado mediante medidas de política presupuestaria.

Esta actuación en política presupuestaria, para que sea eficaz, ha de proyectarse en todas las Administraciones públicas, aunque ello se impone en algunos casos directamente y en otros a través de fórmulas de coordinación. El Abogado del Estado precisa que en este apartado introductorio analizará por separado las medidas de orden presupuestario que se refieren a las Comunidades Autónomas y las que se refieren a las entidades locales, pues, aun siendo similares, requieren distinto tratamiento.

Así, en primer lugar, señala que el art. 3 de la Ley 18/2001 dispone en su apartado 2 que, respecto de las tres Administraciones —estatal, autonómica y local— la estabilidad presupuestaria ha de entenderse como situación de equilibrio o superávit, computada según la definición dada por el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales y sin perjuicio de situaciones excepcionales.

En segundo lugar, dicha ley prevé que las Comunidades Autónomas podrán “establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria”. Por tanto, serán aquéllas las que, en ejercicio de sus competencias, actúen de modo preciso para alcanzar el objetivo a cumplir.

En tercer lugar, se prevé un régimen excepcional para las situaciones de déficit presupuestario que, en el caso de las Comunidades Autónomas, consistirá en que deberán exponer las causas que ocasionan el déficit y formular un plan a medio plazo para su corrección. Si la situación de déficit se produce por la aprobación de presupuestos que no cumplen el objetivo de equilibrio, el plan tiene por objeto los tres ejercicios siguientes y se somete al Consejo de Política Fiscal y Financiera, de manera que si dicho Consejo estima que las medidas del plan no son adecuadas para la corrección se requiere a la Comunidad Autónoma para que formule otro plan. En el caso de que la situación de desequilibrio se produzca no en la aprobación del presupuesto, sino en su liquidación, se deberá presentar un plan para la corrección en los mismos términos que en el caso anterior. La fórmula legal supone la intervención de un órgano de coordinación, como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, permitiéndose que sea la Comunidad Autónoma la que decida cómo actuar, esto es, sin imponer forzosamente una solución.

En cuarto lugar, se fija un procedimiento para establecer el objetivo de equilibrio presupuestario para cada Comunidad Autónoma, partiendo de que en el primer cuatrimestre de cada año el Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Economía y Hacienda y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas, sometiéndolo al Congreso y al Senado para su aprobación. A continuación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera fija el objetivo de estabilidad para cada Comunidad Autónoma; en caso de que no hubiera acuerdo en el seno de dicho órgano, las Comunidades Autónomas deben aprobar y liquidar sus presupuestos de acuerdo con el principio de equilibrio previsto en el art. 3.2 de la Ley 18/2001, es decir, con equilibrio o superávit. El acuerdo tiene carácter trienal, aunque se adopta cada año, modulándolo así en virtud de la situación económica del momento.

En quinto lugar, se establece un sistema de responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria, correspondiendo asumir a las Comunidades Autónomas las responsabilidades que se derivasen del incumplimiento de las leyes recurridas o de los acuerdos adoptados en su ejecución por el Ministerio de Economía y Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Finalmente, en sexto lugar, el régimen legal se completa con un mayor control y restricción del acceso al crédito de las Comunidades Autónomas, modificándose el art. 14 LOFCA para exigir autorización del Estado para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda u otras operaciones al crédito.

Con todas estas medidas no se afecta a las decisiones de la autoridad presupuestaria autonómica relativas a la previsión de ingresos y autorización de gastos respecto de cada una de las partidas del presupuesto, de manera que se produce la menor incidencia posible en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Dicha autonomía es cada vez mayor en la vertiente de los ingresos y se ha vuelto a ampliar con el nuevo sistema de financiación, conteniéndose en la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas todo un catálogo e innovaciones en relación con la cesión de tributos estatales (impuesto sobre el valor añadido, impuestos especiales de fabricación, sobre electricidad y especial sobre determinados medios de transporte), mayores competencias normativas sobre los impuestos ya cedidos, sistemas de recargos o nuevos mecanismos de participación en ingresos del Estado, etc. De todo ello concluye el Abogado del Estado que no se puede afirmar que el endeudamiento sea el único recurso que queda a las Comunidades Autónomas para financiar sus gastos, precisando también que las leyes recurridas admiten excepcionalmente el déficit y el acceso al crédito aunque sea con medidas de coordinación.

En relación con la Administración local las previsiones son similares. Se fija un objetivo de estabilidad con informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local y ulterior aprobación del Congreso y del Senado; se impone la elaboración de un plan económico-financiero para los entes locales que no cumplan el objetivo y, finalmente, se prevé un régimen de autorización de operaciones de crédito y endeudamiento.

b) A continuación el Abogado del Estado incide en el principio de estabilidad presupuestaria y en su relación con la normativa y las recomendaciones de la Unión Europea.

La estabilidad presupuestaria como objetivo de política económica se manifiesta en la Unión Europea desde su Tratado constitutivo. Así, su actual art. 4.3 alude a los principios rectores de las acciones de los Estados miembros: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable. El art. 104 desarrolla estos principios en relación con el déficit público, previendo la supervisión por el Consejo de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros, así como la adopción de medidas en caso de incumplimiento. El Pacto de estabilidad y crecimiento, contenido en la resolución del Consejo de 17 de junio de 1997 (97/C236/01), se transformó en el Reglamento núm. 1466/1997 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y en el Reglamento núm. 1467/1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Cita también las recomendaciones del Consejo Europeo celebrado en Santa Maria da Feira en junio de 2000, dirigidas al saneamiento de las cuentas públicas, más allá del nivel mínimo, para cumplir el Pacto de estabilidad y crecimiento.

Estas previsiones no contienen, sin embargo, la imposición a los Estados miembros de medidas concretas de política económica para alcanzar el objetivo común señalado, pues las mismas quedan en manos de los Estados. En este sentido, el dictamen del Consejo de 12 de febrero de 2002, relativo al programa español de estabilidad actualizado 2001-2005, pone de manifiesto que las medidas incluidas en la Ley 18/2001 se consideran muy favorables.

El Abogado del Estado destaca que el objetivo de la Unión Europea no es conseguir un endeudamiento neto máximo del 3 por 100, sino sanear las cuentas públicas para que la inexistencia de déficit permita el éxito en las políticas de crecimiento y pleno empleo, de modo que dicho 3 por 100 aparece como el punto en que se requiere una acción inmediata de corrección (en general, los arts. 4.3 y 104 del Tratado y, en especial, el Reglamento 1467/1997 y la resolución del Consejo de 17 de junio de 1997 —Pacto de estabilidad y crecimiento—, aludiendo esta última al objetivo a medio plazo de situaciones próximas al equilibrio o de superávit). A partir de esta premisa, el Estado español ha adoptado distintas decisiones legislativas de ordenación de su política económica, no tratándose del simple desarrollo o ejecución de decisiones europeas, sino de adopción de medidas de carácter estatal en el marco de los compromisos asumidos en la Unión Europea.

c) El Abogado del Estado expone a continuación que el recurso de inconstitucionalidad parte de la premisa de que los fines que persiguen las leyes impugnadas son los de la Unión Europea, concluyendo de ello que como ésta no impone el equilibrio o el superávit presupuestario existe un exceso competencial en el ejercicio del título contenido en el art. 149.1.13 CE. La demanda entiende, en suma, que la imposición del equilibrio presupuestario o superávit sin ningún criterio de flexibilización no es proporcionada al objetivo y vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Para el Abogado del Estado, esta tesis impugnatoria se apoya en premisas que no responden a la realidad. De un lado, rechaza que el objetivo de la Unión Europea sea que el déficit presupuestario no supere el 3 por 100, sino alcanzar una situación de equilibrio o superávit. Como quiera que el objetivo se adoptó en 1997 con el Pacto de estabilidad y crecimiento, hoy, en el año 2002, pueden orientarse las políticas económicas de los Estados en la dirección de reducción del déficit.

En este sentido, el objetivo de las leyes recurridas no es, exclusivamente, cumplir los mínimos exigidos por la normativa comunitaria, sino que llega más lejos, como se señala en la exposición de motivos de la Ley 18/2001, y pretende potenciar el crecimiento y una convergencia real con los países más desarrollados. Se trata, por tanto, de un régimen normativo nuevo a través del cual el Gobierno puede, ex art. 149.1.13 CE, ejecutar decisiones de política económica de control del déficit, decisiones que se adoptan anualmente con la aprobación del Congreso y el Senado. Tampoco es correcto, continúa afirmando el Abogado del Estado, que no existan criterios de flexibilización del objetivo, pues cabe aprobar y liquidar los presupuestos sin cumplir el principio de estabilidad, pero en ese caso se establecen medidas para corregir la situación. Cabe también concretar el principio de estabilidad para cada Comunidad Autónoma con la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Se rechaza también el planteamiento de la demanda de que el principio de estabilidad, concebido en la forma en que lo hacen las dos leyes recurridas, frene al crecimiento y la creación de empleo. Es ésta una crítica política o, si se quiere, técnica, a la orientación del legislador de la política económica nacional, pero estos planteamientos no pueden sustentar un pronunciamiento de constitucionalidad, pues la Constitución no impone orientaciones políticas determinadas. La bondad técnica o la eficacia de las medidas para alcanzar los objetivos previstos no tiene trascendencia constitucional y así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en muchas ocasiones refiriéndose a la libertad del legislador en el empleo de dichas medidas (así, STC 222/1992).

d) A continuación, el Abogado del Estado rechaza que las leyes recurridas vulneren la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Para la demanda dicha autonomía supone la plena disponibilidad por las Comunidades Autónomas de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer sus competencias, afirmando que dichas leyes conculcan este principio al suponer una restricción casi absoluta del crédito como medio de financiación.

Sin embargo, en opinión del Abogado del Estado, la doctrina del Tribunal Constitucional no ha recogido de un modo tan absoluto el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Al contrario de lo afirmado en el recurso, el Tribunal ha reconocido que la competencia estatal para dirigir la política económica puede incidir en la potestad de gasto de las Comunidades Autónomas y también puede hacerlo en la de los ingresos. Además, también ha reconocido el Tribunal la constitucionalidad de las medidas del Estado para autorizar operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas.

Así, en cuanto a la limitación de las potestades autonómicas de gasto, alude a las reiteradas Sentencias que reconocen al legislador estatal la posibilidad de limitar el aumento global de las retribuciones de los funcionarios, citando las SSTC 96/1990, FJ 3, y 62/2001, FJ 2. En definitiva, es la repercusión de las medidas de que se trate en la política económica lo que justifica su constitucionalidad, de manera que cuanto mayor sea dicha repercusión mayor puede ser la incidencia de la intervención estatal en la autonomía financiera automática. En su criterio, tal es el caso de la estabilidad presupuestaria, que en la actualidad constituye uno de los pilares esenciales de la política económica general.

Por lo que se refiere a la vertiente de los ingresos, la STC 13/1992, FJ 7, ha señalado que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto que por la existencia de un sistema tributario propio con potencia recaudatoria suficiente para cubrir sus necesidades financieras. Por tanto, tampoco desde la vertiente del ingreso la autonomía financiera autonómica es un concepto absoluto, especialmente porque la Hacienda autonómica se nutre en buena medida de la aportación de partidas de los presupuestos del Estado. Finalmente, en cuanto a las decisiones que el Estado puede adoptar respecto del endeudamiento de las Comunidades Autónomas, la STC 11/1984, FFJJ 5 y 6, incardina la potestad autorizatoria del Estado en la llamada Constitución económica, es decir, la considera un instrumento de la política económica, precisando que la potestad autorizatoria estatal, que se sustenta en el art. 149.1.11 CE, es de especial relevancia y está al servicio de una única política monetaria.

De todo lo expuesto se puede concluir que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas está condicionada por la coordinación con la Hacienda estatal y por el ejercicio de otras competencias estatales, de manera que es necesario examinar en cada caso la decisión del Estado que incida en la autonomía financiera autonómica para apreciar si aquél se excede o no de las competencias que le atribuye la Constitución. En este sentido, el Abogado del Estado manifiesta que la intervención prevista en las leyes recurridas del Consejo de Política Fiscal y Financiera responde a la actuación de coordinación que es propia de dicho órgano. Además, aduce que la incidencia de las medidas controvertidas en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no es tan intensa como pretende el recurso, pues únicamente tiene por objeto evitar el endeudamiento (art. 14 LOFCA) y no se proyecta en absoluto sobre los ingresos y gastos. En conclusión, el régimen previsto se encuentra dentro del margen de actuación estatal, teniendo en cuenta su evidente encuadramiento en la ordenación de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE).

e) El Abogado del Estado examina a continuación la medida consistente en la elaboración de un plan de saneamiento y su sometimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Manifiesta que esta medida tiene por objeto el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y supone una manifestación del principio de coordinación. En efecto, el Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, aprueba el objetivo de estabilidad presupuestaria globalmente para todas las Comunidades Autónomas, remitiéndose dicho objetivo global al propio Consejo para que éste apruebe el objetivo concreto para cada Comunidad Autónoma. Por tanto, las Comunidades Autónomas han podido expresar su opinión en el seno de dicho órgano, correspondiendo a cada una de ellas su cumplimiento a través de su ley de presupuestos, con la precisión de que si no se hubiese alcanzado el acuerdo dichos presupuestos deberán aprobarse en situación de equilibrio. Si las Comunidades Autónomas no aprueban los presupuestos según lo señalado, deberán presentar un plan económico-financiero al Consejo de Política Fiscal y Financiera y si dicho plan no se aprobara deberán presentar otro.

Para el Abogado del Estado este iter se basa en el principio de coordinación de las Comunidades Autónomas con el Estado, previéndose distintos momentos en los que aquéllas pueden expresar su opinión, concluyendo que al final del proceso no existe una imposición forzosa ex lege a las Comunidades Autónomas en la configuración de su presupuesto. En contra de lo aducido por la demanda, no considera aplicable en este caso la doctrina de la STC 76/1983, porque lo que se declaró inconstitucional en dicha Sentencia fue un precepto que preveía una situación similar a la prevista en el art. 155 CE. Tampoco considera extensible aquí lo señalado en el fundamento jurídico 14 de la misma STC 76/1983, pues en este caso no existe un acuerdo necesario y vinculante del órgano de coordinación.

Por todo lo anterior concluye que no se produce infracción de la autonomía política y autonomía financiera de la Comunidad Autónoma porque tenga que remitir su plan económico-financiero al Consejo de Política Fiscal y Financiera, sino que existe una medida de coordinación que no impone de manera forzosa o vinculante ninguna decisión al poder ejecutivo o legislativo.

Como consecuencia de todo lo argumentado, el Abogado del Estado concluye su escrito solicitando del Tribunal que declare la constitucionalidad de los preceptos recurridos.

7. Mediante providencia de 4 de junio de 2002, el Pleno del Tribunal acordó tener por personado al Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de la Cámara, en el presente recurso de inconstitucionalidad, así como en los registrados con los números 1454-2002, 1455-2002, 1460-2002, 1461-2002, 1462-2002, 1463-2002, 1467-2002, 1471-2002, 1473-2002, 1487-2002, 1488-2002, 1505-2002, 1506-2002 y 1522-2002, según interesa en su escrito de 16 de mayo último, accediendo a la suspensión que pide del plazo para hacer alegaciones en los correspondientes recursos hasta tanto se resuelva sobre la acumulación de los mismos. Asimismo, acordó oír a los recurrentes y demás partes personadas para que en el plazo de diez días alegasen lo que estimasen oportuno sobre la petición de acumulación. Por último, acordó llevar testimonio del citado escrito y de esta resolución a los recursos de inconstitucionalidad antes relacionados.

8. El Abogado del Estado, en escrito registrado el día 21 de junio de 2002, manifiestó que no se opondría a la acumulación solicitada por la representación del Senado.

9. El día 4 de julio de 2002, el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha dirigió un escrito al Tribunal en el que solicitó que se acordarse la acumulación del recurso 1451-2002 con los promovidos por las Cortes de Castilla-La Mancha, registrados con los números 1462-2002 y 1463-2002.

10. Por ATC 215/2002, de 29 de octubre, el Pleno del Tribunal decidió la no acumulación solicitada. La representación del Senado no formuló alegaciones.

11. Por providencia de 13 de diciembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan con este recurso de inconstitucionalidad los arts. 3.2, 7.1, 7.3 y 8.1 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

2. La fundamentación que sustenta la presente impugnación guarda relación con aquella contenida en el recurso que el mismo recurrente ha presentado contra la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria. No obstante el recurrente ha planteado un recurso autónomo frente a los preceptos recogidos en la Ley Orgánica 5/2001, recurso no acumulado al presente por este Tribunal, por lo que en la presente Sentencia únicamente nos corresponde la resolución de las impugnaciones dirigidas contra los preceptos anteriormente referidos de la Ley 18/2001.

El recurso considera que los preceptos impugnados lesionan la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (art. 156.1 CE y el art. 42.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha: EACM), así como la competencia exclusiva autonómica en materia de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región (art. 31.1.12 EACM), al producir la ley impugnada el vaciamiento de las competencias autonómicas.

El Abogado del Estado rechaza que las normas impugnadas incurran en las infracciones constitucionales que se les achaca al haber sido dictadas en ejercicio de las competencias que al Estado atribuye el art. 149.1.13 CE y complementariamente, para aspectos concretos, las reglas 11, 14 y 18 del mismo art. 149.1 CE.

Y es de indicar que las cuestiones planteadas en este proceso han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011, de 20 de julio y 157/2011, de 18 de octubre, a cuyos textos nos remitiremos sucintamente, destacando ya que la reforma constitucional de 27 de septiembre pasado, que entró en vigor ese mismo día —disposición final única—, ha dado una nueva redacción al art. 135 CE con la que se ha llevado a cabo la “consagración constitucional” del principio de estabilidad presupuestaria.

3. Ante todo, hemos de plantearnos la posible extinción de este proceso por virtud de la derogación de la Ley 18/2001 por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, que aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria, cuestión ésta a la que la citada STC 134/2011, ha dado, en su fundamento jurídico 2, una respuesta negativa: “carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya” del ordenamiento, pero “constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Y en este caso ocurre que la derogación que dicho Real Decreto Legislativo “realiza de la Ley 18/2001 supone su sustitución por otra normativa que reproduce, aun con una redacción diferente y más amplia, las mismas cuestiones objeto de controversia … Por tanto, ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su modificación o derogación, el recurso de inconstitucionalidad promovido frente a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, … mantiene vivo su objeto”.

4. Para entrar en el fondo del asunto hemos de recordar la doctrina del ius superveniens que reiteradamente venimos sentando, en lo que ahora importa, en el control de los posibles excesos competenciales, y sobre esta base, una vez que ya hemos dejado constancia de la reforma constitucional que ha modificado el art. 135 CE con la “consagración constitucional” —exposición de motivos de la Reforma— del “principio de estabilidad presupuestaria”, resulta claro que “es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos ahora al dictar sentencia, pues es doctrina uniforme de este Tribunal que ‘en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones.’” (STC 179/1998, de 19 de septiembre, FJ 2, y en el mismo sentido SSTC 135/2006, de 27 de abril, FJ 3; 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2; y 120/2011, de 6 de julio, FJ 2).

Y el apartado 1 de la nueva redacción del art. 135 CE establece que “todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”. Estamos, pues, como ya dijimos en la STC 157/2011, de 18 de octubre, “ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principal queda fuera de la disponibilidad —de la competencia— del Estado y de las Comunidades Autónomas. Cuestión distinta es la de su desarrollo, pues aquel sentido principal admite diversas formulaciones, de modo que será ese desarrollo el que perfilará su contenido”. Desarrollo que la nueva redacción del art. 135 CE en su apartado 3 encomienda a una ley orgánica, obviamente estatal.

5. Estando clara, como ya declaramos en la STC 134/2011, ya citada, y ratificamos en la STC 157/2011, la competencia estatal ex 149.1.13 y 14 CE, por un lado, y art. 149.1.11 y 18 CE, por otro para dictar las normas controvertidas, “deberemos valorar en el examen de cada precepto impugnado si las competencias estatales en juego limitan o no de modo indebido las competencias autonómicas, en particular su autonomía política y financiera (arts. 137 y 156 CE)” (STC 134/2011, ya citada, FJ 7), no sin antes recordar la doctrina establecida en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 64, en relación con que la atribución por el Estatuto de competencias a la Comunidad Autónoma, en el presente supuesto la competencia exclusiva en materia de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región, no puede afectar a las competencias (o potestades o funciones dentro de las mismas) sobre las materias o submaterias reservadas al Estado, que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales.

6. Llegando así, como acabamos de indicar, al examen de los concretos preceptos impugnados, habrá que comenzar por el art. 3.2 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, cuyo tenor es el que sigue:

“Artículo 3. Principio de estabilidad presupuestaria.

…

2. En relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1 de esta Ley, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas.”

Para juzgar su conformidad con la Constitución, bastará con remitirnos a la STC 134/2011, FJ 8 b), en la que se desestimó su impugnación con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

a) “La definición de ‘estabilidad presupuestaria’ se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13” de la Constitución.

b) “Este Tribunal en su STC 62/2001, de 1 de marzo, reiterando anterior doctrina, ha considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas.”

c) “La legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, FJ 4).”

d) “En conclusión, la impugnación del art. 3.2 de la Ley 18/2001 debe ser desestimada, pues el precepto no contiene ninguna otra prescripción complementaria del límite general examinado que suponga una vulneración de la autonomía financiera.”

7. A la misma conclusión desestimatoria con los mismos fundamentos reproducidos, hemos de llegar respecto a todos aquellos preceptos que imponen a las Comunidades Autónomas adecuarse al principio de estabilidad tal como es definido en el artículo 3.2 de la Ley 18/2001. Así sería el caso de los arts. 7.1 y 7.3 de la Ley 18/2001 cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 7. Cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

1. Los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley vendrán obligados a establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

…

3. Las situaciones excepcionales de déficit presupuestario deberán ser justificadas mediante la exposición de las causas que las ocasionan y la identificación de los ingresos y los gastos que las producen, y requerirán la formulación de un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para su corrección, con el contenido y alcance previstos en esta Ley y en la Ley Orgánica 5/2001, complementaria de ésta.”

Más concretamente, en relación con la desestimación de la impugnación del artículo 7.3, cuyo contenido es coincidente con el del artículo 8.1 de la Ley Orgánica 5/2001 en cuanto dispone la obligación de elaborar un plan de saneamiento para la corrección de los desequilibrios, es posible, asimismo, aplicar la doctrina recogida en la STC 134/2011, FJ 11, para desestimar la impugnación de aquel precepto de la ley orgánica, doctrina que afirma que:

“partiendo de la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, debemos atribuir igual legitimidad al criterio de que cuando dicho principio no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, pues de no hacerse así quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, por consecuencia, la citada competencia del Estado, a cuyo través éste ha de garantizar el equilibrio de la política económica general (STC 62/2001, FJ 4, con remisión a otras). En definitiva, la elaboración del plan es una consecuencia vinculada al incumplimiento del objetivo de estabilidad.”

8. Finalmente se recurre el artículo 8.1 de la Ley 18/2001 de estabilidad presupuestaria que dispone:

“Artículo 8. Establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

1. En el primer cuatrimestre de cada año, el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y de Hacienda, y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en cuanto al ámbito de las mismas, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del sector público, como para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el artículo 2.1 de esta Ley.”

Para la recurrente la preservación de la autonomía financiera hubiese requerido una presencia más intensa de las Comunidades Autónomas en la asignación por parte del Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria a los diversos integrantes del sector público. Como ya recordamos en la STC 134/2011, FJ 8 d), el acuerdo del Gobierno sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria tiene, según el art. 8.1 de la Ley 18/2001, una doble referencia, pues ha de fijarse el objetivo de estabilidad “para el conjunto del sector público”, de un lado, y “para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el art. 2.1 de esta Ley”, de otro. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, interviene, en este segundo supuesto de la fijación por el Gobierno del objetivo de estabilidad para “el conjunto de las Comunidades Autónomas” mediante informe. No obstante una vez fijado el objetivo de estabilidad para “el conjunto de las Comunidades Autónomas” corresponde al propio Consejo de Política Fiscal y Financiera ex artículos 6.3 y 6.4 de la Ley Orgánica 5/2001, mediante acuerdo, determinar “el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas”.

La impugnación en este caso se refiere a la previsión de la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera, mediante informe, en la fijación por el Gobierno del objetivo de estabilidad para “el conjunto de las Comunidades Autónomas”, intervención que, a juicio de la recurrente, hubiese requerido una presencia más intensa de las Comunidades Autónomas en la asignación por parte del Gobierno del objetivo de estabilidad. Y en este punto debemos desestimar la impugnación recordando que en la STC 134/2011, FJ 8 a), admitimos la legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes generales máximos a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos, “toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, FJ 4)”.

Procede, por tanto, la desestimación del recurso.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los arts. 3.2, 7.1, 7.3 y 8.1 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a catorce de diciembre de dos mil once

SENTENCIA 204/2011, de 15 de diciembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 9, de 11 de enero de 2012)

ECLI:ES:TC:2011:204

Recurso de inconstitucionalidad 1849-2002. Promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía.

Principios de seguridad jurídica, dispositivo y de lealtad constitucional, autonomía financiera y procedimiento legislativo: validez de los preceptos legales estatales que regulan el fondo de suficiencia y establecen el régimen de aplicación del nuevo sistema de financiación autonómica; vinculación de los medios de financiación a la titularidad de las competencias que no impone un determinado nivel competencial a las Comunidades Autónomas; valor de los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de las comisiones mixtas; enmiendas transaccionales que cumplen el requisito de la relación de homogeneidad con la iniciativa legislativa que se pretende modificar.

1. No es ajena a la lógica del sistema de financiación, la vinculación entre competencias materiales y financieras, e incluso el establecimiento de una relación de condicionalidad, y por ello, la exigencia de que se haya alcanzado un determinado nivel competencial, como requisito previo para que le sean aplicables unas determinadas reglas de financiación, no vulnera el principio dispositivo, pues no impide a las Comunidades Autónomas decidir, dentro de los límites de la Constitución, acerca del nivel competencial que deban asumir [FJ 6].

2. El condicionamiento de la aplicación del nuevo sistema de financiación a la aceptación de la competencia de gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social no deja una puerta abierta a que el Estado imponga transferencias de competencias materiales a las Comunidades Autónomas como condición para mantener el sistema de financiación en vigor, pues este sistema se diseña teniendo en cuenta las competencias transferidas que el conjunto de recursos previsto en la Ley 21/2001 está destinado a financiar [FJ 6].

3. El hecho de que la Ley se haya apartado de lo acordado en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pese al papel que éste desempeña como órgano de coordinación de las competencias financieras entre Estado y Comunidades Autónomas, no puede implicar una infracción del art. 147.2 d) CE, ya que el principio dispositivo no puede interpretarse en el sentido de que cada Comunidad Autónoma pueda decidir, por sí misma, que parte del sistema de financiación le ha ser aplicable [FJ 7].

4. No cabe interpretar el principio dispositivo contenido en el art. 147 CE en el sentido de que han de ser las Comunidades Autónomas las habilitadas para elegir el sistema con arreglo al cual deberán financiarse ya que conferir carácter vinculante a la voluntad autonómica, no sólo anularía la potestad exclusiva del Estado para configurar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que considere más idóneo, sino que le privaría, tanto de ejercer sus potestades de coordinación *ex* art. 156.1 CE, como de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 CE (SSTC 13/2007, 31/2010) [FJ 7].

5. La previsión de que el sistema de financiación deba ser aceptado como un todo, junto a las competencias sanitarias introducida por las Cortes en ejercicio de su potestad legislativa plena, no merece reproche, pues obedece a que por primera vez se aúnan en un modelo de financiación autonómica todos los mecanismos que financian las diferentes competencias (SSTC 181/1988, 31/2010) [FJ 7].

6. El argumento de que la Ley 21/2011 contraría la voluntad expresada por las Comunidades Autónomas, no puede obviar el hecho de que todas ellas aceptaron el sistema, tal y como estaba regulado en la citada Ley, mediante sus respectivas Comisiones Mixtas, por lo que difícilmente puede sostenerse que el modelo de financiación en ella aprobada les fue impuesto de forma unilateral (ATC 192/2001) [FJ 7].

7. No infringe el principio de suficiencia, *ex* art. 156.1 CE, el mecanismo de entregas a cuenta establecido para las Comunidades Autónomas que no hayan recibido la transferencia de los servicios que se financiarán mediante el nuevo sistema, pues no excluye que puedan ser aplicables el resto de instrumentos de financiación previstos en el art. 157.1 CE y desarrollados por la LOFCA, ni implica que habrían de recibir una menor financiación sino, únicamente, una financiación que descansará en un mecanismo distinto al de las Comunidades Autónomas que sí hayan recibido las transferencias [FJ 8].

8. El principio de suficiencia exige atender todos los recursos a disposición de las Comunidades Autónomas y no sólo a las transferencias garantizadas por el Estado [FJ 8].

9. Doctrina sobre la suficiencia en relación con el principio de autonomía financiera, contenido en el art. 156.1 CE (SSTC 237/1992, 109/2011) [FJ 8].

10. La eventual diferencia de financiación no tiene efectos discriminatorios porque el término de comparación no tiene lugar entre Comunidades Autónomas con el mismo nivel competencial, sino que queda establecido entre Comunidades según hayan recibido o no las transferencias sanitarias, por lo que el nivel competencial sería heterogéneo [FJ 9].

11. La diferencia de financiación encuentra su racionalidad en la lógica del nuevo modelo de financiación, que tiene su epicentro en la incorporación de las competencias sanitarias al sistema de financiación común, no tratándose por tanto de una opción del legislador que carezca de toda justificación razonable, antes al contrario, ya que la medida tiende a facilitar un sistema de financiación homogéneo para todas las Comunidades Autónomas que tengan el mismo nivel competencial [FJ 9].

12. Doctrina sobre los límites del control de constitucionalidad de las leyes, que debe ejercerse por el Tribunal Constitucional, cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad [FJ 9].

13. El debate legislativo sobre las normas objeto de impugnación ha propiciado un mayor respeto a la voluntad de las Comunidades Autónomas, que tuvieron tres foros diferentes —Consejo de Política Fiscal y Financiera, Parlamento y comisiones mixtas bilaterales— para discutir el modelo de financiación que les fue finalmente aplicado, por lo que no es posible afirmar, del *iter* seguido, que los mecanismos de cooperación y coordinación no hayan funcionado infringiendo el principio de lealtad constitucional [FJ 9].

14. La tramitación como proyecto de ley de los acuerdos adoptados en el seno de un órgano multilateral, como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, constituye una garantía procedimental que no impide, limita ni menoscaba la potestad legislativa plena que, de acuerdo con el art. 66.2 CE, ejercen las Cortes Generales (SSTC 181/1988, 31/2010) [FJ 9].

15. Doctrina sobre el principio de lealtad constitucional y su aplicación a las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas (SSTC 239/2002, 109/2011) [FJ 9].

16. Los Reglamentos de las Cámaras pueden constituir parámetros de constitucionalidad, de manera que la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras (SSTC 99/1987, 136/2011) [FJ 4].

17. Debe comprobarse que existe una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado, teniendo en cuenta que dicho juicio de conexión material o relación de homogeneidad debe realizarse con toda cautela, pues el procedimiento legislativo no puede verse atrapado en unas reglas tan rígidas que hagan del debate parlamentario un procedimiento completamente reglado [FJ 4].

18. No es posible afirmar que las cuestiones introducidas mediante las enmiendas trasnacionales estuvieran materialmente desconectadas de la finalidad del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, incorporado al proyecto de ley, o incurrieran en la falta de homogeneidad con la misma, por lo que no cabe apreciar una conculcación de los límites constitucionales al derecho de enmienda [FJ 5].

19. Doctrina sobre los contornos constitucionales del derecho de enmienda (SSTC 119/2011, 136/2011) [FJ 4].

20. Al ser la financiación autonómica piedra angular del sistema de ordenación de competencias, la presente controversia, que incide sobre el tipo de vinculación establecido por el legislador entre las competencias financieras y las materiales, tiene un evidente contenido competencial, pues la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas es correlato necesario de su autonomía política (STC 68/1996) [FJ 2].

21. La presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación, por lo que no cabe admitir impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada (STC 43/1996) [FJ 2].

22. Doctrina sobre la pervivencia del objeto pese a la derogación de la norma en aquellos procesos constitucionales en los que se plantea una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas (SSTC 196/1997, 136/2011) [FJ 2].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1849-2002, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados contra los arts. 6 j), apartados 1 y 2; 7, apartado 3; 16, apartado 1; disposición derogatoria única; y, disposición final segunda, apartado 2, de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 25 de marzo de 2002, el Procurador de los Tribunales, don Roberto Granizo Palomeque, en nombre y representación de 63 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 6 j), apartados 1 y 2; 7, apartado 3; 16, apartado 1; disposición derogatoria única; y, disposición final segunda, apartado 2, de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía (Ley 21/2001, en adelante). Los citados preceptos se recurren por estimarse contrarios a los artículos 9.3, 147 y 156 de la Constitución, así como al artículo 2.1 b) y e) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, en adelante), en su redacción dada, respectivamente, por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria y la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas. Además, los artículos 6 j), apartados 1 y 2; 16, apartado 1; y, disposición final segunda, apartado 2, se reputan también contrarios al art. 115 del Reglamento del Senado (RS).

a) Afirman los recurrentes, como primer motivo, que se ha infringido la finalidad del art. 115 RS al admitir como transaccionales una serie de enmiendas que en lo sustancial no lo eran. Concretamente, el fundamento central de este motivo de inconstitucionalidad radica en que las enmiendas pretendidamente transaccionales se defendieron sobre la base de previas enmiendas, presentadas por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado, mayoritario en el Senado, y el Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria, que tenían idéntica redacción, por lo que es imposible que aquéllas tuvieran por finalidad “alcanzar un acuerdo entre las enmiendas presentadas”, en los términos en que entienden los recurrentes que debe ser interpretado el art. 115 RS. En particular, se verían afectados por este motivo de inconstitucionalidad los artículos 6 j), apartados 1 y 2; 16, apartado 1; y, disposición final segunda, apartado 2, todos ellos objeto de enmiendas transaccionales que fueron debatidas durante la sesión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado celebrada el 10 de diciembre de 2001.

El art. 6 j) [durante la tramitación, 6 k)], apartados 1 y 2, fue modificado a consecuencia de una enmienda transaccional presentada por el grupo mayoritario sobre la base de las enmiendas número 148, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado y número 70 del Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria, cuya redacción, idéntica, tenía el siguiente tenor:

“j) Fondo de Suficiencia.

1. El Fondo de Suficiencia en el año base 1999, es la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades totales de financiación de cada Comunidad Autónoma y el valor de los recursos establecidos en las letras anteriores.

2. El rendimiento en el año base 1999, correspondiente a la cesión del 35 por 100 de la recaudación líquida por IVA, del 40 por 100 de la recaudación líquida por los Impuestos sobre la Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos, sobre Labores del Tabaco, y del 100 por 100 de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Electricidad y por el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y por el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, sólo se atribuirá en el año base cuando las Comunidades Autónomas tengan asumidos los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social. En consecuencia, el Fondo de Suficiencia en el año base 1999 para las Comunidades Autónomas que no tienen asumida la gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, está constituido por la diferencia entre sus necesidades totales de financiación y el valor de los recursos establecidos en las letras a) y b) anteriores, a excepción del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.”

A consecuencia de la enmienda transaccional, se otorga nueva redacción al apartado 2 del art 6 j), lo que a juicio de los recurrentes es indicativo de que la enmienda pretendidamente transaccional “no tenía nada que transar”, siendo su único objetivo el de introducir una nueva redacción a dicho apartado, que pasa entonces a tener la siguiente redacción:

“2. A efectos de la determinación del Fondo de Suficiencia del año 1999 se detrae el importe, reconocido para cada Comunidad Autónoma, en el Fondo ‘Programa de ahorro en incapacidad temporal’.”

Según se expone en la demanda, la consecuencia del cambio de redacción es suprimir la posibilidad de calcular el fondo de suficiencia en función de que las Comunidades Autónomas tuvieran o no asumida la competencia de gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, pues aceptadas las enmiendas, el sistema sólo será de aplicación a las que sí hubieran asumido dicha competencia.

El art. 16 del proyecto [durante la tramitación, art. 17, apartado 1, letra b)], fue objeto de otra enmienda transaccional por la vía del art. 115 RS, sobre la base de las enmiendas 161 del Grupo Parlamentario Popular en el Senado y 83 del Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria. Ambas enmiendas tenían idéntico contenido, del siguiente tenor:

“b) Cuando se produzca el traspaso de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las Comunidades Autónomas que no lo tienen traspasado, se incorporará, en el año base la mayor de las siguientes cantidades:

1. La resultante, para dicha Comunidad, del reparto de la financiación sanitaria total en dicho año en función de los criterios establecidos.

2. Coste efectivo acordado en la Comisión Mixta de transferencias, en valores del año base, operando para determinar su valor definitivo, como se indica en el último inciso del apartado a) anterior. De dicha cantidad, más la que tuviese en el Fondo de Suficiencia en el año base, se deduce la recaudación obtenida por cada Comunidad Autónoma en el año base por la cesión parcial del IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación, así como la cesión total del Impuesto sobre la Electricidad, del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y la recaudación por el gravamen estatal del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

El resto de la financiación no cubierto con la cesión de los nuevos tributos, pasará a constituir el nuevo Fondo de Suficiencia en el año base.”

A consecuencia de la enmienda transaccional, el precepto pasa a tener la siguiente dicción:

“Serán causa de revisión del valor del Fondo de Suficiencia en el año base, las siguientes:

1. Traspaso de nuevos servicios, ampliaciones o revisiones de valoraciones de traspasos anteriores, acordados por la respectiva Comisión Mixta y aprobados por Real Decreto. La revisión se hará de oficio por el Ministerio de Hacienda, de acuerdo con la valoración del traspaso, referida al año base, que se recoja en el respectivo Real Decreto. El nuevo valor obtenido por el Fondo de Suficiencia producirá efectos desde el comienzo del ejercicio siguiente a aquel en que se haya efectuado su revisión. No obstante, dado que, en el momento del traspaso, el ITEn que se aplica para convertir en valores del año base 1999 el coste efectivo, es provisional, el valor definitivo del Fondo de Suficiencia ocasionado por el traspaso se ajustará una vez que se conozca el valor definitivo del ITEn correspondiente al año del traspaso.”

La enmienda supuso, a juicio de los demandantes, “una profunda modificación del precepto”, teniendo como consecuencia que el fondo de suficiencia ya no se podría revisar cuando, una vez aceptado el nuevo sistema de financiación, se produjese la asunción de la asistencia sanitaria. De ahí que la enmienda núm. 83 se decidiera mantener para su discusión en el Pleno de la Cámara.

Finalmente, idéntico procedimiento condujo a la modificación de la disposición final segunda del proyecto de ley, objeto de las enmiendas números 200, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, y 114, del Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria, de idéntica dicción, y sobre las que se presentó una enmienda transaccional, cuya finalidad era, como en los casos anteriores, otorgar una nueva redacción al precepto. Dichas enmiendas tenían el siguiente tenor:

“Disposición Final Segunda.

2. La presente Ley será de aplicación a aquellas Comunidades Autónomas cuyas Comisiones Mixtas acepten como propio el sistema de financiación recogido en el Título I y asuman la cesión de tributos regulada en el Título II.”

Como consecuencia de la enmienda transaccional, al apartado segundo se le dio la siguiente redacción:

“2. El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto regulado por la presente Ley y aplicable desde 1 de enero de 2002, así como el nuevo régimen general de la cesión de los tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, la participación de éstas en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales, sólo serán de aplicación a las Comunidades Autónomas que hayan recibido la transferencia de los servicios que se financiarán mediante el nuevo sistema y, en Comisión Mixta, acepten este último.

Las Comunidades Autónomas que no hayan recibido la transferencia de los servicios que se financiarán mediante el nuevo sistema o que, en Comisión Mixta, no acepten este último en su integridad, incluida la cesión de todos los tributos susceptibles de ser cedidos, se financiarán mediante entregas a cuenta que, a tal efecto, se establecerán en las Leyes de Presupuestos Generales de Estado hasta que, recibida la transferencia de los servicios que se financiarán a través del nuevo sistema, la respectiva Comisión Mixta acepte en su integridad el nuevo sistema de financiación.”

Al igual que sucedió con la enmienda núm. 83, la núm. 114 se mantuvo viva para su debate en el Pleno del Senado. En dicho Pleno, celebrado el 17 de diciembre de 2001 (“Diario de Sesiones” núm. 72), tuvo lugar la discusión de las mismas, y muy en particular la modificación de la disposición adicional segunda, que constituye objeto central del presente recurso de inconstitucionalidad.

Los recurrentes sostienen la infracción del art. 115 RS, en los tres supuestos anteriores, por dos razones; la razón principal es que las enmiendas no eran realmente transaccionales, ya que se presentaban, en los distintos casos, sobre enmiendas que contenían idéntica redacción. Por ello, entienden los recurrentes que dichas enmiendas no tenían la finalidad de “alcanzar un acuerdo entre las enmiendas presentadas”, burlando por lo tanto la finalidad del art. 115 RS, precepto que a su juicio debe ser interpretado en el sentido de que sólo se podrán presentar enmiendas cuya finalidad sea armonizar diversas enmiendas de distinta redacción. Adicionalmente, los recurrentes afirman que el hecho de que las citadas enmiendas transaccionales tuvieran como finalidad otorgar redacciones diversas de los artículos enmendados, sería manifestación de que no eran transaccionales, lo que es contrario al objeto del citado precepto, que sólo ampararía la presentación de modificaciones fuera del normal plazo de enmiendas cuando la finalidad fuera “lograr un acuerdo entre posturas diversas”.

En consecuencia, los recurrentes entienden que los artículos 6 j), apartados 1 y 2; 16, apartado 1; y, disposición final segunda, apartado 2, de la Ley 21/2001 deben reputarse, por este motivo, inconstitucionales.

b) Adicionalmente, se defiende la inconstitucionalidad de la norma recurrida por la infracción del principio dispositivo contenido en el art. 147 de la Constitución. El argumento central que sustenta este segundo motivo se proyecta sobre la disposición final segunda de la Ley 21/2001. Los recurrentes afirman que la vulneración del principio dispositivo se produce por dos vías: en primer lugar, a consecuencia de que la norma no respeta el contenido del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 2/2001, de 27 de julio. A juicio de los recurrentes esto implica que “la formación de la voluntad de aquella Ley ha sido inconstitucional y, por tanto, nula”. La segunda vía es el propio contenido de la disposición, que condiciona indebidamente la aplicación del nuevo sistema de financiación a la aceptación de la competencia de gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social. En esencia, la infracción del principio dispositivo radica tanto en el contenido de la disposición final segunda como en el hecho de que ésta no hubiera estado previamente recogida en el citado acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En relación con el contenido de la disposición final segunda, los recurrentes entienden que el condicionamiento que dicha disposición supone, no afectaría únicamente a las citadas competencias sanitarias, sino que implicaría además la introducción de una regla de carácter general y permanente que informará en el futuro el propio funcionamiento del sistema de financiación, de manera que éste sólo resultará aplicable “siempre que se produzca de forma incondicionada la aceptación de los servicios que, en cada momento, quiera el Estado transferir a las Comunidades Autónomas”. Adicionalmente, sostienen en su escrito que dado que la lógica del principio dispositivo se extiende a la materia financiera, éste ha de interpretarse en el sentido de que las Comunidades Autónomas no sólo tienen un poder de disposición máximo cuando se trata de recursos propios, siempre en el marco del bloque de la constitucionalidad, sino que también existe “una innegable capacidad de influencia” de las Comunidades Autónomas en relación con el resto de recursos, de manera que éstas “deben negociar y acordar con el Estado, a través de las Comisiones Mixtas respectivas, el Fondo de Suficiencia”.

Los recurrentes estiman que el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, aprobado por unanimidad, contenía una serie de previsiones de las que se podía inferir que el sistema de financiación se podría aplicar también a aquellas Comunidades Autónomas que no tuvieran las competencias sobre sanidad, ya que los tres bloques de financiación que distingue el acuerdo (competencias comunes, servicios sanitarios y servicios sociales) podrían funcionar de manera aislada. Sin embargo, la disposición final segunda no permite esta diferenciación, de forma que el nuevo modelo debe aceptarse por las Comunidades Autónomas en términos de todo o nada.

A mayor abundamiento, los recurrentes sustentan la nulidad de la norma en que la citada “imposición de una medida unilateral” por parte del Estado se ha realizado mediante una intimidación que vicia el consentimiento. En apoyo de esta tesis, dedican los recurrentes buena parte de su argumentación a exponer la intimidación como vicio de la voluntad, tomando como base los arts. 1265 y 1267 del Código civil. Dicha intimidación habría sido causada por el Estado con la imposición de la citada condicionalidad, en particular porque la consecuencia previsible de no aceptar el sistema, en opinión de los recurrentes y como se expone más abajo, habría sido una sustancial merma de recursos. Por esta razón, pese a que todas las Comunidades Autónomas aceptaron el sistema mediante sus correspondientes comisiones mixtas, dicha aceptación estaría viciada, pues no tuvo lugar en el marco de una libertad real, sino bajo coacción que invalida la voluntad, dado que se encontrarían ante un “temor jurídicamente apreciable” que habría sido utilizado para “arrancar la declaración de voluntad”. En este caso, dicho temor vendría dado por la consecuencia que para las Comunidades Autónomas había de tener la falta de aceptación de las nuevas competencias, ya que se verían abocadas a un sistema de financiación basado en entregas a cuenta.

Con base en la denunciada infracción del art. 147 CE, los recurrentes sostienen la inconstitucionalidad de la disposición final segunda, apartado segundo. Por conexión o consecuencia, alegan también la inconstitucionalidad de la disposición derogatoria única de la Ley 21/2001 y de los arts. 6, j), apartados 1 y 2, dado que su redacción impide el cálculo de la cuantía del fondo de suficiencia para aquellas Comunidades Autónomas que, dentro del sistema, no hubiesen asumido la competencia de gestión de la asistencia sanitaria; del art. 7, apartado 3, por extender su ámbito de aplicación a todas las Comunidades Autónomas; y del art. 16, apartado 1, puesto que su texto haría imposible la aplicación del criterio de valoración del coste efectivo cuando se produjese el correspondiente traspaso.

c) En tercer lugar, los recurrentes alegan la infracción del principio de autonomía financiera recogido en el art. 156 CE, en su vertiente de garantía de la suficiencia, así como del art. 2.1.b) y e) LOFCA, preceptos estos últimos que, se argumenta en el escrito de demanda, estarían materialmente conectados con la garantía de la suficiencia. También en este caso el razonamiento se proyecta sobre la citada disposición final segunda, apartado 2, segundo párrafo. Los demandantes afirman que la dicción de esta norma supone una infracción del principio de autonomía financiera que debe ser interpretado en términos de suficiencia. En apoyo de esta afirmación, se argumenta en el escrito que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas es fundamentalmente una autonomía de gasto, de forma que su finalidad es dar satisfacción al principio de suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias autonómicas. Ahí radica la principal tacha de inconstitucionalidad de las normas recurridas, y es que su consecuencia sería la de privar de recursos, o al menos limitarlos, a aquellas Comunidades Autónomas que no acepten las transferencias. Afirman así que “el sistema de financiación que, sin causa justificada, se une a la aceptación de la gestión de los servicios sanitarios, primero, y también a la de cualquier otra nueva transferencia, después, determina que la Comunidad Autónoma afectada no accederá, o perderá, todos los medios destinados a la financiación de las competencias comunes que ya tiene asumidas de forma efectiva, es decir, podría llegar a verse privada de las competencias normativas en los tributos cedidos y la participación en el IRPF, produciéndose la correspondiente quiebra del principio de suficiencia”. Finalmente, consideran los recurrentes infringido también el art. 2.1 e) LOFCA (en su redacción dada por el art. 7 de la Ley Orgánica 7/2001) que establece el principio de “lealtad institucional”. Los recurrentes también entienden vulnerado el art. 2.1 b) LOFCA, que estiman materialmente conectado con el principio de suficiencia.

d) Finalmente, se considera en la demanda que se ha producido una doble infracción del art. 9.3 CE, pues las normas recurridas incurren en arbitrariedad, e incumplen el principio de lealtad constitucional como parte de la seguridad jurídica. Las normas serían arbitrarias, en primer lugar, debido a la ausencia de una explicación racional para la vinculación entre la aceptación del nuevo sistema de financiación y la transferencia de la gestión de los servicios sanitarios. En segundo lugar, también serían arbitrarias debido a la falta de proporcionalidad que habría entre el hecho de que una Comunidad Autónoma decida no aceptar una competencia y la consecuencia, a su juicio desproporcionada, de entender inaplicable todo el sistema de financiación a dicha Comunidad. Y finalmente, en tercer lugar, la arbitrariedad radicaría en que la regulación sería discriminatoria, “dado que si no se aceptan las transferencias, en el futuro, existirán Comunidades que contarán para su financiación con los recursos necesarios —especialmente cesión de tributos y competencias normativas—, en tanto otras, con igual nivel competencial de partida, al menos en lo que a competencias comunes se refiere, se verán privadas de los mismos”.

Las normas impugnadas serían también contrarias al “principio de lealtad constitucional” que estaría contenido en el art. 9.3 de la Constitución como parte del principio de seguridad jurídica. El razonamiento gira en torno a la doctrina de la Bundestreue de la Constitución alemana (citando en ese sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional alemán BverfGE 12, 205, 245 y 255).

Este último motivo de inconstitucionalidad afectaría a todos los preceptos impugnados.

2. Mediante providencia de 7 de mayo de 2002 la Sección Cuarta del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por 63 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, contra los arts. 6 j), apartados 1 y 2; 7, apartado 3; 16, apartado 1; disposición derogatoria única; y, disposición final segunda, apartado 2, de la Ley 21/2001. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. El día 21 de mayo de 2002 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirige al Tribunal personándose en el proceso y solicita una prórroga del plazo concedido por ocho días, para formular sus alegaciones.

4. Con fecha 22 de mayo de 2002 se registra un escrito de la Presidenta de Congreso de los Diputados comunicando al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones y poniéndose a su disposición.

5. El día 28 de mayo de 2002 la Sección Cuarta acuerda incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado de 12 de mayo de 2002 y concederle la prórroga solicitada para formular alegaciones.

6. Con fecha 14 de junio de 2002 se registra el escrito mediante el cual el Abogado del Estado formula sus alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad número 1849-2002, que resumidamente se exponen.

Con carácter general, el Abogado del Estado destaca que la ley recurrida constituye una innovación importante en relación con la configuración jurídica del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, ya que los anteriores tenían su apoyo jurídico en los propios acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Esta innovación favorecería la seguridad jurídica y dotaría de mayor estabilidad al sistema, pero también implica que el contenido del acuerdo, al incorporarse a un proyecto de ley, se somete a la tramitación parlamentaria, abriéndose por tanto la posibilidad de que sea objeto de enmienda.

En relación con el primer motivo de inconstitucionalidad, la pretendida infracción del art. 115 RS, el Abogado del Estado propugna su desestimación, afirmando, en primer lugar, que la finalidad del citado precepto no se circunscribe a admitir determinadas enmiendas con finalidad transaccional, sino que su contenido puede ser más amplio, de manera que su objeto también podrá ser llegar a un acuerdo, en el seno de la discusión del artículo, entre el texto de la enmienda y el texto legislativo. Añade el Abogado del Estado, en segundo lugar, que incluso si se hubiera producido una infracción del art. 115 RS, ésta no implica automáticamente la inconstitucionalidad de la norma, pues es preciso que dicha infracción “altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras” (STC 97/2002, de 25 de abril, FJ 2). Y puesto que, tras las citadas enmiendas, el proyecto de ley fue objeto de debate y valoración en el Pleno de la Cámara, siendo posteriormente examinado y aprobado en el Congreso de los Diputados, todo indica que las Cámaras han podido expresar su voluntad.

En el escrito del Abogado del Estado se propone también la desestimación del segundo motivo de inconstitucionalidad, es decir, la imposición del sistema de financiación a las Comunidades Autónomas por parte del Estado, frente a lo acordado unánimemente por aquéllas en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en contravención del principio dispositivo contenido en el art. 147 CE. En relación con este motivo, el Abogado del Estado entiende, en primer lugar, que el Gobierno presentó para su tramitación parlamentaria un proyecto de ley que contenía el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera tal y como fue aprobado por las Comunidades Autónomas, actuando por tanto con escrupuloso respeto a la voluntad expresada por éstas. Adicionalmente, sostiene que del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera no cabía inferir, como pretenden los recurrentes, que el sistema pudiera funcionar sólo en parte si no se aceptaban todas las competencias susceptibles de ser financiadas, sino que lo acordado en este órgano lo fue provisionalmente, hasta que el sistema fuera aceptado por todas las Comunidades Autónomas. De ahí que lo que se hacía en realidad en el citado acuerdo era establecer un periodo transitorio, durante el tiempo que durase la negociación de la transferencia de las competencias sanitarias. Por eso, el Abogado del Estado estima en su escrito que del contenido del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera se deduce lo contrario de lo sostenido por los recurrentes. En efecto, según el propio acuerdo, la Comunidad Autónoma que aceptase el nuevo sistema tendría que asumirlo íntegramente, aunque fuese tras ese periodo transitorio, dado que a 27 de julio todavía estaban en curso los procesos negociadores del traspaso de las competencias sanitarias. Una vez aprobada la ley, en diciembre de 2001, se comprueba que el sistema puede entrar en vigor para todas las Comunidades Autónomas, de ahí que se establezca únicamente un sistema supletorio de financiación basada en entregas a cuenta, que sería de aplicación para el caso de que aquél no se acepte en la correspondiente comisión mixta.

En segundo lugar, el Abogado del Estado sostiene que tampoco puede prosperar este motivo de inconstitucionalidad, pues el sistema ha sido aprobado por todas las Comunidades Autónomas mediante sus comisiones mixtas, por lo que no cabe hablar de imposición unilateral. Y puesto que el acuerdo en éstas tiene lugar con posterioridad a la aprobación de la ley, cuyo sistema sólo entra en vigor a partir de dicho acuerdo, se respetan escrupulosamente los términos sentados en la STC 181/1988, de 13 de octubre (FJ 7). También rechaza el Abogado del Estado el argumento de la intimidación, no sólo porque no son trasladables al caso las previsiones del Código civil, sino, especialmente, porque “el grupo de diputados recurrentes no tiene ni los datos ni es titular de los intereses propios para poder invocar una intimidación que se supone sufren las Comunidades Autónomas, que sin embargo, no sólo no recurren la Ley sino que aceptan en Comisión mixta el nuevo sistema con todas sus consecuencias”. Por último, afirma que en todo caso el propio proceso legislativo favorece, o al menos no puede impedir, que la ley finalmente aprobada se aparte de lo acordado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Se rechaza también en el escrito de alegaciones el tercer motivo, en relación con la merma de la suficiencia que el sistema podría causar de no ser aceptado por las Comunidades Autónomas, con el argumento de que no hay justificación alguna para sostener que un sistema de entregas a cuenta no pueda cubrir igualmente las necesidades de gasto. Se trataría, además, de una alegación prematura, pues en todo caso la vulneración del principio de suficiencia sólo podría verificarse una vez se disponga de todos los datos económicos.

En relación con el cuarto motivo, la infracción del art. 9.3 CE debido a que los preceptos recurridos incurren en arbitrariedad, y son contrarios a la seguridad jurídica y la lealtad constitucional, sostiene el Abogado del Estado, en primer lugar, que lejos de haberse incumplido la obligación de lealtad constitucional y la seguridad jurídica, la fórmula empleada para aprobar el sistema de financiación ha sido “totalmente abierta y de mayor participación democrática que en otros anteriores”. También recalca que no puede invocarse la arbitrariedad en la decisión de vincular la asunción de competencias sanitarias y el sistema de financiación, ya que siendo precisamente aquellas competencias las que justifican la reforma sustancial del sistema, que pretende por ello mismo incrementar los recursos, tiene lógica que se produzca la citada vinculación. En fin, afirma que la disposición recurrida es razonable, pues con ella se pretende la aplicación del principio de generalidad.

Finaliza el Abogado del Estado su escrito solicitando que se admita el recurso sólo en relación con la disposición final segunda, apartado segundo, por basarse la argumentación del mismo únicamente en dicha disposición, y no en el resto de preceptos impugnados, de forma que “la falta de justificación de su inconstitucionalidad impide su enjuiciamiento”.

7. Por providencia de 13 de diciembre de 2011, se señaló el día 15 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso constitucional debemos resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 63 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, frente a los arts. 6 j), apartados 1 y 2; 7, apartado 3; 16, apartado 1, disposición derogatoria única; y, disposición final segunda, apartado 2, de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía (Ley 21/2001, en adelante). Los citados preceptos se recurren por estimarse contrarios a los artículos 9.3, 147 y 156 de la Constitución, así como al artículo 2.1 b) y e) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, en adelante), en su redacción dada, respectivamente, por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria y la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. Además, los artículos 6 j), apartados 1 y 2; 16, apartado 1; y, disposición final segunda, apartado 2, se reputan también contrarios al art. 115 del Reglamento del Senado (RS).

Los preceptos impugnados son del siguiente tenor.

El art. 6 j, apartados 1 y 2, “fondo de suficiencia”:

“1. El Fondo de Suficiencia en el año base 1999 es la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades totales de financiación de cada Comunidad Autónoma y el valor de los recursos establecidos en las letras anteriores; 2. A efectos de la determinación del Fondo de Suficiencia del año 1999 se detrae el importe, reconocido para cada Comunidad Autónoma, en el Fondo ‘Programa de ahorro en incapacidad temporal’.”

El art. 7, apartado 3, “evolución del sistema de financiación desde 1 de enero de 2002. Suficiencia dinámica”:

“Las Comunidades Autónomas deberán destinar cada año a la financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, excluida la parte correspondiente al Fondo Programa de Ahorro en Incapacidad Temporal, como mínimo, el importe que resulte de aplicar al valor en el año base establecido para tales servicios, el índice de crecimiento del ITEn, a que se refiere el artículo 15. A tal fin quedan vinculados todos los recursos del sistema de financiación.”

Debe tenerse en cuenta que el acrónimo “ITEn” se refiere a los ingresos tributarios del Estado a nivel nacional, que de acuerdo con el art. 15 de la ley “está constituido por la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las Comunidades Autónomas, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco”.

El art. 16, apartado 1, “revisión del fondo de suficiencia: causas”:

“Serán causa de revisión del valor del Fondo de Suficiencia en el año base, las siguientes: 1. Traspaso de nuevos servicios, ampliaciones o revisiones de valoraciones de traspasos anteriores, acordados por la respectiva Comisión Mixta y aprobados por Real Decreto. La revisión se hará de oficio por el Ministerio de Hacienda, de acuerdo con la valoración del traspaso, referida al año base, que se recoja en el respectivo Real Decreto. El nuevo valor obtenido por el Fondo de Suficiencia producirá efectos desde el comienzo del ejercicio siguiente a aquel en que se haya efectuado su revisión. No obstante, dado que, en el momento del traspaso, el ITEn que se aplica para convertir en valores del año base 1999 el coste efectivo, es provisional, el valor definitivo del Fondo de Suficiencia ocasionado por el traspaso se ajustará una vez que se conozca el valor definitivo del ITEn correspondiente al año del traspaso.”

La disposición derogatoria única de la Ley 21/2001:

“Desde el 1 de enero de 2002 quedan derogadas la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, para las Comunidades Autónomas que cumplan los requisitos del nuevo sistema de financiación.”

La disposición final segunda, apartado dos:

“El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto regulado por la presente Ley y aplicable desde 1 de enero de 2002, así como el nuevo régimen general de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, la participación de éstas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales, sólo serán de aplicación a las Comunidades Autónomas que hayan recibido la transferencia de los servicios que se financiarán mediante el nuevo sistema y, en Comisión Mixta, acepten este último. Las Comunidades Autónomas que no hayan recibido la transferencia de los servicios que se financiarán mediante el nuevo sistema o que, en Comisión Mixta, no acepten este último en su integridad, incluida la cesión de todos los tributos susceptibles de ser cedidos, se financiarán mediante entregas a cuenta que, a tal efecto, se establecerán en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado hasta que, recibida la transferencia de los servicios que se financiarán a través del nuevo sistema, la respectiva Comisión Mixta acepte en su integridad el nuevo sistema de financiación.”

Los motivos de inconstitucionalidad que fundamentan el recurso pueden agruparse en cuatro: en primer lugar, la infracción del art. 115 RS, que se habría producido durante la tramitación del proyecto de ley a su paso por la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado; en segundo lugar, la infracción del principio dispositivo contenido en el art. 147 de la Constitución; en tercer lugar, la falta de respeto del principio de suficiencia en relación con la autonomía financiera recogida en el art. 156 CE, lo que a su vez implicaría una infracción de la garantía de equilibrio económico, del art. 2.1 b) LOFCA, y del principio de lealtad institucional, contenido en el art. 2.1 e) LOFCA. Finalmente, en cuarto lugar, las normas recurridas, según la demanda, incurren en arbitrariedad, e incumplen el principio de lealtad constitucional como parte de la seguridad jurídica, siendo por todo ello contrarias al art. 9.3 CE.

El Abogado del Estado rechaza que los artículos impugnados produzcan las infracciones constitucionales que se les imputan, o que se haya producido una infracción del art. 115 RS, por lo que solicita la desestimación del recurso. Asimismo, entiende que la argumentación de los recurrentes se ciñe exclusivamente a sostener la inconstitucionalidad de la disposición final segunda, apartado segundo, de la Ley 21/2001, sin que se desarrolle en relación con el resto de preceptos impugnados. Por ello, propone la admisión del recurso sólo en relación con el citado precepto.

2. Con carácter previo al examen de fondo, procede realizar tres precisiones en relación con el objeto del recurso.

a) En primer lugar, en la medida en que pueda condicionar el posterior examen de fondo, debemos considerar la incidencia que pueda tener en el proceso el hecho de que la Ley 21/2001 haya sido objeto de derogación por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (Ley 22/2009, en adelante), que dispone la derogación de la Ley 21/2001 con efectos desde el 1 de enero de 2009, salvo concretas excepciones recogidas en las disposiciones transitorias primera y cuarta de aquella ley.

Al respecto, debemos comenzar por recordar nuestra doctrina relativa a la incidencia que la derogación de una norma impugnada tiene en cuanto a la pervivencia del proceso constitucional. Como regla general, en principio hemos establecido que, en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal objeto de impugnación deberá ser tenida en cuenta por el Tribunal. Ello obedece a que carecería de sentido, en el marco de este recurso, “pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento” (por todas, STC 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2). No obstante lo anterior, esta regla general ha sido objeto de distintas matizaciones, ya que “no cabe dar una respuesta unívoca y general a la cuestión relativa a los efectos de la modificación, derogación o pérdida de vigencia de una disposición legal, ulterior a su impugnación” (SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 3; 148/2000, de 1 de junio, FJ 3; 190/2000, de 13 de julio, FJ 2; 16/2003, de 30 de enero, FJ 2; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 4; y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2). En ese sentido, hemos reiterado que puede ser conveniente enjuiciar una norma que haya sido objeto de derogación, con la finalidad de excluir “toda aplicación posterior de la disposición legal controvertida, privándola así del vestigio de vigencia que pudiera conservar” (por todas, véanse las SSTC 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 2; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 4; y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2).

Por otra parte, también hemos establecido, de forma reiterada, que cuando el objeto del proceso constitucional tiene un contenido competencial, de manera que “lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas”, este Tribunal deberá pronunciarse sobre su titularidad “en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva, debiendo inevitablemente resolver los términos de un conflicto mientras la esfera respectiva de competencias no resulte pacífica y aunque la disposición sobre la que se trabó el conflicto resulte luego derogada o modificada” [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 b)]. El fundamento de esta excepción radica en que la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias “no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional que declare, constatando si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada, su definición constitucional o estatutaria” (por todas, misma Sentencia y fundamento).

En este sentido, el aspecto central de la presente controversia descansa en la pretendida vulneración del principio dispositivo (art. 147 CE) en relación con el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156 CE), que habrían sido conculcados tanto por el contenido de los preceptos impugnados como por el procedimiento que ha conducido a su aprobación. Por tanto, se está cuestionando el propio orden constitucional de competencias y, en particular, la forma en que la relación entre competencias materiales y medios de financiación deba ser articulada. Y es que, al ser la financiación autonómica piedra angular del propio sistema de ordenación de competencias (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 2), una controversia como la presente, que incide justamente sobre el tipo de vinculación establecido por el legislador entre las competencias financieras y las materiales, tiene un evidente contenido competencial pues la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas es correlato necesario de su autonomía política (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7).

A mayor abundamiento, es propio de las normas que regulan los diferentes modelos de financiación autonómica tener una vigencia limitada, normalmente quinquenal. Ello se debe a que buena parte del sistema de financiación descansa en aspectos susceptibles de variar sustancialmente en el tiempo, como puedan ser las transferencias de competencias nuevas o incluso el comportamiento de las diferentes fuentes de ingresos en el tiempo. Ello puede explicar, eventualmente, que tengan lugar las citadas revisiones o que los modelos de financiación sean sustituidos en bloque pasado un tiempo. Así, siendo propio de la materia financiera, y en particular de los modelos de financiación de las Comunidades Autónomas, la variación sustancial en un periodo de tiempo relativamente corto, de forma que tanto los distintos modelos acordados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera como las leyes que los regulan, tienen una existencia llamada a ser efímera y que en ocasiones puede incluso ser fugaz, la pérdida de objeto del recurso no puede enjuiciarse, sin más, sobre la base de la desaparición del ordenamiento de las concretas normas objeto de recurso. De hacerlo así, la consecuencia sería dejar extramuros del examen constitucional aspectos tan centrales para la autonomía política de las Comunidades Autónomas, y en general para la organización territorial del Estado, como lo son los modelos de financiación autonómica. Por ello, cabe trasladar aquí nuestra doctrina dictada en relación con la vigencia de las leyes de presupuestos, a cuyo tenor excluir la posibilidad de examen constitucional en estos supuestos “sería tanto como negar la posibilidad de control por este Tribunal Constitucional de determinadas normas con vigencia limitada en el tiempo...creándose así un ámbito normativo (estatal o autonómico) inmune al control de la jurisdicción constitucional” (por todas, STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1). En fin, la derogación de la norma que debe ser contrastada con la Constitución, por un lado, y la pérdida de objeto del proceso, por otro, se encuentran en planos distintos que deben ser nítidamente diferenciados en atención al especial papel que la jurisdicción constitucional está llamada a desempeñar en relación con el orden de fuentes del derecho y, en particular, a su función depuradora del ordenamiento jurídico.

Por otra parte, la pretendida vulneración del art. 115 RS tampoco se puede ver afectada por la eventual derogación o modificación de las normas adoptadas, pues en este caso se trata de realizar un control sobre los vicios de validez en que pudiera haberse incurrido en el momento de su aprobación. Subsiste por tanto el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa. En ese sentido, y como hemos señalado en repetidas ocasiones, “es función esencial de esta jurisdicción garantizar ‘la primacía de la Constitución’ (art. 27.1 LOTC) y asegurar en todo momento, sin solución de continuidad, el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa preconizado por la Norma fundamental, depurando y expulsando del ordenamiento las normas impugnadas que se aparten de dicho sistema, con independencia de que se encuentren o no en vigor cuando se declara su inconstitucionalidad. Es la pureza misma del ordenamiento jurídico la que se ventila en esta sede jurisdiccional, y ello ha de decidirse en términos de validez o invalidez ex origine de las normas impugnadas, sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo constitucional” (por todas, STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2).

Por todo lo anterior cabe concluir que el recurso de inconstitucionalidad no ha perdido objeto.

b) La segunda precisión se refiere a los preceptos objeto de impugnación y la argumentación jurídica desplegada por los recurrentes. En este sentido, debe recordarse nuestra constante jurisprudencia, en el sentido de que la impugnación de normas debe ir seguida de una fundamentación que permita conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que se vulnera el orden constitucional, pues “cuando lo que se encuentra en juego es la depuración del ordenamiento jurídico resulta carga de los recurrentes, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida” (por todas, SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2; y 13/2007, de 18 de enero, FJ 1), ya que “la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada” (STC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5). Pues bien, mientras que la alegación de infracción del art. 115 RS se predica de todos los preceptos de la Ley 21/2001 objeto de impugnación, no sucede lo mismo con el resto de tachas de inconstitucionalidad, por infracción de los arts. 9.3, 147 y 156 CE, así como del art. 2.1 b) y e) LOFCA que se concentran en la disposición final segunda de la Ley 21/2001. La propia demanda se limita a afirmar que el resto de preceptos impugnados lo son “por conexión o consecuencia”, sin que se acompañe esta afirmación de un razonamiento que permita la inteligencia de las razones que justifican su inconstitucionalidad.

Por ello, hay que convenir con el Abogado del Estado cuando afirma en su escrito que la falta de justificación de la inconstitucionalidad del resto de preceptos impide su enjuiciamiento. Adicionalmente, es evidente que no puede admitirse una impugnación global, como la que parece realizarse en el escrito de demanda del presente caso, sin un razonamiento suficiente que lo sustente, pues la adecuada argumentación en tal sentido trasciende el mero requisito procesal, constituyendo el elemento central que ha de permitir a este Tribunal formarse un juicio acerca de los eventuales problemas de constitucionalidad invocados. A falta de tal justificación, este Tribunal se vería obligado a asumir un papel que no le corresponde, reconstruyendo las alegaciones de inconstitucionalidad en relación con un determinado precepto legal. En consecuencia, y puesto que la queja sólo ha sido desarrollada en relación con la citada disposición final segunda, a ésta se ceñirá el examen que se realizará en la presente Sentencia en relación con la posible infracción de los arts. 9.3, 147 y 156 CE, y del art. 2 LOFCA, parámetro de constitucionalidad (art. 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y, por todas, STC 31/2020, de 28 de junio, FJ 130).

c) Finalmente, y de acuerdo con nuestra doctrina relativa al ius superveniens, es preciso dejar constancia de que el art. 2, apartado 1, LOFCA ha sido objeto de modificación con posterioridad a la presentación de este recurso. La Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la LOFCA dio nueva redacción a dicho apartado en términos que no modifican, en lo sustancial, lo pretendido en la demanda. En primer lugar, la garantía de equilibrio económico estaba previamente contenida en el art. 2.1 b), cuya dicción era la siguiente: “la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos cuarenta punto uno, ciento treinta y uno y ciento treinta y ocho de la Constitución corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español”. Tras su reforma, la estabilidad económica se vincula a la estabilidad presupuestaria, cuya definición se incorpora al precepto con el siguiente tenor: “A estos efectos, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, en los términos contemplados en la normativa de estabilidad presupuestaria”.

En segundo lugar, el principio de lealtad institucional estaba previamente contenido en la letra e), que establecía que dicho principio “determinará la valoración del impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones del Estado legislador en materia tributaria o la adopción de medidas de interés general, que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y que deberán ser objeto de valoración anual en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas”. El mismo principio se regula ahora, en términos muy similares, en la letra g), que establece que “la lealtad institucional, que determinará el impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia tributaria o la adopción de medidas que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas o sobre el Estado obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y que deberán ser objeto de valoración quinquenal en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, y en su caso compensación, mediante modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio”.

Por lo tanto, resulta que ambos preceptos mantienen tras su reforma, como ha quedado reflejado, un contenido sustancialmente idéntico al anterior, por lo que a efectos del presente análisis de constitucionalidad las conclusiones no han de ser diversas a consecuencia de la modificación, debiendo utilizar como parámetro de enjuiciamiento la redacción actual.

3. Una vez centrado el objeto del presente recurso, debemos comenzar nuestro análisis con la denunciada vulneración del art. 115 RS. Su examen ha de ser prioritario, toda vez que esa tacha pone en cuestión directamente el procedimiento de adopción de la norma. En sentido similar, aunque en relación con el art. 86.1 CE, nos hemos pronunciado en diversas ocasiones (por todas, en las SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 2; y 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 2).

Afirman los recurrentes que se ha infringido la finalidad del art. 115 RS al admitir como transaccionales enmiendas que materialmente no lo eran. Según el citado artículo “durante la discusión de un artículo, el Presidente podrá admitir a trámite enmiendas que se presenten en ese momento y por escrito, tendentes a alcanzar un acuerdo entre las enmiendas presentadas y el texto legislativo. También se admitirán a trámite enmiendas que, cumplidos los mismos requisitos, tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones terminológicas o gramaticales”.

Los recurrentes entienden que este precepto debe ser interpretado en el sentido de que sólo se podrán presentar enmiendas cuya finalidad sea armonizar diversas enmiendas con distinta redacción; pues bien, dado que las enmiendas pretendidamente transaccionales, se presentaron sobre la base de previas enmiendas, presentadas por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado, mayoritario en el Senado, y el Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria, que tenían idéntica redacción, es imposible que aquéllas tuvieran por finalidad “alcanzar un acuerdo entre las enmiendas presentadas”. El grupo parlamentario mayoritario (Partido Popular) habría intentado, a juicio de los recurrentes, “enmendarse a sí mismo”, burlando la finalidad que ha de presidir la presentación de enmiendas transaccionales. Adicionalmente, los recurrentes también sustentan la inconstitucionalidad de la norma en que dichas enmiendas transaccionales tuvieron como finalidad otorgar redacciones diversas a artículos respecto de los que el propio grupo parlamentario había presentado enmiendas, lo que también sería contrario al objeto del citado precepto, que sólo ampararía la presentación de modificaciones fuera del normal plazo de enmiendas cuando su finalidad fuera “lograr un acuerdo entre posturas diversas”.

Por esta causa, los artículos 6 j), apartados 1 y 2; 16, apartado 1; y, disposición final segunda, apartado 2, se reputan inconstitucionales por los recurrentes.

4. Al respecto, debemos comenzar por recordar que los Reglamentos de las Cámaras pueden constituir parámetros de constitucionalidad, de manera que “aunque el art. 28.1 de nuestra Ley Orgánica no menciona los Reglamentos Parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley, no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras” [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a); 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5; y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6].

Sin embargo, también hemos afirmado que de esta doctrina no puede inferirse que cualquier infracción de los Reglamentos de las Cámaras deba abocar a la inconstitucionalidad de la ley finalmente aprobada, sino que es necesario “examinar, ante todo, si se ha producido o no vulneración de la normativa reguladora de la elaboración de las leyes para, sólo después, y en su caso, valorar si aquella vulneración pudo tener relevancia para la formación de la voluntad legisladora” (97/2002, de 25 de abril, FJ 2). En consecuencia, a efectos de una eventual declaración de inconstitucionalidad, lo relevante es determinar las consecuencias que la inobservancia del procedimiento haya podido tener sobre el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras.

Desde esta perspectiva, para analizar las consecuencias que la pretendida inobservancia del procedimiento haya podido tener en este caso, es preciso partir de los contornos constitucionales del derecho de enmienda, que si bien integra la potestad legislativa atribuida constitucionalmente a las Cortes Generales (art. 66.2 CE), no está exento de límites. En particular, y como afirmamos en la STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 6, deberá comprobarse que existe una “correlación material entre la enmienda y el texto enmendado”, teniendo en todo caso en cuenta que dicho juicio de “conexión material o relación de homogeneidad” debe realizarse con toda cautela, pues “el procedimiento legislativo no puede verse atrapado en unas reglas tan rígidas que hagan del debate parlamentario un procedimiento completamente reglado”. En este sentido, hemos reconocido que “los órganos de gobierno de las Cámaras deben contar con un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley objeto de debate” (misma Sentencia, FJ 7).

5. A partir de esta doctrina, reiterada después en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, procede ahora abordar la tacha de inconstitucionalidad que derivaría de la pretendida vulneración del art. 115 RS.

El art. 115 RS contempla una facultad del presidente de la comisión, que “podrá admitir a trámite” este tipo de enmiendas, denominadas transaccionales, en tanto que “tendentes a alcanzar un acuerdo entre las enmiendas presentadas y el texto legislativo”. Pues bien, tal y como se ha hecho constar en los antecedentes, la finalidad de las enmiendas controvertidas, presentadas durante la sesión de 10 de diciembre de 2001 en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, era proponer una redacción diversa de los tres preceptos. Así sucedió, en primer lugar, con el art. 6 j), modificado a consecuencia de una enmienda transaccional sobre la base de las enmiendas núm. 148, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado y 70 del Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria. En segundo lugar, el art. 16 del proyecto fue a su vez objeto de las enmiendas 161 del Grupo Parlamentario Popular en el Senado y 83 del Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria, sobre cuya base se presentó una transaccional. Finalmente, el mismo procedimiento condujo a la modificación de la disposición final segunda del proyecto de ley, a partir de las enmiendas núm. 200 del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, y 114 del Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria, que fueron objeto posteriormente de una enmienda transaccional que condujo a una diferente redacción del precepto. Las enmiendas 83 y 114 se mantuvieron, en todo caso, para su examen en el Pleno del Senado, que tuvo lugar el 17 de diciembre de 2001, y durante el cual el contenido de la enmienda 114, y en particular la modificación de la disposición final segunda de la Ley 21/2001, ocupó un lugar destacado en el debate.

Pues bien, no es posible afirmar que las cuestiones introducidas mediante las citadas enmiendas transaccionales estuvieran materialmente desconectadas de la iniciativa legislativa o incurrieran en falta de homogeneidad con la misma en el sentido pretendido por los recurrentes. Siendo cierto que las mismas tenían por objeto modificar la redacción de los preceptos objeto de impugnación, ello no puede automáticamente conducir a la conclusión de que se introdujera por ello una cuestión nueva, pues no toda nueva redacción ha de implicar necesariamente que se esté planteando un asunto nuevo. A ese respecto, debe convenirse con el Abogado del Estado, en que las enmiendas controvertidas no estaban en absoluto desconectadas de la finalidad central del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera incorporado al proyecto de ley, cual era aunar, en un mismo modelo, la financiación de las competencias comunes y de la sanidad. En efecto, las citadas enmiendas tuvieron como finalidad modificar el proyecto de ley en el sentido de prever las consecuencias de que una comisión mixta no aceptara todas las competencias previstas en el modelo de financiación previamente acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Se trataba por tanto de enmiendas directamente vinculadas al objeto del proyecto inicial, con el que por lo tanto existía la necesaria conexión, ya que dicho proyecto, en línea con lo acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, tenía como objetivo principal establecer, por primera vez, un sistema de financiación único para todas las competencias, comunes y sanitarias. No se introduce en consecuencia una cuestión nueva que conculque los límites constitucionales al derecho de enmienda sentados en nuestra doctrina, en particular en las SSTC 119/2011 y 136/2011, ya citadas.

Adicionalmente, es preciso señalar que la interpretación que los recurrentes otorgan al art. 115 RS no es la única posible, pues incluso de su tenor literal es posible inferir que la presentación de las enmiendas transaccionales no se circunscribe a los supuestos en que existan enmiendas diversas, sino que es perfectamente posible admitir una enmienda transaccional sobre la base de dos idénticas, con la finalidad de llegar a un acuerdo entre éstas y el texto legislativo. Por tanto, como señala el Abogado del Estado, el tenor de este precepto admite una interpretación más amplia que la pretendida por los recurrentes, de manera que la finalidad de las enmiendas transaccionales puede también radicar en llegar a un acuerdo final entre el texto de la enmienda y el texto legislativo. En este sentido, y desde una perspectiva constitucional, ningún reproche merece la interpretación dada en este caso al art. 115 RS durante el proceso legislativo, y en particular por el Presidente de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que dentro del necesario margen de apreciación para el que le faculta la norma (STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 7) decidió su admisión.

Finalmente, es de destacar el hecho de que en ningún lugar de la demanda se presentan argumentos para sostener que la citada interpretación del art. 115 RS haya mermado las facultades de los parlamentarios para debatir sobre las citadas enmiendas, o se haya hurtado a las Cámaras las posibilidades de debate posterior, limitándose el escrito a poner de manifiesto el tenor de las enmiendas presentadas y las protestas que a su presentación se formularon, por algunos senadores, durante el debate. En este punto, debe reiterarse aquí, en los términos señalados en el anterior fundamento jurídico 2 b), que “la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente”, (por todas, STC 100/2005, de 19 de abril, FJ 3), pues “no corresponde a este Tribunal reconstruir de oficio las demandas” (SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2 y 7/1998, de 13 de enero, FJ 3). En tal sentido, incluso si se pudiera entender infringido el art. 115 RS, no ha quedado acreditado a la luz de los razonamientos de los recurrentes que ello haya alterado “de modo sustancial” el proceso de formación de la voluntad parlamentaria (STC 97/2002, de 25 de abril, FJ 2). Tampoco dicha conclusión puede extraerse del propio desarrollo posterior del procedimiento legislativo que, como se desprende de los antecedentes, propició que el contenido de las citadas enmiendas fuera también objeto de discusión en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en el Pleno del Senado (sesión de 17 de diciembre) y, finalmente, en la sesión plenaria del Congreso (20 de diciembre). En definitiva, no ha quedado acreditado que en este supuesto se haya producido restricción alguna a las facultades de las Cámaras (STC 194/2000, de 19 de julio, FJ 3).

Por las razones anteriores, procede desestimar el primer motivo de inconstitucionalidad invocado, por la pretendida infracción del art. 115 RS.

6. El segundo motivo de inconstitucionalidad alegado es la infracción del art. 147 CE, que recoge el principio dispositivo. Dicho principio, entienden los recurrentes, es de plena aplicación a la financiación autonómica e implicaría concretamente, para las Comunidades Autónomas, la “capacidad de decisión para establecer, en el marco de la Constitución y la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, los recursos financieros de que habrán de nutrirse sus haciendas respectivas, optando por el empleo de unos u otros entre los previstos en el art. 157.1 de la Norma fundamental”. Pues bien, el argumento central que sustenta este motivo es que la disposición final segunda de la Ley 21/2001 condiciona indebidamente la aplicación del nuevo sistema de financiación a la aceptación por cada Comunidad Autónoma de la competencia de gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social. Dicho condicionamiento, alegan que implica además la introducción de una regla de carácter general y permanente que informará en el futuro el propio funcionamiento del sistema de financiación, de manera que éste sólo resultará aplicable “siempre que se produzca de forma incondicionada la aceptación de los servicios que, en cada momento, quiera el Estado transferir a las Comunidades Autónomas”. Por otro lado, como segundo argumento, sostienen los recurrentes que dicha norma no respetaría el contenido del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión del 27 de julio de 2001, lo que a su juicio implica que “la formación de la voluntad de aquella ley ha sido inconstitucional y, por tanto, nula”. La pretendida infracción del principio dispositivo se habría producido así por estos dos motivos.

La disposición final segunda, apartado dos, establece que el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas previsto en la Ley 21/2001 sólo será de aplicación “a las Comunidades Autónomas que hayan recibido la transferencia de los servicios que se financiarán mediante el nuevo sistema y, en comisión mixta, acepten este último”. A partir de esa regla general, la norma prevé dos situaciones diferentes; por un lado, que haya Comunidades Autónomas que no hayan recibido la transferencia de los servicios que se financiarán mediante el nuevo sistema; y, por otro, que haya Comunidades Autónomas que en la correspondiente comisión mixta no acepten el sistema de financiación en su integridad. En ambos supuestos, la norma dispone que la financiación se llevará a cabo mediante entregas a cuenta, “hasta que, recibida la transferencia de los servicios que se financiarán a través del nuevo sistema, la respectiva comisión mixta acepte en su integridad el nuevo sistema de financiación”.

Examinaremos, en primer lugar, la infracción del art. 147 CE, que se basa en que la disposición final segunda de la Ley 21/2001 condiciona la aplicación del nuevo sistema de financiación a la aceptación de la competencia de gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

La norma objeto de impugnación se enmarca en la sustancial reforma de la financiación de los servicios sanitarios, en cuyo contexto debe por tanto interpretarse sistemáticamente. Conviene a este respecto recordar que desde el inicio del proceso de descentralización de competencias, la financiación de los servicios de sanidad se ha llevado a cabo de forma distinta al del resto de competencias denominadas “comunes”, de manera que las sanitarias eran objeto de acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera también diferentes a los que abordaban el resto de competencias. De esta manera, y concretamente desde que en 1981 comenzaran los traspasos de servicios de sanidad a la Generalitat de Cataluña, se han sucedido diversos modelos de financiación de los citados servicios sanitarios, que con carácter general suponían la cobertura del coste de los servicios mediante transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas que los tenían transferidos. Pues bien, siguiendo lo acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Ley 21/2001, regula por primera vez de forma integrada los tres modelos existentes hasta entonces: el modelo de financiación de competencias comunes, el de financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social y el modelo de financiación de los Servicios Sociales de la Seguridad Social. Si hasta ese momento la asistencia sanitaria y los servicios sociales se financiaban mediante transferencias del Estado, ahora se integran en el sistema general, lo que tiene como principal consecuencia el que su coste será financiado por el conjunto de recursos cuyo desarrollo se contiene en la Ley 21/2001.

En este marco de paso a un sistema de financiación único para todas las Comunidades Autónomas de régimen común, una vez que todas ellas han alcanzado idéntico nivel competencial, una medida como la contenida en la disposición final segunda tiene una lógica difícilmente discutible. En efecto, debe recordarse que no es ajena a la lógica del sistema de financiación la vinculación entre competencias materiales y financieras, e incluso el establecimiento de una relación de condicionalidad de manera que asumidas las primeras, deban seguir las segundas. Hay que partir de la base de que el paso de un Estado centralizado a un modelo de Estado en el que las Comunidades Autónomas son responsables de más de un tercio del gasto público se ha producido de forma paulatina y mediante la aprobación de sucesivos sistemas de financiación autonómica. Así, desde el primer momento la preocupación central es asegurar la continuación de la prestación de los servicios que venían siendo competencia del Estado. De esta manera, el sistema de financiación autonómica previsto inicialmente en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas hacía referencia a un periodo transitorio, durante el cual la garantía estatal de la suficiencia de recursos constituía la única manera de llevar a cabo la descentralización sin detener el funcionamiento del Estado. Así se refleja en la disposición transitoria primera, apartado 1, LOFCA, de aplicación a aquel periodo transitorio inicial, y que establece que “hasta que se haya completado el traspaso de servicios correspondientes a las competencias fijadas a cada Comunidad Autónoma en el correspondiente Estatuto, o en cualquier caso, hasta que se hayan cumplido los seis años desde su entrada en vigor, el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a la misma con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia”. La concreción de qué componentes debían integrar el coste efectivo de los servicios traspasados, se llevó a cabo inicialmente mediante el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera número 1-1982. Posteriormente, entre 1987 y 1996 estuvieron en vigor dos modelos de financiación autonómica distintos: uno para el período 1987-1991 y otro para 1992-1996. Ambos modelos tienen su origen en sendos acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera (acuerdo 1-1986, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el método para la aplicación del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas en el periodo 1987-1991 y acuerdo 1-1992, de 20 de enero, sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996).

Debemos comenzar por recordar que no corresponde a este Tribunal decidir cuál deba ser el mejor sistema de financiación de las Comunidades Autónomas o de coordinación de las actividades financieras entre los distintos entes territoriales (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 2; y en el mismo sentido, STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3), pues su función se ciñe a decidir si las normas impugnadas exceden de lo constitucionalmente admisible (SSTC 145/1989, de 21 de septiembre, FJ 6; 13/1992, de 6 de febrero, FJ 2; 68/1996, de 4 de abril, FJ 2; 192/2000, de 13 de julio, FJ 10; y 275/2000, 16 de noviembre, FJ 5).

Debe rechazarse la interpretación que de la disposición en cuestión realizan los recurrentes. Se sostiene en el escrito de demanda que el citado condicionamiento implicaría la introducción de una regla de carácter general. Sin embargo, no cabe inferir esto de la norma recurrida, cuando dispone que “sólo serán de aplicación a las Comunidades Autónomas que hayan recibido la transferencia de los servicios que se financiarán mediante el nuevo sistema y, en Comisión Mixta, acepten este último”. Esto implica efectivamente vincular transferencias materiales y financiación, pero no con carácter general, sino en el marco del concreto acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera parcialmente recogido en la Ley 21/2001, marco que, según el precepto reproducido, requiere además el correspondiente traspaso de servicios y el acuerdo en comisión mixta. Por tanto, es necesario el concurso de la voluntad autonómica de acuerdo con el citado marco, de manera que la referida disposición no deja una puerta abierta a que el Estado imponga transferencias de competencias materiales a las Comunidades Autónomas en el futuro como condición para mantener el sistema de financiación en vigor, pues precisamente este sistema se diseña teniendo en cuenta las competencias transferidas, que el conjunto de recursos previsto en la Ley 21/2001 está destinado a financiar.

Esta vinculación, y en concreto la exigencia contenida en la disposición final segunda de que se haya alcanzado un determinado nivel competencial, como requisito previo para que le sean aplicables un conjunto determinado de reglas de financiación, no vulnera el principio dispositivo, pues no impide a las Comunidades Autónomas decidir, dentro de los límites de la Constitución, acerca del nivel competencial que deban asumir. En efecto, el precepto prevé dos posibilidades, como hemos visto. De acuerdo con la primera, si la Comunidad Autónoma ha recibido la transferencia de servicios y acepta el sistema de financiación, es claro que no se produce ninguna vulneración del principio dispositivo (art. 147 CE), pues se vincula a la competencia estatutaria la correspondiente financiación. Y en la segunda, si la Comunidad Autónoma no ha recibido la transferencia de servicios o no acepta el sistema de financiación, se regirá por el sistema anterior, al que aquélla dio su conformidad, supuesto en el que tampoco se produce ninguna vulneración.

Por todo ello, procede desestimar la infracción del art. 147 CE, como consecuencia de la vinculación establecida entre las competencias sanitarias y el sistema de financiación.

7. Según los recurrentes, la vulneración del artículo 147 CE también se habría producido, en segundo lugar, porque la Ley 21/2001 no respetó lo acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 27 de julio de 2001, a consecuencia de las enmiendas introducidas durante la tramitación del proyecto de ley a su paso por el Senado.

Con carácter previo, debe rechazarse la premisa que sustenta esta alegación de inconstitucionalidad, pues el hecho de que la ley se haya apartado de lo acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera no puede implicar una infracción del art. 147 en los términos sostenidos por los recurrentes. El principio dispositivo, contenido en el art. 147.2 d) CE, no puede interpretarse en el sentido de que cada Comunidad Autónoma pueda decidir, por sí misma, qué parte del sistema de financiación le ha de ser aplicable o incluso si éste le ha de ser aplicable, pues conviene recordar que “el Estado, dentro de los márgenes que la Constitución le otorga y respetando los principios y las competencias financieras autonómicas en ella establecidas (singularmente en el art. 157 CE), está constitucionalmente habilitado para establecer uno u otro sistema de financiación autonómica.... Se trata pues de un modelo normativo cuyo vértice (la LOFCA) se integra en el bloque de la constitucionalidad y que puede variar en función de decisiones políticas del legislador (orgánico y ordinario) estatal, con la participación que en él corresponda a las Comunidades Autónomas, modelo sobre cuya bondad o funcionalidad, como ya señalamos en la STC 68/1996, de 4 de abril, no corresponde a este Tribunal pronunciarse” (SSTC 192/2000, de 13 de julio, FJ 10 y 68/1996, de 4 de abril, FFJJ 3 y 9). En consecuencia, “conferir carácter vinculante a la voluntad autonómica, no sólo anularía la potestad exclusiva del Estado para configurar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que considere más idóneo, sino que le privaría, tanto de ejercer sus potestades de coordinación (art. 156.1 CE), como de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución” (SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 9 y 31/2010, de 28 de junio, FJ 135). No cabe, por tanto, interpretar el principio dispositivo en el sentido de que han de ser las Comunidades Autónomas las habilitadas para elegir el sistema con arreglo al cual deberán financiarse, como pretenden los recurrentes.

Por lo demás, no cabe tampoco convenir con los recurrentes en la afirmación de que la Ley 21/2001 no respetaba en absoluto el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera o incluso que aquélla era totalmente contraria al mismo. Con carácter previo, debe destacarse, según consta en la propia demanda, que el proyecto de ley presentado por el Gobierno al Congreso de los Diputados recogía el contenido del acuerdo 2-2001, que había sido aprobado por unanimidad. Posteriormente, durante la tramitación de dicho proyecto, se introducen las antes citadas enmiendas, a consecuencia de las cuales el texto final de la norma se aparta del citado acuerdo en un aspecto, la previsión de que el sistema de financiación deba ser aceptado, como un todo, junto a las competencias sanitarias. Dicha vinculación, introducida por las Cortes en ejercicio de su potestad legislativa plena (SSTC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4 y 31/2010, de 28 de junio, FJ 136), no merece reproche, pues obedece, como ha quedado expuesto, a que por primera vez se aúnan en un modelo de financiación autonómica todos los mecanismos que financian las diferentes competencias.

En definitiva, en la tacha que examinamos subyace la idea de los recurrentes de que los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera no pueden ser modificados por las Cortes Generales sin el concurso expreso de las Comunidades Autónomas. Adicionalmente, sostienen los recurrentes que el Consejo de Política Fiscal y Financiera habría desplazado a las comisiones mixtas en su papel, de manera que los acuerdos de aquél deberían tener el valor que anteriormente tenían los acuerdos de éstas. Ambas pretensiones deben ser desestimadas, pues ni los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera son equiparables a los que tienen lugar en el seno de las comisiones mixtas, ni estos últimos tienen el valor que los recurrentes pretenden otorgarles.

En efecto, pese al indudable papel que el Consejo de Política Fiscal y Financiera desempeña en la actualidad como órgano de coordinación de las competencias financieras entre Estado y Comunidades Autónomas, reflejado en la LOFCA y al que nos referimos en la STC 13/2007, de 18 de enero (FJ 8), no ha desplazado sin embargo a las comisiones mixtas en los términos pretendidos por los recurrentes. Sobre el respectivo papel de dichas Comisiones y del Consejo de Política Fiscal y Financiera en la configuración de los modelos de financiación autonómica afirmamos que “resulta, por tanto, necesario que este tipo de decisiones, cuya determinación final corresponde a las Cortes Generales, se adopten en el órgano multilateral (en este caso, el Consejo de Política Fiscal y Financiera) en el que el Estado ejercita funciones de cooperación y coordinación ex art. 149.1.14 CE. Estas actuaciones en el marco multilateral deben integrarse con las funciones que las comisiones mixtas de carácter bilateral tengan, en su caso, atribuidas en las normas estatutarias “en cuanto órganos bilaterales específicamente previstos para concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los criterios acordados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera” (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 8), permitiendo, bien con carácter previo a la intervención del órgano multilateral, “acercar posiciones, bien a posteriori, … concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los recursos previstos en el sistema de financiación que, a la vista de las recomendaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pudieran establecer las Cortes Generales” (SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 8 y 31/2010, de 28 de junio, FJ 130).

En el segundo plano suscitado, la doctrina de este Tribunal no ha reconocido a las comisiones mixtas el papel que los recurrentes pretenden otorgarle. Al respecto, y tras distinguirlas nítidamente de las denominadas comisiones mixtas encargadas de los traspasos de servicios, sobre cuyo papel nos pronunciamos en la STC 76/1983, de 5 de agosto (FJ 30), hemos afirmado en la posterior STC 181/1988, de 13 de octubre (FJ 7), que en todo caso los acuerdos en comisión mixta supondrían una vinculación al Estado, en la redacción del correspondiente proyecto de ley, pero no a las Cortes Generales, para quienes en ningún caso serían vinculantes.

En consecuencia, incluso si los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera tuvieran el mismo valor y papel en el sistema de financiación autonómica que los de las comisiones mixtas, tampoco ello conduciría a la intangibilidad de sus acuerdos, como parecen sostener en el fondo los recurrentes. Esta tacha de inconstitucionalidad debe, por lo tanto, ser rechazada.

Por último, en cuanto al argumento de que la ley finalmente aprobada ha sido contraria a la voluntad expresada por las Comunidades Autónomas, debemos destacar que no puede obviarse el hecho de que todas ellas aceptaron el sistema, tal y como estaba regulado en la Ley 21/2001, mediante sus respectivas comisiones mixtas, por lo que difícilmente puede sostenerse que el modelo de financiación en ella aprobado les fue impuesto de forma unilateral (ATC 192/2001, de 3 de julio, FFJJ 2 y 3). Los recurrentes pretenden salvar esta contradicción acudiendo a la doctrina de la intimidación como vicio de la voluntad, recogida en los arts. 1265 y 1267 del Código civil, intimidación que habría concurrido en la citada condicionalidad, y en particular debido al “temor insuperable” de las Comunidades Autónomas a las consecuencias de no aceptar el sistema, ya que tendría lugar una pérdida automática de recursos. Sin perjuicio de que debamos abordar esta cuestión, en relación con la suficiencia, en un fundamento posterior, es preciso en este momento rechazar de plano las alegaciones de los recurrentes en relación con la expresión de la voluntad de las Comunidades Autónomas. En particular, debe señalarse que los recurrentes no justifican los hechos que apoyarían la acusación de intimidación, que de acuerdo con doctrina consolidada requeriría algún grado de violencia y que, en fin, resulta de imposible aplicación a un supuesto como el presente, de relaciones entre entes públicos dentro de un marco de cooperación institucional que se ha desarrollado en tres planos (Consejo de Política Fiscal y Financiera, procedimiento legislativo y acuerdos en comisiones mixtas bilaterales) y donde no cabe en absoluto apreciar la violencia inherente a la idea de intimidación. Es evidente que tan grave acusación debería al menos venir apoyada en algún dato concreto, que en el escrito de demanda no se encuentra.

Por las razones apuntadas, todos los motivos de inconstitucionalidad relacionados con la infracción el art. 147 CE deben ser desestimados.

8. Como tercer motivo de inconstitucionalidad, los recurrentes consideran que la disposición final segunda, apartado 2, supone una infracción del principio de suficiencia, contenido en el art. 156.1 CE y que entienden también recogido en el art. 2.1 b) LOFCA y, por conexión, en el art. 2.1 e), pues la pretendida infracción de la suficiencia pondría a su vez de manifiesto la infracción del principio de lealtad institucional.

La infracción de la suficiencia radicaría en el segundo párrafo de la disposición final segunda de la Ley 21/2001, que dispone que “[l]as Comunidades Autónomas que no hayan recibido la transferencia de los servicios que se financiarán mediante el nuevo sistema o que, en Comisión Mixta, no acepten este último en su integridad, incluida la cesión de todos los tributos susceptibles de ser cedidos, se financiarán mediante entregas a cuenta que, a tal efecto, se establecerán en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado hasta que, recibida la transferencia de los servicios que se financiarán a través del nuevo sistema, la respectiva Comisión Mixta acepte en su integridad el nuevo sistema de financiación”. Los demandantes afirman que la dicción de esta norma supone una infracción del principio de autonomía financiera que debe ser interpretado en términos de suficiencia, ya que la consecuencia de la eventual aplicación de esta disposición sería la de privar de recursos, o al menos limitarlos, a aquellas Comunidades Autónomas que no acepten las transferencias.

Conviene a este respecto recordar nuestra doctrina sobre la suficiencia en relación con el principio de autonomía financiera, contenido en el art. 156.1 CE. Partiendo de que la autonomía política tiene una vertiente económica central, porque “la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines”, hemos afirmado que la suficiencia financiera, ligada a la autonomía financiera, es un principio que encuentra un límite evidente en la propia naturaleza de las cosas, y en particular en el “marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto” (SSTC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; 13/2007, de 18 de enero, FJ 5; y 31/2010, de 28 de junio, FJ 130). También hemos señalado que para poder valorar si una Comunidad Autónoma goza de suficientes recursos es preciso atender, en primer lugar, a las competencias que tiene atribuidas, y en segundo lugar, al conjunto de recursos de que puedan disponer (por todas, STC 109/2011, de 22 de junio, FJ 5). Es decir, la suficiencia financiera se refiere a la totalidad de recursos de que disponen las Comunidades Autónomas para el efectivo ejercicio de las competencias asumidas, no encontrándose por tanto limitada a un único recurso como son las transferencias garantizadas por el Estado (SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5 y 58/2007, de 14 de marzo, FJ 3).

Junto a esta perspectiva, debe además tenerse en cuenta la evolución experimentada por el sistema de financiación autonómica en los últimos años, en relación con los recursos de que disponen las Comunidades Autónomas y las posibilidades de actuar sobre estos mismos recursos. En efecto, si inicialmente el sistema de financiación descansaba, casi en su integridad, en los mecanismos de financiación establecidos por el Estado, y en particular en diferentes tipos de transferencias, en la actualidad los tributos cedidos tienen una importancia central como recurso que, además de garantizar determinados rendimientos a las Comunidades Autónomas, les permite modular el montante final de su financiación mediante el ejercicio de competencias normativas en el marco de lo dispuesto en las correspondientes leyes de cesión de tributos. De esta manera, el sistema permite en la actualidad que las Comunidades Autónomas puedan, por sí mismas, incrementar sustancialmente los recursos con los que han de financiarse. En consecuencia, esta evolución del sistema de financiación ha supuesto un mayor desarrollo del principio de autonomía financiera, de manera que la financiación autonómica no descansa ya, casi en su totalidad, en las transferencias del Estado. Por ello, si bien es cierto que en sus orígenes la autonomía financiera se configuraba más en relación con la vertiente del gasto (SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7 y 104/2000, de 13 de abril, FJ 4) “no cabe duda alguna de que en los últimos años se ha pasado de una concepción del sistema de financiación autonómica como algo pendiente o subordinado a los presupuestos generales del Estado, a una concepción del sistema presidida por el principio de ‘corresponsabilidad fiscal’ y conectada, no sólo con la participación en los ingresos del Estado, sino también y de forma fundamental, de la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de Derecho público. Basta con acudir al último modelo de financiación, correspondiente al quinquenio 1997-2001..., para comprobar cómo se ha puesto de manifiesto la voluntad del legislador estatal de estructurar un nuevo sistema de financiación menos dependiente de las transferencias estatales y más condicionado a una nueva estructura del sistema tributario que haga a las Comunidades Autónomas ‘corresponsables’ del mismo.... Concepto éste el de la ‘corresponsabilidad fiscal’, que no sólo constituye la idea fundamental de dicho modelo sino que además se erige en el objetivo a conseguir en los futuros modelos de financiación” (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3).

A partir de esta doctrina, debe desestimarse la pretendida infracción del art. 156.1 CE, precepto que no garantiza la suficiencia en los términos sostenidos por los recurrentes, sino que exige atender a todos los recursos a disposición de las Comunidades Autónomas, y no sólo a las transferencias garantizadas por el Estado o, como es el presente caso, a las entregas a cuenta como modalidad de participación en los ingresos del Estado. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que el citado mecanismo de entregas a cuenta no excluye que puedan ser aplicables el resto de instrumentos de financiación previstos en el art. 157.1 de la Constitución y desarrollados por la LOFCA, y en particular, los impuestos cedidos, como se desprende de la disposición derogatoria única de la Ley 21/2001, que dispone la derogación de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, únicamente “para las Comunidades Autónomas que cumplan los requisitos del nuevo sistema de financiación”.

Adicionalmente es de destacar, frente a lo planteado en la demanda, que la disposición final controvertida se limita a articular un mecanismo de financiación alternativo para la eventualidad de que algunas Comunidades Autónomas no acepten el nuevo modelo o no hayan recibido la transferencia de los servicios. Sin embargo, nada hay en los términos en los que está redactada la disposición que pueda conducir a la conclusión mantenida por los recurrentes, pues la norma se limita a establecer que las citadas Comunidades Autónomas “se financiarán mediante entregas a cuenta” sin que ello implique que habrán de recibir una menor financiación sino, únicamente, una financiación que descansará principalmente en un mecanismo distinto al que la norma prevé para las Comunidades Autónomas que sí hayan recibido las transferencias.

En consecuencia, y dado que la pretendida insuficiencia alegada por los recurrentes no puede enjuiciarse en abstracto, ya que no hay datos suficientes para concluir que el resultado habría de ser el denunciado, procede desestimar esta tacha de inconstitucionalidad, ya que su aceptación conduciría a llevar a cabo un pronunciamiento preventivo, algo que hemos rechazado de forma reiterada (SSTC 49/1984, de 5 de abril, FJ 2; 76/1991, de 11 de abril, FJ 2; y 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 4).

Junto al art. 156 CE, los recurrentes consideran infringido también el art. 2.1, letras b) y e), LOFCA, por entender que estos preceptos implican también una garantía de la suficiencia. Sin embargo, ninguno de estos dos artículos hace referencia al principio de suficiencia, que sí está enunciado en el apartado f) del mismo precepto, y que no es invocado por los recurrentes en su escrito de demanda. Ciertamente, en virtud del art. 39.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, esa falta de invocación no limita el examen de este Tribunal, aunque en este caso dicho examen debe reconducirse al ya realizado en relación con el art. 156 CE.

En cuanto a los dos preceptos que se consideran vulnerados, en primer lugar, el art. 2.1 b), cuyo tenor se recoge en el anterior fundamento jurídico 2 c), se refiere a la garantía del equilibrio económico por el Estado, pero no al principio de suficiencia. Los recurrentes fundamentan la infracción del citado art. 2.1 b) en la STC 179/1985, de 19 de diciembre, cuyo fundamento jurídico 3 estableció que “el que las Comunidades Autónomas estén obligadas a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad (art. 2.2 LOFCA), no descarga al Estado de tales deberes ni supone la privación del mismo de las competencias correspondientes, pues el propio art. 2.1 b) LOFCA dispuso que ‘la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los arts. 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español’.” (FJ 3). Pues bien, lo cierto es que de la argumentación desplegada no se desprende tacha alguna de inconstitucionalidad ni, desde luego, la relación del citado art. 2.1 b) con el principio de suficiencia.

Lo mismo sucede en relación con el principio de lealtad institucional, contenido en el art. 2.1 e) LOFCA y que los recurrentes invocan en vinculación con la garantía de la suficiencia. De acuerdo con el tenor de este precepto, que tras su reforma se encuentra ahora regulado en la letra g) del mismo precepto, según se expuso en el anterior fundamento jurídico 2, dicho principio exige al Estado determinar “el impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia tributaria o la adopción de medidas que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas o sobre el Estado obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente”. Tales medidas deberán “ser objeto de valoración quinquenal en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, y en su caso compensación, mediante modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio”. Este precepto exige al Estado modificar el sistema de financiación cuando circunstancias posteriores, en tanto que “no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente”, lo hagan necesario. No es por tanto lógicamente aplicable a la elaboración inicial del sistema de financiación, como parecen pretender los recurrentes, sin perjuicio de que en dicha elaboración deba respetarse el principio de lealtad constitucional en los términos que se expondrán más adelante. En segundo lugar, el citado principio de lealtad institucional exige que dicho impacto sea objeto de “valoración quinquenal” por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y habida cuenta que en este caso el propio Consejo acababa de aprobar un sistema de financiación mediante el acuerdo 2-2001, no hay elementos de juicio para sostener, como se hace en la demanda, que dicho principio de lealtad institucional haya sido incumplido. En todo caso, sería una tacha de inconstitucionalidad planteada de forma prematura. En consecuencia, no puede estimarse la pretendida infracción del art. 2.1 g) LOFCA ni su relación con el principio de suficiencia.

Por las razones anteriores, procede desestimar este motivo de inconstitucionalidad.

9. Finalmente, y como cuarto y último motivo de inconstitucionalidad, consideran los recurrentes que la disposición final segunda, apartado dos, de la Ley 21/2001 incurre en una doble infracción del art. 9.3 CE, por tratarse de una norma arbitraria, que además conculca el principio de seguridad jurídica como parte del principio de lealtad constitucional. La arbitrariedad sería debida a la ausencia de una explicación racional para la vinculación entre la aceptación del nuevo sistema de financiación y la transferencia de la gestión de los servicios sanitarios. También serían arbitrarias por la falta de proporcionalidad que habría entre el hecho de que una Comunidad Autónoma decida no aceptar una competencia y la consecuencia, a su juicio desproporcionada, de entender inaplicable todo el sistema de financiación a dicha Comunidad. Finalmente, la arbitrariedad radicaría en que la regulación sería discriminatoria, porque a juicio de los recurrentes, de no aceptarse las transferencias, podrían existir Comunidades Autónomas que se verían privadas de los recursos necesarios para financiar sus competencias.

Además, las normas impugnadas conculcarían el principio de lealtad constitucional contenido en el art. 9.3 de la Constitución como parte del principio de seguridad jurídica. Sostienen los recurrentes que la ley, en la medida en que se aparta de lo previamente establecido en el acuerdo 2-2001 del Consejo de Política Fiscal y Financiera, sería contraria al principio de seguridad jurídica. En fin, tanto la condicionalidad como la falta de respeto del acuerdo, serían también contrarias al principio de lealtad constitucional.

a) En relación con la imputación de arbitrariedad a la norma recurrida, debemos comenzar por recordar que “el control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse por este Tribunal de forma que no se impongan constricciones indebidas al Poder Legislativo y se respeten sus opciones políticas” (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 4), de manera que “el cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de su control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad” (misma Sentencia y fundamento jurídico), y ello porque “si el poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del Ordenamiento no es suficiente la mera discrepancia política para tachar a la norma de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales” (SSTC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 4 y 13/2007, de 18 de enero, FJ 4).

En particular, en este caso el análisis se ha de centrar en “verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 11; 104/2000, de 13 de abril, FJ 8; 120/2000, de 10 de mayo, FJ 3; 96/2002, de 25 de abril, FJ 6; 242/2004, de 16 de diciembre, FJ 7; y 47/2005, de 3 de marzo, FJ 7)” (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 4). Pues en definitiva, “lo que la Constitución proscribe son las diferencias que carezcan de justificación objetiva y razonable, conllevando beneficios que otras Comunidades Autónomas, en las mismas circunstancias, no podrían obtener” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 131).

A partir de esta doctrina, procede desestimar la denuncia de inconstitucionalidad formulada por los recurrentes. Para empezar, porque la eventual diferencia de financiación no tendría, como pretenden los recurrentes, efectos discriminatorios. En primer lugar, porque el término de comparación no tiene lugar, como se infiere de la demanda, entre Comunidades Autónomas con el mismo nivel competencial, sino que queda establecido entre Comunidades Autónomas según hayan recibido o no las transferencias sanitarias, por lo que el nivel competencial sería heterogéneo. Y fundamentalmente, en segundo lugar, porque la controvertida disposición encuentra su racionalidad en la lógica del nuevo modelo de financiación, que precisamente tiene su epicentro en la incorporación de las competencias sanitarias al sistema de financiación antes denominado “común”, en los términos expuestos en anteriores fundamentos. No se trata por tanto de una opción del legislador que carezca de toda justificación razonable, antes al contrario, la medida tiene una razón de ser difícilmente discutible, cual es la de facilitar un sistema de financiación homogéneo para todas las Comunidades Autónomas que tengan el mismo nivel competencial.

b) En relación con el principio de lealtad constitucional y su aplicación a las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas nos hemos pronunciado en reiteradas ocasiones, afirmando que éste resulta “esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial” de manera que “constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico cuya observancia resulta obligada” (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 11), tratándose de un principio que “tiene una específica proyección en la materia financiera, tal como se recoge en las normas vigentes que integran el bloque de constitucionalidad en esta materia” (STC 109/2011, de 22 de junio, FJ 5). También hemos recalcado la conexión entre este principio y el establecimiento de un sistema adecuado de colaboración entre Administraciones, de manera que “el adecuado funcionamiento del Estado autonómico se sustenta en los principios de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí, además de en el establecimiento de un sistema de relaciones presididas por la lealtad constitucional, principios todos ellos que deben hacerse efectivos al margen, incluso, del régimen de distribución competencial” (por todas, STC 109/2011, de 22 de junio, FJ 5). Finalmente, hemos destacado que lo que el principio de lealtad constitucional exige es que el Gobierno extreme el celo por llegar a acuerdos con las Comunidades Autónomas, pero no que dichos acuerdos deban ser vinculantes (SSTC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4; 13/2007, de 18 de enero, FJ 11; y 31/2010, de 28 de junio, FJ 138). La tramitación como proyecto de ley de los acuerdos que se hayan adoptado en el seno de un órgano multilateral, como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, “constituye una garantía procedimental que no impide, limita ni menoscaba la potestad legislativa plena que, de acuerdo con el art. 66.2 CE, ejercen las Cortes Generales” (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4 y STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 136).

A partir de esta doctrina, debe rechazarse también la pretensión de los recurrentes, pues, como ha quedado expuesto, el proyecto de ley presentado por el Gobierno respetaba escrupulosamente lo acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 27 de julio de 2001, de manera que las disposiciones controvertidas fueron consecuencia de la posterior tramitación parlamentaria.

Adicionalmente, es de destacar que las normas objeto de impugnación no sólo no eran ajenas al citado acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, sino que además fueron debatidas en el Parlamento y examinadas con posterioridad en las correspondientes comisiones mixtas bilaterales. En particular, las modificaciones al proyecto de ley que suscitan la controversia se introdujeron en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, órgano que precisamente pretende cumplir el objetivo de facilitar la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso legislativo (art. 56 RS), de ahí que, por ejemplo, dichas comisiones tengan asignado el doble de miembros que el resto (art. 51.3 RS) y que se facilite la asistencia y participación de todos los Senadores designados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (art. 56 bis 1 RS). De esta manera, y partiendo de que el debate legislativo que tiene lugar en las Cámaras sirve a su vez al adecuado cumplimiento del principio democrático, valor superior de nuestro ordenamiento jurídico reflejado en el art. 1.1 CE, y es reflejo de un sistema de participación política “en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa” (STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 3), precisamente este debate habría propiciado un mayor respeto a la voluntad de las Comunidades Autónomas, que tuvieron tres foros diferentes e incluso tres oportunidades (Consejo de Política Fiscal y Financiera, Parlamento y comisiones mixtas bilaterales) para discutir el modelo de financiación que les fue finalmente aplicado.

En fin, del iter seguido no es posible afirmar que los mecanismos de cooperación y coordinación no hayan funcionado y que por tanto se haya infringido el principio de lealtad constitucional, sino que justamente cabe extraer la conclusión contraria.

Por las razones expuestas, también este último motivo de inconstitucionalidad debe ser desestimado.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a quince de diciembre de dos mil once

SENTENCIA 205/2011, de 15 de diciembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 9, de 11 de enero de 2012)

ECLI:ES:TC:2011:205

Cuestión de inconstitucionalidad 6726-2009 y 6727-2009. Planteadas por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con el art. 143.2 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

Derecho a la igualdad en la ley y protección de la salud por el sistema de seguridad social: validez del precepto legal que reconoce únicamente a los pensionistas que ejerzan una actividad remunerada la posibilidad de revisar en cualquier momento el grado de invalidez permanente reconocido.

1. Es constitucionalmente lícito, desde la perspectiva del art. 14 CE, el diferente tratamiento que la Ley ofrece a unos y otros pensionistas de incapacidad permanente en cuanto a la posibilidad de revisión del grado de pensión reconocido, que está basado en la toma en consideración de una circunstancia jurídicamente relevante, no carente de sentido y justificación, cual es el hecho de que el pensionista compatibilice o no su pensión con el ejercicio de una actividad laboral por cuenta propia o ajena [FJ 8].

2. Del precepto legal cuestionado no se desprende necesariamente un tratamiento legal “más favorable” de los pensionistas que trabajan respecto de los que no trabajan, toda vez que de la no sujeción de la revisión a plazos mínimos pueden derivarse tanto efectos favorables como desfavorables para el pensionista, en términos de mantenimiento, mejora o reducción de la prestación económica reconocida [FJ 6].

3. Las prestaciones por incapacidad permanente constituyen en el sistema contributivo de la Seguridad Social un instrumento de protección social frente a la pérdida de empleo y salario derivada de la situación de incapacidad, razón por la cual la concurrencia o no con la pensión de una actividad laboral del pensionista será un dato que necesariamente habrá de tener alguna relevancia en la ordenación del sistema, en la medida en que incide sobre el objeto mismo de la protección [FJ 6].

4. El art. 143.2 LGSS no impone a los pensionistas de incapacidad que no trabajen la obligación de comenzar a trabajar para poder acceder a la revisión de grado, sino que lo que les impone es la necesidad de esperar para ello el periodo de tiempo determinado por el plazo mínimo de revisión establecido en la resolución de declaración de la incapacidad, lo que no vulnera el art. 41 CE [FJ 9].

5. No se deriva de la Constitución un derecho del pensionista a la revisión automática de su grado de invalidez, de manera que el grado de reconocimiento recoja de manera inmediata y sin ningún plazo de demora cualquier variación en el estado invalidante del mismo, sino que tal cuestión forma parte del ámbito de la libertad del legislador para la articulación técnica del sistema de protección (SSTC 65/1987, 128/2009) [FJ 7].

6. La protección de la incapacidad permanente protege la disminución o anulación de la capacidad del sujeto protegido para desempeñar un trabajo, mediante el reconocimiento de unas prestaciones económicas que varían en su contenido y cuantía en función del grado de disminución que las lesiones sufridas determinan en su capacidad profesional, razón por la cual, su régimen jurídico exige necesariamente la posibilidad de la revisión por agravación o mejoría del estado invalidante (STC 197/2003) [FJ 5].

7. Doctrina sobre el derecho a la igualdad en relación con las prestaciones del sistema de la Seguridad Social (SSTC 103/1984, 197/2003) [FJ 3].

8. Doctrina general sobre el principio de igualdad (SSTC 22/1981, 88/2005) [FJ 3].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 6726-2009 y 6727-2009, planteadas por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña sobre el apartado 2 del art. 143 de la Ley general de la Seguridad Social, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por posible vulneración de los arts. 14, 41, 43.1 y 2 y 49 CE. Han intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, el Letrado de la Administración de la Seguridad Social, en representación del Instituto Nacional de la Seguridad Social, y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 21 de julio de 2009 se registró en este Tribunal Constitucional un escrito de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, al que se acompañaba, junto al testimonio de las actuaciones correspondientes al recurso de suplicación núm. 872-2008, el Auto del mismo órgano jurisdiccional de 15 de junio anterior, por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art 143.2 de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS), texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo l/l994, de 20 de junio, por posible vulneración de los arts. 14, 41, 43.1 y 2 y 49 CE.

Mediante diligencia de ordenación de 3 de agosto de 2009 se dirigió atenta comunicación a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña a fin de que dispusiera lo necesario para que se procediese a la traducción del Auto de 15 de junio de 2009, antes reseñado. El 20 de octubre de 2009 se recibió en el Registro General de este Tribunal Constitucional oficio de la Secretaria del órgano judicial promotor de la presente cuestión de inconstitucionalidad al que se adjuntaba testimonio de la traducción de los Autos de 28 de abril de 2009 y 15 de junio de 2009.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, en síntesis, los siguientes:

a) Doña A.M.M.A. fue declarada en situación de incapacidad permanente derivada de enfermedad común, en grado de total para la profesión habitual, por resolución de la dirección provincial de Barcelona del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) de 5 de septiembre de 2005. En la resolución se indicaba que se podría instar la revisión de la incapacidad declarada, por agravación o mejoría, en julio de 2007.

b) El día 2 de diciembre de 2005 la actora presentó solicitud de revisión del grado de incapacidad, que le fue denegada por resolución del INSS de 24 de enero de 2006, por no haber transcurrido el plazo legalmente establecido.

c) Tras agotar la vía administrativa ante el INSS, organismo que por resolución de 28 de abril de 2006 confirmó el pronunciamiento inicial, la actora presentó demanda judicial, que fue estimada por Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 2 de Sabadell de 15 de enero de 2007, que declaró a la actora en situación de incapacidad permanente absoluta y condenó, en consecuencia, a la entidad gestora demandada a reconocer y abonar a la actora una pensión vitalicia y mensual del 100 por 100 de la base reguladora, con efectos desde el 25 de enero de 2006 y con las revalorizaciones y mejoras legalmente procedentes.

d) Contra dicha Sentencia interpuso el INSS recurso de suplicación, en el segundo de cuyos motivos aducía la vulneración por la resolución recurrida del art. 143.2 LGSS. Pendiente de resolución el recurso de suplicación, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó Auto de 28 de abril de 2009, por el que confería a las partes personadas y al Ministerio Fiscal un plazo común de diez días para que alegaran acerca de la posibilidad de que el art. 143.2 LGSS fuera contrario a los arts. 14, 41, 43.l y 2, y 49 CE, a los efectos de plantear cuestión de inconstitucionalidad. El Ministerio Fiscal manifestó, mediante escrito de 8 de mayo de 2009, que consideraba procedente el planteamiento de la cuestión, criterio coincidente con el de la representación procesal de doña A.M.M.A., que evacuó el trámite conferido el 22 de mayo de 2009. Ese mismo día el Letrado de la Administración de la Seguridad Social formuló su oposición al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

e) Finalmente, por Auto de 15 de junio de 2009 la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña acordó el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad a fin de “plantear al Tribunal Constitucional si la prohibición establecida en el artículo 143.2 LGSS, de que los trabajadores declarados en situación de incapacidad permanente que no desarrollen actividad laboral alguna por cuenta propia o ajena puedan instar la revisión del grado de invalidez que les ha sido reconocido, antes de que haya transcurrido el plazo fijado para la revisión, puede ser contraria a los artículos 14, 41, 43.1 y 2, y 49 de la Constitución Española”.

3. El Auto de 15 de junio de 2009 de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que seguidamente se resumen.

Tras recoger la Sala los antecedentes del recurso de suplicación pendiente de resolución ante la misma, analiza el precepto legal sobre cuya constitucionalidad alberga dudas, señalando que en el mismo se establece un plazo general para la revisión de las prestaciones por incapacidad permanente, al que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha atribuido reiteradamente carácter taxativo, de modo que la única excepción a la aplicación del plazo mínimo de revisión es que la persona que padece la invalidez permanente ejerza cualquier trabajo por cuenta propia o ajena. Esta persona tiene abierta la posibilidad de la revisión, de oficio o a instancia de parte, que se le niega a quien esté inactivo.

Sin poner en duda la posibilidad de que el legislador establezca plazos mínimos para la revisión, entiende el órgano jurisdiccional promotor de la cuestión que la excepción fijada para los supuestos en los que la persona trabaja puede no ser respetuosa con el principio constitucional de igualdad ante la ley en el sentido de que, sea cual sea su situación física, queda vedada la posibilidad de este revisión anticipada, anterior al plazo fijado por el INSS, a aquellas personas discapacitadas que no desarrollen actividad laboral. Es dudoso, además, que esa desigualdad tenga un fundamento respetuoso con los derechos fundamentales. La protección de la Seguridad Social a la que hace referencia el art. 41 CE tiene como finalidad, en este caso, que quien se halle imposibilitado para atender a su propia subsistencia pueda acceder, si reúne los requisitos legales y reglamentarios, a las prestaciones correspondientes. En el caso que nos ocupa se trata ya, a juicio de la Sala, de una persona que, por causa de su minusvalía reconocida, se halla incapacitada para llevar a cabo los trabajos básicos de su profesión habitual, razón por la cual tiene derecho a percibir la correspondiente pensión vitalicia, en una cuantía reducida respecto de la base reguladora, dada la posibilidad jurídica (y presumiblemente física) de que el pensionista pueda completar sus ingresos mediante una actividad laboral por cuenta propia o por cuenta ajena. Como la situación de minusvalía no es necesariamente estática, aunque pueda presumirse su carácter irreversible, la evolución en su estado permitiría un cambio en la prestación, ya sea incrementándola, disminuyéndola o, incluso, suprimiéndola.

Los inconvenientes que supondría la hipotética revisión continua de grado en vía administrativa se evitan con la previsión legal de permanencia mínima en el grado reconocido. Pero la exigencia de que el trabajador desarrolle actividad laboral, sea por cuenta propia o ajena, viene a introducir un factor que, aunque sea justificado o conveniente en determinados casos (atender la situación de quien causa baja por un agravamiento de su enfermedad o discapacidad, o bien permitir el trabajo sin limitaciones a quien ha mejorado), no es de ninguna manera necesario de una forma absoluta y general, como pone de manifiesto, en opinión de la Sala de lo Social del Tribunal Superior Justicia de Cataluña, el caso sometido a su enjuiciamiento. A juicio del órgano judicial, no resulta justificado este tratamiento más favorable de quien, percibiendo la correspondiente pensión de Seguridad Social, ha conseguido completarla con el fruto de su trabajo y tiene, al mismo tiempo, la posibilidad de pedir la revisión si su estado se agrava, mientras que la persona declarada inválida que no trabaja tiene que añadir, a las dificultades propias de subsistir exclusivamente con la pensión correspondiente, la imposibilidad de instar un adecuado incremento de pensión por agravamiento correlativo a su disminución de capacidad laboral cuando su enfermedad se agrava y disminuye de hecho su capacidad de integración en el mercado laboral. Añade la Sala que esta situación no es, con todo, la más extrema a la que se podría llegar pues, si se tratase de una persona en situación de incapacidad permanente absoluta que, a causa de un imprevisto agravamiento, se encontrara en situación de gran invalidez y necesitase, por lo tanto, de la ayuda de una tercera persona para las tareas fundamentales de la vida, esta situación aún más grave llevaría añadida la imposibilidad —salvo concurrencia de algún supuesto excepcional— de revisar la situación antes de la fecha prevista en la resolución, pues el inválido permanente absoluto no podrá ejercer ordinariamente ningún tipo de tarea por cuenta propia o ajena.

Es por ello que el órgano judicial promotor de la cuestión entiende que distinguir, como hace el precepto legal controvertido, entre personas con invalidez en función de que desarrollen una actividad laboral puede vulnerar el derecho a la igualdad (art. 14 CE), así como el art. 4l CE, que establece un sistema de seguridad social que garantice la asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad, como la de la persona con invalidez permanente total que ve agravada sus patologías hasta el punto de impedirle el ejercicio de profesión u oficio alguno sin que, por otra parte, pueda acceder a la superior prestación protectora justamente porque, al no trabajar, se le cierra la única vía excepcional de revisión contemplada en el precepto legal cuya constitucionalidad se cuestiona; el art. 43 CE, que en sus dos primeros párrafos dispone la protección de la salud mediante las prestaciones correspondientes, pues la persona incapacitada que para poder acceder a una revisión de su grado de invalidez se vea obligada a trabajar pone con ello en peligro su salud, sin que el sistema la proteja adecuadamente, y, finalmente, el art. 49 CE, que impone a los poderes públicos la rehabilitación e integración de las personas con discapacidades físicas, sensoriales y psíquicas, entre las que se encuentran, evidentemente, las personas declaradas en situación de incapacidad permanente total para el desempeño de su profesión habitual.

Pasa seguidamente el Auto de planteamiento a examinar las razones aducidas en el trámite de audiencia del art. 35.2 LOTC por el Letrado de la Administración de la Seguridad Social en defensa de la constitucionalidad del art. 143.2 LGSS. Según el órgano judicial promotor de la cuestión, esas razones podrían agruparse en torno a cuatro grandes ideas. En primer lugar, sostendría el citado Letrado que la diferencia de trato responde a la existencia de situaciones distintas; además, apunta que es posible la impugnación jurisdiccional del plazo de revisión de la atribución de un grado de invalidez; igualmente, sostiene que la revisión no está sujeta a plazo cuando es debida a la aparición de nuevas patologías que no pudieron ser tomadas en consideración al adoptar la declaración inicial y, para concluir, sostiene que el inicio de una actividad laboral, ya sea por cuenta propia o ajena, es un indicio de modificación del estado invalidante.

Con respecto al primero de estos argumentos el órgano judicial promotor de la cuestión admite que son distintas las situaciones de las personas que desarrollan, o no, una actividad laboral. Pero también entiende que ello no justifica un tratamiento jurídico de diversidad extrema cuando la situación de invalidez es idéntica y el hecho de trabajar o no hacerlo es una decisión que en absoluto depende de la libre voluntad del trabajador sujeto a su capacidad residual y a las especificidades de un mercado de trabajo al que es lógico presumir que una persona declarada inválida accede en situación de desventaja. No se justifica, por ello, que se dispense mejor tratamiento a quien, percibiendo la pensión de Seguridad Social, logra complementarla con el fruto de su trabajo, brindándosele la posibilidad de revisar su situación de invalidez si se agrava, posibilidad que se le niega a quien no trabaja.

Por lo que hace a la posibilidad de impugnar el plazo para la revisión de la situación de invalidez, se trata, a juicio de la Sala, de un hecho que en nada afecta a la posible inconstitucionalidad del precepto. Antes bien, esta impugnación nunca podrá ir encaminada a eliminar el plazo de limitación, impuesto en cualquier caso por la ley, sin que tampoco esa impugnación pueda erigirse en carga de la persona declarada inválida.

Acerca de la no aplicabilidad del plazo de revisión en los supuestos en los que el agravamiento se deba a una patología sobrevenida o no valorada en su día, dice la Sala que es dudosamente sostenible, dados los estrictos términos del artículo 143.2 LGSS; pero, en cualquier caso, no tiene trascendencia alguna en relación con el caso presente, en el que el agravamiento de la situación de la trabajadora demandante deriva claramente de la misma enfermedad (un tumor cerebral) que dio lugar a que se la declarase en situación invalidante, por lo cual la Sala mantiene la resolución de la cuestión de inconstitucionalidad como elemento del todo necesario para resolver el presente recurso de suplicación.

Finalmente, y al respecto de la consideración del inicio de una actividad laboral como indicio de cambio en la capacidad de la persona declarada inválida, indica el órgano judicial que puede admitirse si se trata de una revisión por mejoría, pero no cuando nos hallamos, como sucede en el supuesto pendiente de resolución, ante una revisión por agravamiento. Es más, este argumento quedaría contradicho por el dato de que quien está en condiciones de realizar una actividad laboral puede solicitar no sólo una revisión por mejoría sino también por agravamiento, 1o que se niega a quien no desempeña trabajo alguno.

Por todas estas razones, y a fin de dilucidar si la demandante podía pedir la revisión del grado de incapacidad permanente que tiene reconocido, decide la Sala elevar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

4. El mismo día 21 de julio de 2009 tuvo entrada en este Tribunal Constitucional un segundo escrito de la Sala de 1o Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, al que se acompañaba, junto al testimonio de las actuaciones correspondientes al recurso de suplicación núm. 2166-2008, el Auto del mismo órgano jurisdiccional de 15 de junio anterior, por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art 143.2 LGSS, por posible vulneración de los arts. 14, 41, 43.1 y 2 y 49 CE.

Mediante diligencia de ordenación de 3 de agosto de 2009 se dirigió atenta comunicación a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña a fin de que dispusiera lo necesario para que se procediese a la traducción de las actuaciones remitidas con Auto de 15 de junio de 2009. El 26 de octubre de 2009 se recibió en el Registro General de este Tribunal Constitucional oficio de la Secretaria del órgano judicial promotor de la presente cuestión de inconstitucionalidad al que se adjuntaban los documentos traducidos obrantes en las actuaciones.

5. Los antecedentes de hecho del planteamiento de esta segunda cuestión de inconstitucionalidad son, en síntesis, los siguientes:

a) Don B.C.S fue declarado en situación de incapacidad permanente derivada de enfermedad común, en grado de total para la profesión habitual, por resolución de la dirección provincial de Barcelona del INSS de 20 de septiembre de 2005. En la resolución se indicaba que se podría instar la revisión de la incapacidad declarada, por agravación o mejoría, a partir de agosto de 2007.

b) El día 3 de mayo de 2007 el actor presentó solicitud de revisión del grado de incapacidad, que le fue denegada por resolución del INSS de 30 de mayo de 2007, por no haber transcurrido el plazo legalmente establecido.

c) Tras agotar la vía administrativa ante el INSS, organismo que por resolución de 17 de julio de 2007 confirmó el pronunciamiento inicial, el actor presentó demanda judicial, que fue estimada por Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de Mataró de 13 de diciembre de 2007, que declaró al actor en situación de incapacidad permanente absoluta y condenó, en consecuencia, a la entidad gestora demandada a reconocer y abonar al actor una pensión en la cuantía del 100 por 100 de la base reguladora de 1.123,94 €, con efectos desde el 31 de mayo de 2007, con los mínimos, las mejoras y las revalorizaciones legalmente procedentes.

d) Contra dicha Sentencia interpuso el INSS recurso de suplicación, en el primero de cuyos motivos aducía la vulneración por la resolución recurrida del art. 143.2 LGSS. Pendiente de resolución el recurso de suplicación, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó Auto de 5 de mayo de 2009, por el que confería a las partes personadas y al Ministerio Fiscal un plazo común de diez días para que alegaran acerca de la posibilidad de que el art. 143.2 LGSS fuera contrario a los arts. 14, 41, 43 .l y 2, y 49 CE, a los efectos de plantear cuestión de inconstitucionalidad. El Ministerio Fiscal manifestó, mediante escrito de 19 de mayo de 2009, que consideraba procedente el planteamiento de la cuestión. El día 27 de mayo de 2009 el Letrado de la Administración de la Seguridad Social formuló su oposición al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. El día 28 de mayo de 2009 la representación procesal del actor presentó sus alegaciones, señalando su conformidad con el planteamiento de la cuestión, pese a entender, que en el caso de autos, la aplicación del art. 143.2 LGSS no impedía la revisión anticipada del grado, al pretenderse la valoración de nuevas lesiones no valoradas en su día.

e) Finalmente, por Auto de 15 de junio de 2009 la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña acordó el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad a fin de “plantear al Tribunal Constitucional si la prohibición establecida en el artículo 143.2 LGSS, de que los trabajadores declarados en situación de incapacidad permanente que no desarrollen ninguna actividad laboral por cuenta propia o ajena puedan instar la revisión del grado de invalidez que les ha sido reconocido, antes de transcurrido el plazo fijado para la revisión, puede ser contraria a los artículos 14, 41, 43.1 y 2, y 49 de la Constitución Española”.

6. El Auto de 15 de junio de 2009 de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, rechazando la tesis de la parte actora relativa a la posibilidad de revisión anticipada de grado al amparo del art. 143.2 LGSS cuando la causa del agravamiento fuera una patología diferente a la valorada al determinar el grado de invalidez, fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las mismas consideraciones contenidas en el primer Auto de la misma fecha, correspondiente al recurso de suplicación núm. 872-2008, que han sido recogidas en el antecedente 3 anterior.

7. Por sendas providencias de 18 de febrero de 2010 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite ambas cuestiones de inconstitucionalidad registradas con los números 6726-2009 y 6727-2009, respectivamente; reservar para sí el conocimiento de las mismas; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes. Igualmente se acordó oír a las mencionadas partes para que en el mismo plazo aleguen lo que estimen conveniente sobre la acumulación de ambas cuestiones de inconstitucionalidad, así como comunicar ambas resoluciones a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezcan suspendidos los procesos hasta que este Tribunal resuelva las presentes cuestiones. Finalmente se ordenó publicar la incoación de las dos cuestiones de inconstitucionalidad en el “Boletín Oficial del Estado” (lo que se cumplimentó en el “BOE” núm. 56 de 5 de marzo de 2010).

8. Por escritos registrados el día 3 de marzo de 2010 el Presidente del Senado comunicó en ambos procedimientos el acuerdo adoptado por la Mesa del Senado en el sentido de que se tuviera a la Cámara por personada y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. En idéntico sentido se pronunció la Mesa del Congreso de los Diputados, según escritos de su Presidente registrados el día 5 de marzo de 2010.

9. Por escritos registrados el día 9 de marzo de 2010, el Letrado de la Administración de la Seguridad Social, actuando en nombre y representación del INSS, solicitó que se le tuviera por personado y parte en ambos procedimientos.

10. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones en los dos procedimientos mediante escritos registrados el 10 de marzo de 2010, en los que solicitó la desestimación de las cuestiones planteadas.

Comienza el Abogado del Estado por observar que existe una cierta indefinición en el Auto de planteamiento de la cuestión sobre la materia legal cuestionada, todo vez que parece cuestionar no el texto en su conjunto o en determinados párrafos, sino que arranca de una previa conclusión interpretativa diferenciadora entre dos clases de personas afectadas por una incapacidad permanente total: quienes no desempeñan trabajo alguno, que estarían afectados por la prohibición de revisión antes de expirar el plazo fijado, y quienes realizan trabajo de cualquier clase, que podrían instar la revisión en cualquier momento. Sin embargo, en otros pasajes del Auto lo que se cuestiona no sería la supuesta prohibición temporal de revisión a los que no trabajan, sino precisamente la excepción que de dicha prohibición se dispensa a quienes desempeñan algún tipo de trabajo por cuenta propia o ajena.

En relación con la duda sobre la posible vulneración por el precepto cuestionado del art. 41 CE, que el Auto de planteamiento enuncia, a juicio del Abogado del Estado, con base en la consideración de que el precepto depara una peor condición a quienes por causa de su incapacidad no se encuentran en condiciones de desempeñar ningún trabajo y a quienes se impondría para poder instar la revisión la para ellos imposible condición de trabajar, frente a los que pudiendo trabajar y trabajando efectivamente se ven asistidos de una dispensa de esa limitación temporal de instar la revisión, señala el Abogado del Estado que tal argumentación entraña una cierta deformación de la ratio legis del precepto. A su juicio, el art. 143.2 atiende al caso de que el trabajador declarado incapacitado para su profesión habitual haya encontrado trabajo y esté efectivamente trabajando, situación que afronta el legislador desde diversas perspectivas y, entre ellas, la de unas incompatibilidades rigurosas (art. 141 LGSS), que tienden a evitar que una incapacidad reconocida pero previsiblemente superada con el tiempo siga constituyendo una carga económica injustificada sobre los fondos de la Seguridad Social, por lo que se faculta al INSS —significativamente colocado en primer lugar en la redacción del precepto— para comprobar la adecuación de la declaración de incapacidad a la nueva situación, lo cual obliga, pues lo contrario sería absurdo, a incluir también la posibilidad de que la revisión se realice por iniciativa o a solicitud del propio beneficiario.

En segundo lugar, no aprecia el Abogado del Estado que el precepto cuestionado vulnere, como sugiere el Auto de planteamiento de la cuestión, la obligación de realizar una política de rehabilitación e integración de los discapacitados que impone a los poderes públicos el art. 49 CE, vulneración que se produciría, a juicio de la Sala, por imponer a los impedidos de trabajar la realización de un trabajo como condición de la revisión de su grado de incapacidad. Al contrario, es la posibilidad de revisión anticipada de la incapacidad de quienes realizan un trabajo efectivo la que podría enmarcarse con facilidad en una política de reintegración al trabajo: el trabajador que se esfuerza por encontrar un trabajo distinto del habitual, llegando efectivamente a desempeñarlo, se hace acreedor a una diligente vigilancia de su estado, con objeto de que no quede perjudicada ni su salud ni su capacidad de trabajo. De esta forma, si el INSS emprende de oficio la revisión del grado de incapacidad está ajustándose a las finalidades que propugna el art. 49 CE, al tiempo que evita potencialmente situaciones abusivas de percepción inadecuada de la pensión.

Tampoco aprecia el Abogado del Estado vulneración del art. 43 CE, que a su juicio el Auto motiva en la recurrente consideración de que el precepto impone a los inválidos permanentes la obligación de trabajar para lograr la revisión, lo que pondría en peligro su salud. Esta consideración del Auto, que apunta al riesgo de que el inválido permanente que se juzgue incapaz para todo trabajo intente alcanzar la incapacidad absoluta por medio de un trabajo —que habría de ser necesariamente fingido, al no poder realizarse materialmente— para dar cumplimiento a lo que el Auto denomina “condición de trabajar” como medio para instar la revisión, no pondría de relieve, a juicio del Abogado del Estado, sino una perversión del propio sistema, sin que estas posibilidades de fraude de ley —difíciles de imaginar en la hipótesis del Auto de que alguien se lesione en su salud por fingir un trabajo imposible y por ello inexistente— se puedan convertir en cargos acusatorios de la inconstitucionalidad de un precepto que debe ser enjuiciado por lo que dice y pretende, y no por la remota posibilidad de ser burlado.

Finalmente, en relación con la pretendida vulneración del art. 14 CE, y al margen de la ya aducida indeterminación de si es el tratamiento de los incapacitados que no trabajan o de los que trabajan el causante de la pretendida vulneración, señala el Abogado del Estado que resulta necesaria una previa consideración acerca de la justificación de la previsión legal sobre la permanencia de un plazo mínimo de permanencia de las calificaciones de incapacidad. Por una parte, la fijación de un plazo responde al concepto mismo de incapacidad permanente total para la profesión habitual, puesto que en ella, junto al reconocimiento de la incapacidad para el trabajo habitual, se formula una predicción sobre la posibilidad de emprender otros trabajos distintos del habitual, por lo que resulta necesario arbitrar un plazo que permita definir a término cierto el modo y las condiciones en que se haya verificado aquella previsión. Por otra, justo a esta función positiva del plazo, han de reconocerse los graves inconvenientes de que las declaraciones de incapacidad queden indefinidamente expuestas a continuos e insistentes intentos de revisión, que absorberían muchos esfuerzos en gastos y atención profesional, precisos para atenciones más urgentes. Resalta el Abogado del Estado que el propio órgano proponente parece estar convencido de esta necesidad de unos plazos mínimos de vigencia de las declaraciones.

De esta forma, la pretendida inconstitucionalidad del precepto quedaría reducida a la excepción relativa a las peticiones de revisión efectuadas por personas que estuviesen trabajando efectivamente, o, en la hipótesis más general, cuando la petición de revisión emane del INSS. En relación con ello, señala el Abogado del Estado que, frente a la regla general, que establece que será la revisión aplazada en el tiempo que se haya fijado la que podrá determinar el estado —de mejoría o empeoramiento— en tal momento del beneficiario, lo que permite —e, incluso, obliga— a una revisión anticipada al plazo inicialmente fijado es el hecho de que el beneficiario de una incapacidad total haya accedido a un trabajo, hecho que revela por sí mismo una situación excepcional ocurrida posteriormente al cese en el trabajo habitual, excepcionalidad que lo es desde la perspectiva práctica y estadística de los casos de incapacidad total para la profesión habitual, por más que las posibilidades teóricas previstas en la norma contemplen tanto la agravación como la mejoría del estado del declarado incapaz. En atención a esta excepcionalidad, el legislador ha asimilado a la conclusión del plazo previsto para la revisión, el trabajo por cuenta propia o ajena, como causa que puede justificar una revisión que en los demás casos queda confiada a un plazo prudencial.

11. Por diligencias de ordenación de la Secretaría de Justicia del Pleno de 15 de marzo de 2010 se acordó unir a las actuaciones los escritos presentados el día 9 de marzo por el Letrado de la Administración de la Seguridad Social, en nombre y representación del INSS, a quien se tuvo por personado y parte en las dos cuestiones de inconstitucionalidad, concediéndole, conforme establece el art. 37.2 LOTC, un plazo de quince días para formular las alegaciones que estimara convenientes.

12. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante dos escritos registrados los días 16 y 22 de marzo de 2010, en los que manifestó su criterio de que la norma cuestionada no vulnera ningún artículo de la Constitución. Previamente, en lo que se refiere a la cuestión de inconstitucionalidad 6727-2009, el Fiscal entendió correctamente formulado el juicio de relevancia por parte del órgano judicial, en aplicación de la doctrina constitucional contenida, entre otras, en la STC 100/2006, FJ 2.

En relación con la vulneración del art. 14 CE, tras recordar la doctrina constitucional relativa al principio de igualdad, señala el Ministerio Fiscal que la situación que la Sala proponente somete a comparación —la de dos pensionistas con una situación física y de incapacidad laboral idéntica en la que sólo concurre la diferencia de que uno trabaja por cuenta propia o ajena y el otro no, y que estando ambos declarados en situación de incapacidad permanente total sufran un agravamiento en su patología como consecuencia del cual quede drásticamente disminuida o anulada su capacidad de trabajo— es prácticamente imposible que se produzca, como la propia Sala reconoce en el Auto de planteamiento, pues, en el caso del incapacitado permanente total que trabaja, el desempeño del trabajo patentiza que está en condiciones reales de trabajar, por lo que no parece plausible su solicitud de revisión por agravación. Además, la Sala admite la posibilidad de revisión sin sujeción a plazo de los incapacitados que desarrollen actividades laborales si causan baja, como consecuencia del agravamiento de su enfermedad, supuesto que será el más común.

En definitiva, entiende que la Sala basa su alegación de vulneración de igualdad ante la ley comparando dos supuestos de hecho, uno común y plenamente factible, y otro insólito, prácticamente imposible de acaecer. Pero, además, pese a reconocer que existen situaciones personales y laborales distintas en los grupos sociales que compara, les niega luego la Sala toda relevancia para justificar el dispar tratamiento legislativo, de un modo que, a juicio del Fiscal, no deja de ser paradójico. Por una parte afirma que, si una persona inválida permanente total que ve agravadas sus enfermedades hasta el punto de impedirle completamente el ejercicio de ninguna profesión u oficio, tuviese que desempeñar un trabajo para obtener la revisión de su incapacidad sin sujetarse al plazo de revisión fijado, se le vulnerarían los derechos reconocidos en los arts. 41, 43 y 49 CE, y, por otra parte, afirma que si un inválido permanente total que desempeña un trabajo ve agravadas sus enfermedades hasta impedirle desarrollar cualquier profesión u oficio, en tal caso el desempeño del trabajo no justifica el tratamiento jurídico dispar. Y, sin embargo, considera el Ministerio Fiscal que esta disparidad de situaciones sí es relevante, pues el legislador ha tomado en cuenta la prestación de trabajo como elemento determinante del distinto tratamiento legislativo, estableciendo una espera para la revisión por agravamiento en el supuesto en que no se realice actividad laboral y, por el contrario, la posibilidad de revisión inmediata en el caso del incapacitado que trabaja, pues dicha prestación de trabajo resulta especialmente penosa para el trabajador, que está efectuando sus correspondientes cotizaciones, para que pueda ver incrementada su pensión y pueda dejar de trabajar.

Por tanto, considera el Ministerio Fiscal que, estando nuestro sistema de Seguridad Social informado por el principio de contributividad, el posibilitar la más pronta revisión de un estado de incapacidad permanente por agravación, en el caso de trabajadores en activo cuyas dolencias hacen especialmente penosa la prestación del trabajo, frente a quienes experimentan dicha agravación sin prestación de servicios, supone otorgar relevancia jurídica a una circunstancia que guarda relación con el sentido de la regulación, que encontraría su justificación en los arts. 41, 43 y 49 CE y que no entraña ningún resultado desmedido o desproporcionado, por lo que tendría una justificación razonable. Máxime si se tiene en cuenta que la fijación de plazos para la revisión no es cuestionada por la Sala proponente, que subraya que la posibilidad de una continua revisión de grado en sede administrativa y judicial ocasionaría obvios inconvenientes prácticos.

En lo que se refiere al art. 41 CE, entiende el Fiscal que la Sala razona la vulneración de dicho precepto partiendo de una regulación legal inexistente, puesto que el art. 143.2 LGSS no supedita la revisión de la declaración de invalidez permanente total al desempeño de una casi imposible actividad laboral. El precepto lo único que hace es supeditar dicha revisión al transcurso del plazo señalado en la resolución que reconoció o revisó su estado invalidante, plazo que no tiene una regulación homogénea y que se establece de manera individualizada en cada resolución administrativa, atendiendo a la presumible evolución de las patologías, y que además es susceptible de ser recurrido.

En idéntico sentido, entiende el Ministerio Fiscal que las vulneraciones de los arts. 43 y 49 CE se sustentan por la Sala en un entendimiento del precepto legal cuestionado que no se corresponde con su tenor literal. El precepto no impone a personas afectas de graves patologías invalidantes la necesidad de desempeñar un trabajo, que podría menoscabar su salud o hacer peligrar su posible rehabilitación o bienestar, para poder acceder a una revisión de su incapacidad por agravación, y, por tanto, no incide en ninguno de los mandatos que la Constitución impone en sus arts. 43 y 49, disfrutando el declarado incapaz permanente de una atención sanitaria y rehabilitadora que, en modo alguno, sufre merma por el proceso establecido legalmente para solicitar una revisión de su situación de invalidez.

13. Mediante escrito registrado el día 23 de marzo de 2010, el Letrado de la Administración de la Seguridad Social, actuando en nombre y representación del INSS, manifestó su criterio favorable al enjuiciamiento independiente de ambas cuestiones, sin proceder a su acumulación, dadas las diferencias fácticas existentes en los respectivos procedimientos y su posible incidencia en la cuestión de fondo.

14. El Letrado de la Administración de la Seguridad Social presentó sus alegaciones en ambos procedimientos mediante dos escritos registrados el día 12 de abril de 2010, en los que solicitaba que se declare la plena constitucionalidad del art. 143.2 LGSS.

Tras recordar la doctrina constitucional relativa al art. 41 CE y al amplio margen con el que cuenta el legislador para configurar el régimen jurídico y económico de la Seguridad Social, analizar los elementos configuradores del concepto de incapacidad permanente en el nivel contributivo de Seguridad Social y recordar la evolución normativa del precepto legal cuestionado, expone el Letrado de la Seguridad Social las razones que, a su juicio, justifican la diferencia de tratamiento en materia de revisión de la incapacidad permanente según que el afectado realice o no actividad laboral.

La revisión de la incapacidad permanente prevista en el art. 143.2 LGSS presupone la realización de un análisis comparativo entre dos situaciones como consecuencia de una alteración del estado invalidante profesional. Esta alteración puede venir motivada, bien por la agravación o mejoría de la situación patológica del interesado que afecta a la capacidad profesional, bien por la posibilidad de que, sin que se produzca una alteración física del trabajador, se produzca una alteración funcional, como ocurre en el caso de técnicas protésicas o de readaptación o recuperación profesional que permitan la realización de actividades profesionales para las que anteriormente se estaba limitado, bien, finalmente, porque los requerimientos físicos o funcionales de una actividad profesional hayan variado hasta el punto de permitir la realización de la misma a quien anteriormente estaba limitado. Para ello el art. 143.2 LGSS prevé el establecimiento de un plazo para instar la revisión de grado, plazo que se fundamenta en la inadmisión de reiteradas solicitudes de revisión infundadas y perturbadoras de la actividad administrativa, pero que, a su vez, se basa en la determinación del elemento temporal que acompaña a la declaración de incapacidad permanente. En efecto, al fijar un plazo se dota a la situación declarada de una estabilidad temporal necesaria para garantizar, no sólo la seguridad jurídica y la estabilidad económica del trabajador, sino también para valorar como pertinentes las nuevas o mayores limitaciones que afecten al trabajador, puesto que para acceder a un grado superior de incapacidad la nueva situación también debe ser previsible y definitiva.

Por lo tanto, en las resoluciones de declaración de incapacidad permanente debe hacerse un juicio de valor, con arreglo a los conocimientos médicos, científicos y técnicos en cada momento, acerca de la permanencia en el tiempo de las limitaciones funcionales que afectan al trabajador. Por tanto, si el plazo es diferente según el estado invalidante del interesado y puede ser impugnado por éste si considera que el fijado por la resolución tiene una duración inadecuada por exceso o por defecto, parece que tal posibilidad no resulta ni arbitraria ni vulneradora de los principios rectores de la política social y económica y de las potestades otorgadas al legislador para su desarrollo. En el escrito referido a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6727-2009, añade el Letrado de la Seguridad Social a este respecto que el plazo tan breve de tiempo transcurrido en el caso de autos entre la declaración inicial de la incapacidad permanente y su pretendida agravación, sin que se alegaran nuevas patologías, hace presumir que lo que debió hacerse en su momento, si se estaba en desacuerdo con la resolución dictada, era recurrirla, bien interesando el reconocimiento de un grado superior, bien, si se entendía que la posibilidad de agravación era inminente, interesando la reducción o acortamiento del plazo de revisión establecido.

Sin embargo, la posibilidad de revisión y la determinación del plazo tienen ciertas singularidades, pudiendo distinguirse diversos supuestos. En primer lugar, que se haya alcanzado la edad de jubilación, en cuyo caso queda vedada la posibilidad de revisión. En segundo lugar, cuando la revisión se fundamente en un error en el diagnóstico, en cuyo caso la revisión se podrá realizar en cualquier momento. En tercer lugar, cuando la revisión se produzca porque sobrevenga una contingencia distinta e independiente a la que provocó la invalidez original, circunstancia en la que tampoco se está vinculado a plazo, al no constituir propiamente una revisión. Tampoco vinculará el plazo, en cuarto lugar, cuando aparezcan nuevas patologías, distintas de las que se tuvieron en consideración al efectuar la declaración inicial, como ha establecido la jurisprudencia de los Tribunales y aceptado el INSS en sus criterios de actuación. Y, en quinto lugar, cuando el pensionista por incapacidad permanente estuviera ejerciendo cualquier trabajo por cuenta propia o ajena, supuesto en el que se faculta al INSS para promover la revisión de la incapacidad anteriormente declarada, con independencia de que haya transcurrido o no el plazo fijado, y que es el que utiliza la Sala proponente como parámetro de comparación para colegir un trato desigual e infundado.

Pues bien, el análisis de esta última excepción requiere, a juicio del Letrado de la Seguridad Social, abordar distintos factores de orden subjetivo, funcional y finalista, así como analizar la distinta justificación que cabe otorgar a la revisión según se base en la mejoría o en la agravación de la situación invalidante profesional, distinguiendo si el pensionista realiza o no una actividad laboral.

Desde el punto de vista subjetivo, el art. 143.2 LGSS solo prevé la excepción para los pensionistas de invalidez, es decir, para aquellos trabajadores que alcanzaron la incapacidad permanente como consecuencia de limitaciones físicas o funcionales graves que eliminan o disminuyen su capacidad laboral para realizar las tareas fundamentales de su profesión (incapacidad permanente total) o para realizar cualquier profesión u oficio (incapacidad permanente absoluta) o que además necesitan la asistencia de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida (gran invalidez).

En segundo lugar, la revisión constituye una potestad facultativa. El precepto establece que el INSS “podrá” promover la revisión, no que “deberá” hacerlo, por lo que, aun cuando la entidad gestora sea requerida por el interesado para iniciar el procedimiento de revisión dicha entidad deberá tomar en consideración las circunstancias concurrentes para decidir si resulta necesario.

Respecto a la no vinculación del plazo a los pensionistas que prestan servicios cuando la revisión se produce por mejoría, no es posible comparar esta situación con la de quienes no desarrollan ninguna actividad, pues la prestación de servicios constituye un indicio de que la situación ha mejorado y que, por tanto, quizás no necesiten la protección que les otorga el sistema público de Seguridad Social.

Finalmente, en el caso de una revisión por agravación existe también, a juicio del Letrado de la Seguridad Social, una justificación jurídica y racional de la diferenciación, a todas luces no discriminatoria. En efecto, tal situación se producirá, fundamentalmente, cuando el pensionista de incapacidad permanente total que realiza un trabajo distinto al suyo habitual anterior lo pierda como consecuencia de la agravación de su estado invalidante inicial, y más difícilmente cuando un pensionista de incapacidad permanente absoluta realice un trabajo compatible con tal situación y se agrave su estado, lo que conllevará, no sólo la necesidad de asistencia de una tercera persona, sino dificultar o anular su capacidad de trabajo, dado que, a partir de la Ley 52/2003, la revisión ha de afectar a la capacidad profesional. Así, esta norma tiene fundamento en la modalidad contributiva del sistema español de Seguridad Social, en cuanto que las prestaciones pueden e incluso deben proteger con mayor intensidad la sustitución de la renta actual perdida que la probable. No es lo mismo, a efectos de protección, la situación del pensionista que pierde su trabajo a consecuencia de la agravación de su invalidez que la del que en ese mismo grado no trabaja, y al que el agravamiento puede limitar sus aspiraciones a obtener un hipotético trabajo futuro. En el primer caso se produce una situación de necesidad actual y real; en el segundo, hipotética y futura. En este sentido, el ordenamiento de Seguridad Social en su modalidad contributiva está plagado de distinciones entre asegurados que trabajan y aquellos que no lo hacen, entre otras razones porque su finalidad es, precisamente, otorgar una protección actual a aquellos trabajadores que se encuentran en una situación de necesidad como consecuencia de la suspensión o extinción de su relación laboral.

En relación con la eventual inconstitucionalidad referida a los arts. 41, 43 y 49 CE, entiende el Letrado de la Seguridad Social que la misma debería quedar salvada por la doctrina reiteradamente establecida por el Tribunal Constitucional sobre la configuración legal del sistema de Seguridad Social. Las razones alegadas anteriormente plasman la necesidad y racionalidad del establecimiento por el legislador de un plazo para promover la revisión del estado invalidante, y, al mismo tiempo, la racionalidad de establecer excepciones a dicha regla. Estas razones se fundamentan en la propia idiosincrasia del sistema protector y de la prestación de que se trata, en razones de oportunidad gestora, también en razones de protección, y así se promueve la revisión de la situación de quien existen razones fundadas para pensar que ya no necesita la protección al desaparecer el presupuesto de la limitación para el trabajo o para comprobar que el trabajo que se desempeña es incompatible con la misma, e incluso por razones de protección urgente para aquellos a quienes las limitaciones en su capacidad profesional les impiden mantener el trabajo. En definitiva, el legislador ha optado por establecer justamente reglas diferentes para supuestos distintos.

Finalmente, respecto a la eventual disparidad del art. 143.2 con el art. 14 CE, entiende el Letrado de la Seguridad Social que, de acuerdo con la doctrina constitucional al respecto, ésta tampoco se produce, puesto que resulta objetivo y razonable el criterio seguido por el legislador al establecer unas previsiones normativas distintas cuando se trata de situaciones diversas.

15. Por ATC 13/2011, de 15 de febrero, el Pleno acordó acumular la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6727-2009 a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6726-2009.

16. Por providencia de 13 de diciembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de las presentes cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas, planteadas por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, es determinar si el apartado 2 del artículo 143 de la Ley general de la Seguridad Social, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (en adelante, LGSS), vulnera los arts. 14, 41, 43.1 y 2 y 49 de la Constitución.

El art. 143 LGSS regula la calificación y revisión por el INSS de las situaciones de invalidez permanente, estableciendo su apartado 2 lo siguiente:

“2. Toda resolución, inicial o de revisión, por la que se reconozca el derecho a las prestaciones de incapacidad permanente, en cualquiera de sus grados, o se confirme el grado reconocido previamente, hará constar necesariamente el plazo a partir del cual se podrá instar la revisión por agravación o mejoría del estado invalidante profesional, en tanto que el incapacitado no haya cumplido la edad mínima establecida en el artículo 161 de esta Ley, para acceder al derecho a la pensión de jubilación. Este plazo será vinculante para todos los sujetos que puedan promover la revisión.

No obstante lo anterior, si el pensionista por invalidez permanente estuviera ejerciendo cualquier trabajo, por cuenta ajena o propia, el Instituto Nacional de la Seguridad Social podrá, de oficio o a instancia del propio interesado, promover la revisión, con independencia de que haya o no transcurrido el plazo señalado en la resolución.

Las revisiones fundadas en error de diagnóstico podrán llevarse a cabo en cualquier momento, en tanto el interesado no haya cumplido la edad a que se refiere el primer párrafo de este número.”

Sin poner en duda la posibilidad de que el legislador establezca plazos mínimos para la revisión del grado de invalidez reconocido, entiende el órgano proponente que el precepto cuestionado podría vulnerar el art. 14 CE al establecer una excepción para los pensionistas que estén ejerciendo una actividad laboral, que entiende injustificada y carente de un fundamento respetuoso con los derechos fundamentales, toda vez que impide la posibilidad de revisión anticipada anterior al plazo fijado por la entidad gestora a aquellos pensionistas que no desarrollen actividad laboral, sea cual fuere su situación física. Junto a ello, esta imposibilidad de revisión anticipada podría vulnerar también, a juicio del órgano judicial, el art. 4l CE, que establece un sistema de seguridad social que garantice la asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad, como la de la persona con invalidez permanente total que ve agravada sus patologías hasta el punto de impedirle el ejercicio de profesión u oficio alguno sin que, por otra parte, pueda acceder a la superior prestación protectora justamente porque, al no trabajar, se le cierra la única vía excepcional de revisión contemplada en el precepto legal cuya constitucionalidad se cuestiona; el art. 43 CE, que en sus dos primeros párrafos dispone la protección de la salud mediante las prestaciones correspondientes, pues la persona incapacitada que para poder acceder a una revisión de su grado de invalidez se vea obligada a trabajar pone con ello en peligro su salud, sin que el sistema la proteja adecuadamente; y, finalmente, el art. 49 CE, que impone a los poderes públicos la rehabilitación e integración de las personas con discapacidades físicas, sensoriales y psíquicas, entre las que se encuentran, evidentemente, las personas declaradas en situación de incapacidad permanente total para el desempeño de su profesión habitual.

Tanto la representación procesal del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), como el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y el Fiscal General del Estado interesan la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad, por entender que el precepto cuestionado no es contrario a los preceptos constitucionales invocados.

2. Antes de iniciar el análisis del problema de constitucionalidad planteado por el órgano judicial, merece la pena recordar que el art. 143.2 LGSS ha sido ya objeto de dos pronunciamientos de este Tribunal Constitucional, el cual, resolviendo sendas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por dos Juzgados de lo Social, rechazó en sus SSTC 197/2003, de 30 de octubre, y 78/2004, de 29 de abril, que el precepto legal fuera contrario a los arts. 9.2, 14 y 41 CE.

En ambos casos, sin embargo, las cuestiones se referían a un problema distinto al ahora analizado, cual era el de la posible discriminación por edad de la regulación contenida en el párrafo primero del precepto, al establecer como límite temporal de la posibilidad de instar la revisión del grado por agravación o mejoría el del cumplimiento de la edad legal de jubilación.

En el presente caso lo que se cuestiona es la existencia de una posible discriminación entre los pensionistas de incapacidad permanente que trabajan y aquellos que no lo hacen, en la medida en que los primeros pueden acceder en todo momento a la revisión por agravamiento o mejoría de su grado de incapacidad declarado, mientras que los segundos deben esperar a que se cumpla el plazo de revisión que, con carácter vinculante, establecen las resoluciones de reconocimiento del derecho.

3. El examen de la constitucionalidad del art. 143.2 LGSS desde el punto de vista del art. 14 CE hace necesario recordar la doctrina que este Tribunal ha establecido al respecto del principio de igualdad, por un lado, y de la caracterización del sistema de la Seguridad Social, en el terreno que ahora importa, por otro.

En relación con el primero, hemos señalado reiteradamente desde la STC 22/1981, de 2 de julio, recogiendo al respecto la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que “el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el art. 14 CE, sino tan sólo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable. Lo que prohíbe el principio de igualdad, en suma, son las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados. También es necesario, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos” (SSTC 200/2001, de 4 de octubre, FJ 4, y 88/2005, de 18 de abril, FJ 5, por todas).

Lo propio del juicio de igualdad, ha dicho este Tribunal, es “su carácter relacional conforme al cual se requiere como presupuestos obligados, de un lado, que, como consecuencia de la medida normativa cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas” (STC 181/2000, de 29 de junio, FJ 10) y, de otro, que “las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables, es decir, que el término de comparación no resulte arbitrario o caprichoso (SSTC 148/1986, de 25 de noviembre, FJ 6; 29/1987, de 6 de marzo, FJ 5 y 1/2001, de 15 de enero, FJ 3). Sólo una vez verificado uno y otro presupuesto resulta procedente entrar a determinar la licitud constitucional o no de la diferencia contenida en la norma” (STC 200/2001, de 4 de octubre, FJ 5).

En definitiva, como ha sintetizado la STC 125/2003, de 19 de junio, el principio de igualdad prohíbe al legislador “configurar los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación o, dicho de otro modo, impidiendo que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que, o bien no pueden ser jamás tomadas en consideración por prohibirlo así expresamente la propia Constitución, o bien no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria”. Dicho de otra manera, sólo ante iguales supuestos de hecho actúa la prohibición de utilizar “elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable” (STC 39/2002, de 14 de febrero, FJ 4), razón por la cual toda alegación del derecho fundamental a la igualdad precisa para su verificación un tertium comparationis frente al que la desigualdad se produzca, elemento de contraste que ha de consistir en “una situación jurídica concreta en la que se encuentren otros ciudadanos u otros grupos de ciudadanos” (ATC 209/1985, de 20 de marzo, FJ 2).

En lo que se refiere al derecho a la igualdad en relación con las prestaciones del sistema de la Seguridad Social, es también doctrina reiterada de este Tribunal, sintetizada en la STC 197/2003, de 30 de octubre, FJ 3, con cita de la STC 77/1995, de 20 de mayo, FJ 4, que “el art. 41 CE convierte a la Seguridad Social en una función estatal en la que pasa a ocupar una posición decisiva el remedio de situaciones de necesidad, pero tales situaciones han de ser apreciadas y determinadas teniendo en cuenta el contexto general en que se producen y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales. No puede excluirse por ello que el legislador, apreciando la importancia relativa de las situaciones de necesidad a satisfacer, regule, en atención a las circunstancias indicadas, el nivel y condiciones de las prestaciones a efectuar o las modifique para adaptarlas a las necesidades del momento (STC 65/1987). Los arts. 41 y 50 CE no constriñen al establecimiento de un único sistema prestacional fundado en principios idénticos, ni a la regulación de unos mismos requisitos o la previsión de iguales circunstancias determinantes del nacimiento del derecho (STC 114/1987). La identidad en el nivel de protección de todos los ciudadanos podrá constituir algo deseable desde el punto de vista social, pero cuando las prestaciones derivan de distintos sistemas o regímenes, cada uno con su propia normativa, no constituye un imperativo jurídico (SSTC 103/1984 y 27/1988), ni vulnera el principio de igualdad”.

4. Resulta necesario por ello comenzar por examinar si los supuestos de hecho aportados por el órgano judicial como término de comparación guardan la identidad que todo juicio de igualdad requiere.

En tal sentido, el análisis que plantea el órgano judicial es el derivado del diferente tratamiento jurídico en orden a la revisión del grado de incapacidad de dos personas, ambos pensionistas de invalidez permanente, una de las cuales no ejerce ninguna actividad laboral por cuenta propia o ajena, a diferencia de la otra, que sí la ejerce. La primera sólo podrá acceder a la revisión de su grado de invalidez declarado una vez transcurrido el plazo mínimo que para la revisión estableció la resolución de declaración de la incapacidad; por el contrario, en el caso del pensionista que trabaja, la revisión puede instarse en cualquier momento. A juicio del órgano judicial, este tratamiento más favorable de quien, percibiendo la correspondiente pensión de Seguridad Social, ha conseguido completarla con el fruto de su trabajo y tiene, al mismo tiempo, la posibilidad de pedir la revisión si su estado se agrava, respecto de la persona declarada inválida que no trabaja y que tiene que añadir, a las dificultades propias de subsistir exclusivamente con la pensión correspondiente, la imposibilidad de instar un adecuado incremento de pensión por agravamiento correlativo a su disminución de capacidad laboral y de integración en el mercado laboral, resultaría injustificada y contraria al art. 14 CE.

Nos encontramos así ante dos pensionistas de invalidez permanente en el sistema contributivo de la Seguridad Social que reciben un tratamiento legal diferente en orden a la posibilidad de instar la revisión de su grado de incapacidad, en función de que trabajen o no. Señalado lo anterior, habrá que analizar, en segundo lugar, si la diferencia existente entre ambos grupos, en razón de la actividad laboral desarrollada por uno de ellos frente a la inactividad del otro, posee o no relevancia para justificar la diferenciación establecida, desde la perspectiva del sentido y alcance de la regulación jurídica del sistema de protección de la incapacidad. Y para ello será necesario comenzar por destacar, siquiera sea brevemente, los elementos esenciales que conforman dicha regulación.

5. De acuerdo con el art. 136.1 LGSS la invalidez permanente en su modalidad contributiva es “la situación del trabajador que, después de haber estado sometido al tratamiento prescrito y de haber sido dado de alta médicamente, presenta reducciones anatómicas o funcionales graves, susceptibles de determinación objetiva y previsiblemente definitivas, que disminuyan o anulen su capacidad laboral”.

Conforme al art. 137.1 LGSS, “la incapacidad permanente, cualquiera que sea su causa determinante, se clasificará, en función del porcentaje de reducción de la capacidad de trabajo del interesado, valorado de acuerdo con la lista de enfermedades que se apruebe reglamentariamente, en los siguientes grados: a) Incapacidad permanente parcial. b) Incapacidad permanente total. c) Incapacidad permanente absoluta. d) Gran invalidez”. Añadiendo el apartado 2 de este mismo artículo que “la calificación de la incapacidad permanente en sus distintos grados se determinará en función del porcentaje de reducción de la capacidad de trabajo que reglamentariamente se establezca. A efectos de la determinación del grado de la incapacidad, se tendrá en cuenta la incidencia de la reducción de la capacidad de trabajo en el desarrollo de la profesión que ejercía el interesado o del grupo profesional en que aquélla estaba encuadrada, antes de producirse el hecho causante de la incapacidad permanente”.

El art. 139 LGSS establece que la prestación económica correspondiente a la incapacidad permanente parcial para la profesión habitual consistirá en una cantidad a tanto alzado, mientras que las correspondientes a la incapacidad permanente total y a la incapacidad permanente absoluta consistirán en una pensión vitalicia. Por su parte, el trabajador declarado gran inválido tendrá derecho a la pensión correspondiente a la incapacidad permanente absoluta incrementándose su cuantía en un 50 por 100, con el fin de que el inválido la pueda destinar a la persona que le atienda.

En relación con ello, el art. 141 LGSS establece que la pensión vitalicia por incapacidad permanente total será compatible con el salario que pueda percibir el trabajador en la misma empresa o en otra distinta, con el alcance y en las condiciones que se determinen reglamentariamente, mientras que las correspondientes a los casos de invalidez absoluta o gran invalidez “no impedirán el ejercicio de aquellas actividades, sean o no lucrativas, compatibles con el estado del inválido y que no representen un cambio en su capacidad de trabajo a efectos de revisión”.

Finalmente, el art. 143.2 LGSS regula el procedimiento de declaración de la incapacidad permanente y su revisión, en los términos que ya han sido analizados y que constituyen el objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Como se desprende de los preceptos que se acaban de transcribir, la protección de la incapacidad permanente en el nivel contributivo de la Seguridad Social tiene un carácter marcadamente profesional, en el sentido de que lo que se protege es la disminución o anulación de la capacidad del sujeto protegido para desempeñar un trabajo por cuenta propia o ajena, mediante el reconocimiento, aparte de otras medidas de protección (así, prestaciones de recuperación profesional o medidas de empleo selectivo), de unas prestaciones económicas que sustituyen a las rentas salariales que el trabajador ha dejado de percibir como consecuencia de su lesión o que se ve imposibilitado o dificultado para llegar percibir. Estas prestaciones económicas varían en su contenido y cuantía en función del grado de disminución que las lesiones sufridas por el trabajador determinan en su capacidad profesional, razón por la cual, como ya apuntábamos en la STC 197/2003, de 30 de octubre (FJ 5), su régimen jurídico exige necesariamente la posibilidad de la revisión por agravación o mejoría del estado invalidante.

6. Si, según hemos analizado, las prestaciones por incapacidad permanente constituyen en el sistema contributivo de la Seguridad Social un instrumento de protección social frente a la pérdida de empleo y salario derivada de la situación de incapacidad, parece razonable pensar que la concurrencia o no con la pensión de una actividad laboral del pensionista será un dato que necesariamente habrá de tener alguna relevancia en la ordenación del sistema, en la medida en que incide sobre el objeto mismo de la protección. Puede por ello aceptarse, inicialmente, que dicha actividad laboral sea tomada en consideración por el legislador a diferentes efectos, para configurar un régimen jurídico de la protección diferenciado para los pensionistas que trabajan del de aquellos que no trabajan. A los efectos que ahora interesan, habremos de analizar si el procedimiento y plazos para la revisión del grado de incapacidad constituye uno de los elementos de dicho régimen jurídico en los que una diferenciación de tratamiento puede resultar justificada.

Y, en relación con ello, parece necesario comenzar por destacar que, frente al sentido único que contempla la argumentación del órgano judicial, el alcance de la revisión del grado de incapacidad admite diferentes posibilidades. De una parte, es claro que la revisión puede tanto serlo por agravación como por mejoría, de manera que el resultado de la revisión tanto puede ser la mejora en términos económicos de la prestación reconocida, como la reducción o, incluso, la supresión de la misma. De otra, no cabe tampoco desconocer que la revisión puede ser instada no sólo por el pensionista sino también por la entidad gestora, estableciendo el precepto legal cuestionado que el plazo de revisión fijado por la resolución judicial “será vinculante para todos los sujetos que puedan promover la revisión”, mientras que, en el caso de los pensionistas que trabajan, el precepto establece que “el Instituto Nacional de la Seguridad Social podrá, de oficio o a instancia del propio interesado, promover la revisión, con independencia de que haya o no transcurrido el plazo señalado en la resolución”.

En consecuencia, del precepto legal cuestionado no se desprende necesariamente un tratamiento legal “más favorable” de los pensionistas que trabajan respecto de los que no trabajan, toda vez que de la no sujeción de la revisión a plazos mínimos pueden derivarse tanto efectos favorables como desfavorables para el pensionista, en términos de mantenimiento, mejora o reducción de la prestación económica reconocida. Y, en sentido contrario, la imposibilidad de instar la revisión antes de plazo del grado de incapacidad de los pensionistas que no trabajan actúa como un límite no sólo a la posible iniciativa del pensionista sino a las facultades de revisión de oficio de la entidad gestora. El que pueda ser más habitual una evolución desfavorable de las incapacidades declaradas que una favorable, supuesto que ello sea así, no permitiría, en cualquier caso, realizar un análisis del precepto legal, para determinar su justificación y proporcionalidad, que prescindiera del alcance íntegro de la regulación que establece.

7. Entrando pues en el análisis de la justificación de la medida y en lo que se refiere a la regla general aplicable a los pensionistas que no trabajan, cabe resaltar que el propio órgano judicial proponente de la cuestión comienza la exposición de su argumento señalando que no es posible cuestionar la posibilidad de que el legislador establezca plazos mínimos para la revisión. Y, en efecto, parece enteramente razonable la exigencia de dotar a las resoluciones firmes de determinación del grado de incapacidad de una cierta estabilidad temporal, que impida una posibilidad de revisión permanente, ilimitada e incondicionada, lo que sobrecargaría a los servicios administrativos y a los propios órganos judiciales implicados en el proceso de una manera desproporcionada y, probablemente, injustificada.

Debe tenerse en cuenta que el plazo mínimo de revisión no se establece de manera general e incondicionada, sino que se fija caso por caso en la resolución administrativa de reconocimiento, que puede ser objeto de recurso si el interesado considera que el plazo fijado no es el adecuado. En consecuencia, ha de entenderse que el plazo que se fija en la resolución resulta, en principio, acorde con las características de las lesiones invalidantes diagnosticadas y con su evolución previsible, actuando así como una razonable limitación a una hipotética reapertura permanente del proceso, no sólo por parte del trabajador que considere que el grado de incapacidad reconocido no se ajusta a su estado real, sino también por parte de la entidad gestora, acaso disconforme con un grado de incapacidad reconocido en vía judicial. Un plazo razonable de revisión, ajustado a las características del proceso invalidante, puede constituir así una exigencia de seguridad jurídica y de respeto a la legítima confianza en la estabilidad de los efectos de una declaración administrativa firme.

Es también cierto, no obstante, que pese a la corrección de la resolución inicial, las lesiones invalidantes sufridas por el trabajador pueden experimentar una evolución distinta de la prevista, supuesto en el cual la vigencia de un plazo mínimo de revisión puede determinar un cierto retraso temporal entre el agravamiento o mejoría del estado invalidante y su efectividad en términos de determinación del grado de invalidez resultante. Desde esta perspectiva, es claro que un sistema que permitiera trasladar de manera automática las evoluciones experimentadas por el estado de incapacidad del trabajador a la declaración administrativa del grado de invalidez salvaguardaría en mayor medida el interés patrimonial tanto del trabajador incapacitado como de la Entidad gestora, según cual fuere el signo de la evolución, que un sistema de plazos mínimos de revisión como el que establece el precepto cuestionado. Sin embargo, como ya ha declarado este Tribunal en otras ocasiones, que ello sea así no implica que deba considerarse inconstitucional una opción legislativa diferente, pues es al legislador al que corresponde “determinar el grado de protección que han de merecer las distintas necesidades sociales y articular técnicamente los sistemas de protección destinados a su cobertura” (STC 128/2009, de 1 de junio, FJ 4), dado que, como también hemos declarado reiteradamente “el derecho que los ciudadanos puedan ostentar en materia de Seguridad Social es un derecho de estricta configuración legal, disponiendo el legislador de libertad para modular la acción protectora del sistema en atención a circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquél” (STC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 17, entre otras).

Lo señalado permite ya descartar, por otra parte, que el precepto legal cuestionado pueda vulnerar el art. 41 CE. No se deriva de la Constitución un derecho del pensionista a la revisión automática de su grado de invalidez, de manera que el grado reconocido recoja de manera inmediata y sin ningún plazo de demora cualquier variación en el estado invalidante del mismo, sino que tal cuestión forma parte del ámbito de la libertad del legislador para la articulación técnica del sistema de protección.

8. Analizada la justificación de la regla general que impide la revisión del grado de incapacidad antes de transcurrido el plazo mínimo de revisión establecido en la resolución de reconocimiento y su compatibilidad con el art. 41 CE, nos corresponde ahora determinar si la excepción a dicha regla general establecida para los pensionistas que trabajan posee o no una justificación objetiva y razonable o vulnera, por el contrario, el derecho a la igualdad en la ley.

Al margen de que el inicio del desempeño de una actividad laboral por parte de un pensionista de invalidez permanente pueda constituir o no un indicio de mejoría en el estado invalidante reconocido, cuestión a la que aluden la representación procesal del INSS y el Abogado del Estado, es lo cierto que, en todo caso, la situación de una persona que compatibiliza el trabajo por cuenta propia o ajena con la percepción de una pensión pública que tiene como finalidad esencial la cobertura económica de situaciones de disminución o anulación de la capacidad laboral constituye, en sí misma, una singularidad susceptible de justificar una previsión legal en orden a establecer una posibilidad de control permanente y no sujeta a plazos, de manera que se garantice en todo momento la adecuación de la pensión reconocida a la capacidad real de trabajar.

En la hipótesis de una mejoría que determine que el declarado incapacitado permanente total pase a estar plenamente capacitado para el desempeño de cualquier profesión u oficio o sólo parcialmente incapacitado, parece razonable que la Ley contemple la posibilidad de revisar administrativamente la pensión reconocida, sin esperar a plazos mínimos de revisión. E igualmente en el supuesto, sin duda más extraño, de que un pensionista de incapacidad permanente absoluta que, pese a ello, trabaje, recupere parcialmente su capacidad laboral hasta la propia de una incapacidad permanente total o parcial. Es cierto que este interés de la entidad gestora en la tutela de los fondos públicos destinados a la cobertura del sistema de protección concurre también en el caso de los pensionistas que no trabajan y cuyo estado invalidante haya mejorado hasta hacerse constitutivo de un grado inferior de incapacidad o incluso de ningún grado. Pero desde el punto de vista de la cobertura de las situaciones de necesidad que persigue el sistema de Seguridad Social (art. 41 CE), es claro que no es igual la situación de quien, además de percibir una pensión pública por un estado de necesidad temporalmente desactualizado, realiza una actividad laboral y percibe por ello un salario, que la del que perdió su empleo como consecuencia de su estado incapacitante y no ha conseguido con posterioridad obtener ningún otro, a pesar de su mejoría, careciendo de toda renta salarial que complemente la pensión reconocida. Que en el primero de los casos se permita una revisión inmediata, manteniendo sometido el segundo a los plazos generales de revisión, no parece que constituya una regulación carente de sentido y justificación.

Pero la cuestión parece aún más clara en el caso del agravamiento. En el supuesto más factible de un pensionista de incapacidad permanente total que desempeñe un trabajo compatible con su estado de incapacidad y que vea agravado éste hasta el propio de una incapacidad permanente absoluta, lo que se produce es, por definición, una incompatibilidad prácticamente cierta entre el trabajo que se está desempeñando y las capacidades anatómicas o funcionales del trabajador resultantes de la agravación. El trabajador no puede seguir trabajando, dado que, por hipótesis, el grado de incapacidad agravado que padece le imposibilita para la realización de todo trabajo, por lo que, a partir de una nueva declaración de incapacidad, entraría en juego la causa de extinción del contrato de trabajo prevista en el art. 49.1 e) de la Ley del estatuto de los trabajadores (LET). Desde el punto de vista de la relación con el trabajo, que está en la base de la protección contributiva de la incapacidad, el agravamiento del grado del pensionista que trabaja constituye un nuevo supuesto de incapacidad, equivalente al inicial y necesitado igualmente de declaración. Y desde el punto de vista de la sustitución por la pensión de las rentas salariales perdidas, es también claro, como pone de relieve el Letrado de la Seguridad Social, que en este supuesto se produce una nueva pérdida de rentas salariales como consecuencia de la incapacidad, cuya compensación sólo puede lograrse a través del incremento de la pensión consecuente con la revisión del grado de incapacidad.

Ninguna de estas circunstancias concurre, por el contrario, en el caso del pensionista que no trabaja, que ni tiene que abandonar un trabajo como consecuencia del agravamiento de su incapacidad ni ve mermados por ello los ingresos que hasta la fecha venía percibiendo; tiene también derecho, obviamente, a la revisión de su grado de incapacidad, a fin de que éste refleje adecuadamente su estado real agravado y, consiguientemente, sus menores o nulas expectativas de poder encontrar un empleo en el futuro, pero esta adecuación no tiene porqué ser inmediata sino que admite plazos razonables de revisión, a diferencia del supuesto contrario.

De todo ello puede concluirse que el diferente tratamiento que la ley ofrece a unos y otros pensionistas de incapacidad permanente en cuanto a la posibilidad de revisión del grado de pensión reconocido está basado en la toma en consideración de una circunstancia jurídicamente relevante, cual es el hecho de que el pensionista compatibilice o no su pensión con el ejercicio de una actividad laboral, por cuenta propia o ajena, circunstancia que justifica, sobre la base de consideraciones directamente relacionadas con el contenido y objeto del sistema de protección considerado, que el agravamiento o la mejoría del estado invalidante del pensionista deba tener un reflejo inmediato en el grado de incapacidad reconocido, a diferencia de lo que ocurre en el caso de los pensionistas que no desempeñan ninguna actividad laboral, en que no concurren dichas circunstancias. En la medida en que el aplazamiento de la posibilidad de revisión en el caso de estos últimos es meramente temporal —algo menos de dos años en los casos aquí analizados— y que su fijación ha tenido que establecerse con base en criterios técnicos susceptibles de revisión judicial, no puede considerarse que los efectos del tratamiento diferente resulten desproporcionados desde el punto de vista de la finalidad perseguida, ni su resultado excesivamente gravoso o desmedido. Se trata, por ello, de una diferenciación constitucionalmente lícita desde la perspectiva del art. 14 CE.

9. Las dudas de inconstitucionalidad referidas a los arts. 43 y 49 CE parecen derivarse, en la argumentación del Auto de planteamiento de la cuestión, de la existencia de una supuesta obligación legal de trabajar para poder acceder a la revisión del grado de incapacidad, lo que actuaría en contra de las exigencias en materia de protección de la salud recogidas en los dos primeros apartados del art. 43 CE y de las medidas de rehabilitación e integración a las que obliga el art. 49 CE.

Como han puesto de relieve tanto el Abogado del Estado como el Fiscal General, el Auto del órgano judicial plantea en este terreno una hipótesis de prácticamente imposible acaecimiento, como sería la de que un pensionista de invalidez permanente total que ha perdido su trabajo como consecuencia de su situación y que no ha conseguido encontrar otro compatible con dicho grado de incapacidad vaya a lograrlo, precisamente, cuando su incapacidad ha evolucionado hasta hacerle acreedor, a su juicio, de una incapacidad permanente absoluta; y más aún si se tratara de un pensionista de incapacidad permanente absoluta que se entiende acreedor al reconocimiento de una gran invalidez. Salvo en hipótesis de actuación fraudulenta mediante el fingimiento de una contratación ficticia, no parece que la de acceder a un trabajo sea la solución más factible por la que pueda optar el pensionista que desee lograr la revisión de su grado de incapacidad. Al margen de que, si lo fuera, ello no tendría porqué contradecir ni las exigencias del art. 43 CE, toda vez que tendría que tratarse, por hipótesis, de un trabajo compatible con su grado de incapacidad, además de —como todo trabajo— no perjudicial para su salud, ni a las del art. 49 CE, a cuyos fines de rehabilitación y reinserción, antes al contrario, serviría.

Pero, en cualquier caso, como pone de manifiesto el Fiscal General del Estado en sus observaciones, la argumentación del Auto en este punto se basa en una interpretación del precepto legal cuestionado que no se corresponde con su sentido lógico manifiesto. El art. 143.2 LGSS no impone en modo alguno a los pensionistas de incapacidad que no trabajen la casi imposible obligación de comenzar a trabajar para poder acceder a la revisión de grado, sino que lo que les impone es la necesidad de esperar para ello el período de tiempo determinado por el plazo mínimo de revisión establecido en la resolución de declaración de la incapacidad. Lo que existe es, según ya se ha analizado, una limitación en cuanto a la posibilidad de solicitar la revisión en cualquier momento, limitación sobre cuya justificación y conformidad constitucional ya nos hemos pronunciado y que, como es obvio, sólo actúa en el caso de que el pensionista pretenda la revisión de su grado de incapacidad antes del transcurso del plazo fijado. En su argumentación, el órgano judicial parece partir de la existencia de un derecho del pensionista a la revisión automática de su grado de invalidez, derecho para cuya actuación fuera de los plazos establecidos de revisión no habría más opción legal que la del acceso al empleo; sin embargo, como ya hemos señalado, del art. 41 CE no se deriva ese pretendido derecho, siendo la norma legal, a la que la Constitución defiere la articulación técnica del sistema de protección, la que establece, tanto por razones de seguridad jurídica como por imperativos de racionalidad y eficacia, un procedimiento para la revisión del grado de incapacidad, con sujeción a unos plazos mínimos para instar la revisión por agravación o mejoría del estado invalidante.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 6726-2009 y 6727-2009, planteadas por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña sobre el apartado 2 del art. 143 de la Ley general de la Seguridad Social.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a quince de diciembre de dos mil once

SENTENCIA 206/2011, de 19 de diciembre de 2011

Sala Segunda

("BOE" núm. 9, de 11 de enero de 2012)

ECLI:ES:TC:2011:206

Recurso de amparo 10395-2009. Promovido por la Universidad del País Vasco en relación con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que anuló un protocolo sobre atención a personas internas en centros penitenciarios.

Vulneración de la autonomía universitaria: interpretación de la legalidad aplicable que convierte a los convenios de colaboración de las universidades públicas con la Administración penitenciaria en condición de validez de las normas dictadas por aquéllas para la ordenación de la actividad docente.

1. La interpretación del art. 56.2 LOGP efectuada en la Sentencia impugnada es contraria al derecho a la autonomía universitaria reconocida por la Constitución al supeditar el ejercicio de uno de los contenidos de esa autonomía, la potestad normativa para la ordenación de la actividad docente, a la previa suscripción de un convenio interadministrativo FJ 6].

2. La potestad normativa, en cuanto que sirve a la libertad académica, se integra en el contenido de la autonomía universitaria como parte de la libertad de ordenación —también normativa— de los medios necesarios para la impartición de las enseñanzas superiores que la Universidad tiene legalmente encomendada [FJ 6].

3. El rechazo a que la Universidad pueda regular las condiciones en las que ha de impartirse la docencia a distancia a internos en centros penitenciarios hasta tanto no se haya concertado con la Administración penitenciaria, supone una restricción que lesiona el ejercicio de la autonomía universitaria constitucionalmente garantizada *ex* art. 27.10 CE [FJ 7].

4. La interpretación que del art 56.2 LOGP se hace en la resolución judicial impugnada no encuentra justificación suficiente en la preservación los bienes jurídicos que se tratan de garantizar con la exigencia de previo convenio con la Administración penitenciaria para que la educación a distancia a internos en centros penitenciarios pueda materializarse mediante su prestación efectiva [FJ 7].

5. No puede verse en el art. 56.2 LOGP una norma reguladora de los aspectos estrictamente docentes de los estudios universitarios a distancia dirigidos a los internos en centros penitenciarios [FJ 7].

6. Doctrina constitucional acerca del fundamento y alcance del derecho a la autonomía universitaria (SSTC 26/1987, 47/2005) [FJ 5].

7. Doctrina constitucional sobre la titularidad del derecho a la tutela judicial efectiva por parte de las personas jurídico-públicas (SSTC 175/2011, 89/2011) [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 10395-2009, interpuesto por la Universidad del País Vasco, representada por la Procuradora doña Lydia Leiva Cavero y asistida por el Letrado don Javier de la Torre Ortega, contra la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2009 y el Auto del mismo órgano jurisdiccional de 30 de septiembre de 2009. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 14 de diciembre de 2009, la Procuradora de los Tribunales doña Lydia Leiva Cavero, actuando en nombre y representación de la Universidad del País Vasco, interpuso recurso de amparo frente a las resoluciones judiciales de las que se hace mérito en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los antecedentes procesales de los que trae causa el presente recurso de amparo, relevantes para la resolución del caso son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) En el “Boletín Oficial del País Vasco” núm. 177, de 16 de septiembre de 2005, se insertó la resolución de la Vicerrectora de Organización Académica de la Universidad del País Vasco de 8 de agosto de 2005 “por la que se procede a la publicación de la Normativa de gestión para las enseñanzas de Primer y Segundo Ciclo. Curso 2005-2006, así como el protocolo de la UPV/EHU para la atención de personas internas en centros penitenciarios, que figura como anexo II de la presente Resolución”, aprobado por el consejo de gobierno de dicha Universidad en sesión celebrada el 28 de octubre de 2004. Contra dicha resolución interpuso recurso contencioso-administrativo la Administración General del Estado, que fue desestimado por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 18 de diciembre de 2006.

b) Esta Sentencia fue objeto de posterior recurso de casación estimado por Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2009. En lo que ahora estrictamente interesa, dicha estimación se fundamenta en el acogimiento de dos de los tres motivos aducidos por el Abogado del Estado en su impugnación de la Sentencia de instancia y, a su través, del protocolo controvertido.

En el primero de ellos se denunciaba la infracción del art. 56 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, general penitenciaria (LOGP), en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 6/2003, de 30 de junio; infracción que se concretaría en la interpretación que del protocolo de 28 de octubre de 2004 se hace en la Sentencia de instancia y que ciñe su alcance subjetivo a los internos en centros penitenciarios radicados fuera de España, respecto de los cuales no sería de aplicación el mencionado precepto que exige, para que los internos en cárceles españolas puedan cursar estudios universitarios, que medie un convenio entre la Administración penitenciaria y la Universidad correspondiente. Sin embargo, la representación procesal de la Administración General del Estado sostuvo que el protocolo resultaba de aplicación a los internos en los centros penitenciarios españoles. En la Sentencia de casación se concluye que “al no existir en este caso el Convenio previo suscrito entre las partes el Protocolo carece de cobertura alguna y vulnera el art. 56.2 de la Ley Orgánica General Penitenciaria y lo establecido en el art. 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, e incurre en nulidad de pleno derecho.” (fundamento de Derecho cuarto in fine).

El segundo motivo acogido se refiere específicamente a los internos en centros penitenciarios extranjeros. También respecto de este supuesto la Sentencia de casación entiende que la suscripción del convenio entre las Administraciones penitenciaria y universitaria es requisito habilitante previo tanto a la prestación del servicio educativo como a la aprobación del protocolo impugnado (fundamento de Derecho quinto).

c) La representación procesal de la Universidad del País Vasco formuló incidente de nulidad de actuaciones frente a esta última Sentencia, al entender que incurría en vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y de la autonomía universitaria (art. 27.10 CE). Este incidente fue rechazado por Auto de la Sala sentenciadora de 30 de septiembre de 2009.

3. En su escrito de demanda, la Universidad del País Vasco reitera ante este Tribunal Constitucional la vulneración de sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE), en conexión con el derecho fundamental a la educación (art. 27.1 CE) en los términos que a continuación se sintetizan.

a) La denuncia de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su faceta de derecho a obtener una resolución fundada que no sea resultado de error patente, de la aplicación arbitraria de la legalidad ni manifiestamente irrazonada o irrazonable, se desglosa en dos vertientes, en la primera de las cuales se pone de manifiesto la confusión en la que habría incurrido la resolución judicial impugnada al confundir la eficacia o aplicabilidad de la norma reglamentaria objeto del recurso contencioso-administrativo con su adecuación al ordenamiento jurídico. A partir de esta confusión entre eficacia y validez se llega al extremo de hacer depender esta última de la suscripción previa del convenio entre la Universidad del País Vasco y la Administración penitenciaria al que se refiere el art. 56.2 LOGP. A este respecto subraya la actora que en la Sentencia de instancia se hace hincapié en que la eficacia del protocolo depende, cuando de internos en centros penitenciarios españoles se trata, de la suscripción previa de dicho convenio, sin el cual, como reconoce expresamente la Universidad del País Vasco, no pueden dictarse actos de aplicación del protocolo; en especial, no cabrá la admisión ni matriculación de internos. Y añade: “lo realmente sorprendente es que la Sala Tercera del Tribunal Supremo también llegó a la misma conclusión tal … pero para posteriormente decretar de manera irrazonable la nulidad del Protocolo, incurriendo en el manifiesto error de confundir su falta de eficacia al encontrarse ésta supeditada a la suscripción de Convenios, con su adecuación al ordenamiento jurídico que viene a exigirlos, al igual que el mismo Protocolo recurrido proclamaba, y que en modo alguno, reiteramos, venía a excluir la necesidad de su suscripción”.

Contrariamente a lo sostenido en la Sentencia dictada en casación, destaca la representación procesal de la Universidad del País Vasco que no es el protocolo de 28 de octubre de 2004 el que permite el acceso de los reclusos a la educación superior sino el propio art. 27 CE y los arts. 42 y ss. de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. Y se hace hincapié en que no hubo actos de aplicación del protocolo; más concretamente, no se matriculó a ningún interno, de suerte que “ni la admisión de alumnos internos en Centros penitenciarios españoles ni sus matrículas constituyeron el objeto de la impugnación … de modo que la STS incurrió en tan manifiesto error: atribuir la nulidad de una disposición reglamentaria como consecuencia de una eventual nulidad de sus actos de aplicación que no constituían el objeto del recurso contencioso-administrativo y que además resultaban inexistentes”.

De lo expuesto se concluye que la resolución judicial impugnada es fruto de un error patente dado que le hace decir a la Sentencia de instancia lo que ésta no dice acerca del régimen de estudios de los reclusos en instituciones penitenciarias españolas y se atribuyen al protocolo para la atención a personas internas en centros penitenciarios vicios que, de existir, aquejarían a los concretos actos de aplicación, pero no al propio protocolo. Todo lo cual resulta contrario al derecho fundamental del art. 24.1 CE.

La segunda vertiente, que se desarrolla con abundantes citas de resoluciones de este Tribunal Constitucional, tiene que ver con la aplicabilidad del art. 56.2 de la Ley general penitenciaria a las personas internas en centros penitenciarios extranjeros. Una aplicabilidad sostenida en la Sentencia impugnada y que para la actora es “manifiestamente contradictoria, errónea e irrazonable” porque ese precepto “constituye régimen penitenciario propiamente dicho, y por definición, aplicable exclusivamente a quienes se encuentren sujetos al mismo, que son los internos en centros o establecimientos penitenciarios españoles”. Para la Universidad demandante de amparo, la Ley general penitenciaria es “una ley limitadora y moduladora de los derechos fundamentales de los penados, respecto de los que ejerce potestades y competencias de supremacía especial, no de los de las Universidades públicas”, añadiendo que esa supremacía especial únicamente podrá predicarse de los internos en prisiones españolas pues con los ingresados en centros extranjeros la Administración penitenciaria española no mantiene ninguna relación de supremacía general ni especial.

b) La queja relativa a la vulneración de los derechos reconocidos en los apartados 1 y 10 del art. 27 CE, en relación con el art. 2.2 f) de la Ley Orgánica de Universidades también se desglosa en dos aspectos, en función de que verse sobre los internos en centros penitenciarios españoles o extranjeros.

Invocando expresamente la doctrina contenida, entre otras, en la STC 130/1991, de 6 de junio, denuncia la Universidad del País Vasco que la Sentencia dictada en casación ha llevado a cabo una interpretación del protocolo vulneradora de la autonomía universitaria al ejercer sobre el mismo lo que la actora califica de control “de pura oportunidad”. A este respecto se reitera, nuevamente, el reproche acerca de la confusión entre validez y eficacia de los actos y disposiciones jurídicas así como entre aquellos defectos de los que pudiera acaso adolecer el protocolo y los que eventualmente afecten en el futuro a los actos de aplicación, confusión que ha llevado a predicar estos últimos defectos del protocolo.

Con respecto a los internos en centros penitenciarios españoles reconoce la Universidad del País Vasco la importancia de la reforma del art. 56 de la Ley general penitenciaria llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2003, de 30 de junio, y que se concretó en la introducción de un segundo apartado en este precepto legal en virtud del cual “para que los internos puedan acceder al servicio público de la educación universitaria será necesario que la Administración penitenciaria suscriba, previos los informes de ámbito educativo que se estimen pertinentes, los oportunos convenios con universidades públicas. Dichos convenios garantizarán que la enseñanza se imparte en las condiciones y con el rigor y la calidad inherentes a este tipo de estudios, adaptando, en lo que sea preciso, la metodología pedagógica a las especiales circunstancias que concurren en el ámbito penitenciario. La alteración del régimen y estructura de la enseñanza o de la asistencia educativa a los internos prevista en los convenios aludidos, así como cualesquiera otras modificaciones, prórrogas o extensión de aquéllos a nuevas partes firmantes o sujetos, deberán ser autorizados por la Administración penitenciaria”, añadiéndose además que “en atención a la movilidad de la población reclusa y a la naturaleza no presencial de los estudios a los que se refiere este artículo, los convenios aludidos en el párrafo anterior se suscribirán, preferentemente, con la Universidad Nacional de Educación a Distancia. No obstante, las Administraciones penitenciarias competentes podrán celebrar convenios con universidades de su ámbito en los términos establecidos en el párrafo anterior.” La importancia de la reforma estriba justamente en la supeditación del ejercicio del derecho fundamental a la educación por los reclusos en centros penitenciarios españoles a la previa suscripción de un instrumento de colaboración entre las Administraciones universitaria y penitenciaria, pero no priva del mencionado derecho fundamental a los reclusos concernidos ni proyecta sus consecuencias extramuros de la eficacia territorial de la ley penitenciaria nacional.

Por lo que atañe a la afección a los internos en centros penitenciarios extranjeros, denuncia la Universidad del País Vasco que la Sentencia impugnada ignora la inserción de la potestad normativa universitaria en el marco del art. 27.10 CE, vulnerándose con ello la autonomía universitaria que este precepto constitucional reconoce y consagra. A mayor abundamiento, aduce que se priva con ello a los destinatarios de un derecho fundamental, el derecho a la educación (art. 27.1 CE), sin amparo legal alguno en el art. 25.2 CE ni en ninguna otra norma. Añade la representación procesal de la Universidad del País Vasco que “frente a lo que señala la Sentencia, acogiendo lo alegado por la Abogacía del Estado en el recurso de casación, bien poco tiene que ver aquí el derecho a la igualdad de cara a la obtención de títulos universitarios con validez en todo el Estado, habida cuenta que las previsiones del art. 56 LOGP tienen por objeto modular el derecho a la educación de los internos por la relación de sujeción especial que les une a la Administración penitenciaria española que pretenden ejercer el derecho fundamental a la educación … coordinando así las competencias de ambas Administraciones, penitenciaria y universitaria, confluyentes en un destinatario común”. La resolución judicial que se controvierte hace de la Administración penitenciaria garante de la calidad de las enseñanzas universitarias, acaso por entender que ese control de calidad no puede asegurarlo la propia Universidad que las imparte.

c) Finalmente, la representación procesal de la Universidad del País Vasco denuncia la vulneración de la autonomía universitaria consagrada en los arts. 27.10 CE y 2.2 f) de la Ley Orgánica de Universidades al entender que la Sentencia impugnada ha procedido a limitar esa autonomía en ausencia de norma con rango de ley. Al respecto discute la interpretación que la Sentencia de casación hace del art. 56.2 LOGP, poniendo de manifiesto la virtualidad de los convenios como mecanismos de coordinación de facultades de la Administración universitaria y penitenciaria, pero sin suponer injerencia de ésta en el ámbito de autonomía constitucionalmente reconocido a aquélla. Consecuentemente, se critica la remisión en blanco a los convenios que efectúa la Sentencia y que viene a erigirlos en instrumentos limitadores de derechos fundamentales.

El escrito de demanda presentado por la representación procesal de la Universidad del País Vasco concluye con la solicitud de anulación de la Sentencia y del Auto dictados por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Mediante otrosí se insta, al amparo del art. 56.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal (LOTC) la suspensión de la Sentencia impugnada.

4. Mediante providencia de 22 de julio de 2010, la Sala Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite de la demanda de amparo formulada por la Universidad del País Vasco, de acuerdo con lo previsto en el art. 50.1 LOTC, redactado conforme a la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo. En la misma providencia se acordó, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigir atenta comunicación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiera certificación o copia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de casación núm. 8-767-2007 y a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco para que, igualmente en plazo no superior a diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 1557-2005, debiendo previamente emplazar a quienes hubieran sido parte en ese proceso, excepto la recurrente en amparo, para que pudieran comparecer en el presente recurso de amparo. Todo ello condicionado a que la Procuradora interviniente acreditase, en el plazo de diez días, la representación que dice ostentar, apercibiéndole de que de no verificarlo se le tendría por decaída como recurrente en las presentes actuaciones.

Dicho requerimiento fue cumplimentado el 30 de julio de 2010.

5. En esa misma providencia se acordó la formación de la oportuna pieza separada para la tramitación del incidente de suspensión instada por la actora y que fue finalmente denegada en el ATC 38/2011, de 11 de abril.

6. El Abogado del Estado solicitó que se le tuviera por personado en este proceso constitucional, en la representación que ostenta, mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el 23 de julio de 2010.

7. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de esta Sala de 9 de marzo de 2011 se tuvo por personado y parte en el procedimiento al Abogado del Estado y se dio vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, dentro de los cuales podían presentar las alegaciones pertinentes conforme al art. 52.1 LOTC.

8. El Abogado del Estado presentó sus alegaciones el 4 de abril de 2011. Tras reseñar brevemente el contenido de la demanda de amparo expone las razones por las que solicita la inadmisión del motivo de amparo referido a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y la denegación del amparo en lo demás.

a) Comienza el Abogado del Estado recordando que la Universidad del País Vasco es una “institución de Derecho público” según resulta de lo establecido en los arts. 2.1 y 3.1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y art. 1 de los sucesivos Estatutos aprobados por los Decretos del Gobierno Vasco 322/2003, de 23 de diciembre, y 17/2011, de 15 de febrero. Pues bien, las SSTC 239/2001 y 240/2001, ambas de 18 de diciembre, y 56/2002, de 11 de marzo, aplican a tres Universidades públicas (Universidad Politécnica de Barcelona, Universidad de Barcelona y Universidad de Sevilla) la doctrina que la STC 175/2001, de 26 de julio, FFJJ 4 y ss., recapitula para todas las personas jurídico-públicas. Por ello conviene preguntarse si la Universidad del País Vasco goza del derecho fundamental que aquí reclama, en relación con una disposición general suya sometida a Derecho administrativo, como es el protocolo que se encuentra en el origen de este proceso constitucional. Y con cita de las SSTC 257/1998, de 22 de diciembre, FJ 4; 237/2000, de 16 de octubre, FJ 3; 175/2001, FJ 6; y 19/2008, de 31 de enero, FJ 4, concluye que la recurrente carece de legitimación para denunciar la supuesta vulneración del art. 24.1 CE en su dimensión de derecho a obtener una resolución judicial razonable, motivada y fundada en Derecho. Razón por la cual, siempre en opinión del Abogado del Estado, debiera inadmitirse este motivo del recurso de amparo.

b) Subsidiariamente defiende el Abogado del Estado que la Sentencia impugnada no puede calificarse de patentemente errónea, arbitraria o irrazonable. Al respecto subraya que la diferencia entre la Universidad actora y el Tribunal Supremo atañe a la interpretación de los convenios previstos en el art. 56.2 LOGP: para aquélla son una condición de eficacia de la regulación universitaria de los penados; para éste son un requisito de validez. La lectura de diversos pasajes del protocolo lleva al Abogado del Estado a concluir que el mismo pretende poder aplicarse a internos en centros penitenciarios españoles, de modo que es al propio protocolo al que debe reprocharse que la Sentencia impugnada alcance una conclusión que el propio Abogado del Estado califica de “discutible”, pues el protocolo aprobado por el consejo de gobierno de la Universidad del País Vasco el 28 de octubre de 2004 “procede como si la existencia o inexistencia de convenio con la Administración penitenciaria española fuera un punto jurídicamente irrelevante”, pese a que sin convenio el protocolo resulta inútil. El Tribunal Supremo interpreta el art. 56.2 LOGP en el sentido de que el convenio entre Administración penitenciaria y Universidad es un requisito previo habilitante para que ésta pueda dictar normas propias sobre el régimen universitario de los reclusos, lo cual es coherente con la precedencia cronológica que debiera tener el convenio respecto de las normas universitarias.

Sostiene el Abogado del Estado que “de esta visión fluye con naturalidad la conclusión de que, sin convenio, las normas universitarias de ejecución como el protocolo carecen de la cobertura jurídica exigida por el legislador orgánico, lo que se traduce en una violación del art. 56.2 LOGP y, en consecuencia, en la nulidad de las normas universitarias con arreglo al art. 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”. Por el contrario, la tesis propugnada por la Universidad recurrente implica que puedan dictarse normas reglamentarias que luego queden sin aplicación. Optar por una u otra concepción de los convenios puede ser debatible, pero desde luego la tesis del Tribunal Supremo nada tiene de arbitraria o irrazonable; para el Abogado del Estado, en la Sentencia impugnada no hay “ni rastro de la confusión entre ‘adecuación al ordenamiento jurídico’ (validez) y ‘eficacia’ que tan infundadamente le reprueba la demanda”. Rechaza asimismo el Abogado del Estado que la Sentencia incurra en error patente pues no existe error fáctico sino simple diferencia entre interpretaciones del art. 56.2 LOGP.

Por otro lado declara que para justificar el fallo de la Sentencia de casación bastaría con la estimación del primer motivo, referido a los reclusos en cárceles españolas, siendo irrelevante, en el plano de la tutela judicial efectiva, la consideración de los internos en prisiones radicadas fuera de nuestras fronteras. No obstante, el razonamiento del Tribunal Supremo, que parte de la premisa de que “como resulta obvio, la mayor parte de los reclusos en el extranjero que pretendan seguir estudios en la UPV serán españoles”, tampoco puede tildarse de arbitrario, irrazonable o patentemente erróneo. Según apunta el Abogado del Estado, entiende el Tribunal Supremo que “la finalidad de los convenios regulados en el art. 56.2 LOGP es garantizar ‘el rigor y la calidad’ de la enseñanza impartida a los reclusos, como resulta del propio precepto, lo que en nada contradice la autonomía universitaria”, siendo perfectamente concebible que desde la Administración penitenciaria española se impulsen acuerdos internacionales en la materia, uno de cuyos puntos sería el seguimiento de estudios en Universidades españolas por reclusos españoles en el extranjero. Según la Sentencia impugnada, el Estado español tiene la obligación de velar porque estos títulos avalen frente a los otros Estados que los conocimientos que presuponen y que habilitan para el ejercicio de profesiones tituladas se han obtenido con las debidas garantías.

Reconoce el Abogado del Estado que la tesis de la Sentencia se presta a la discusión, pero no puede decirse que ignore el principio de territorialidad del Derecho español cuando lo toma como premisa. Más que de limitar los derechos fundamentales se trata de velar por la calidad de la enseñanza de los reclusos en el extranjero.

c) A continuación se detiene el Abogado del Estado a analizar la constitucionalidad de la modificación del art. 56.2 LOGP llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2003. Parte al efecto de la premisa de que, conforme a la doctrina constitucional en la materia, “el derecho de autonomía del que son titulares las Universidades (art. 27.10 CE) es un derecho fundamental de configuración legal que tiene como justificación la defensa de la libertad académica o intelectual, así en su dimensión institucional como individual”. Según se subraya en la STC 47/2005, de 3 de marzo, “la autonomía universitaria —cubierta por la garantía institucional establecida en el art. 27.1 CE, de carácter instrumental respecto a los derechos fundamentales de terceros (los titulares de las diversas vertientes de la libertad académica)— garantiza el ejercicio libre de injerencias externas de las funciones que se encomiendan a la Universidad”.

Los reclusos en un establecimiento penitenciario se hallan insertos en una relación de especial sujeción, en cuya definición ocupa un lugar destacado la Ley Orgánica general penitenciaria, que por determinación expresa del constituyente puede imponer determinadas limitaciones a los derechos fundamentales de los internos (art. 25.2 CE), en el bien entendido que cuando esas limitaciones no provienen directamente de la pena —de su contenido o sentido—, quedan supeditadas en su conformación normativa y en su aplicación a las exigencias del principio de proporcionalidad. El derecho a la educación es uno de los que pueden resultar limitados según se deduce con claridad del ATC 855/1987, de 8 de julio, y de la STC 140/2002, de 3 de junio. La interrelación de ambas perspectivas lleva al Abogado del Estado a alcanzar la conclusión de que la Ley Orgánica general penitenciaria es la única norma constitucionalmente apta para introducir limitaciones proporcionadas en el derecho fundamental a la educación de los internos; extremo que no discute la Universidad recurrente, si bien critica lo que considera una “remisión en blanco” del art. 56.2 LOGP a los convenios.

Sin embargo, el Abogado del Estado rechaza ese pretendido déficit regulatorio habida cuenta de que la Ley Orgánica general penitenciaria dedica sus arts. 55 a 58 a la “instrucción y educación de los internos” y de que en el art. 56.2 LOGP no hay una remisión en blanco a los convenios. En primer lugar porque el precepto prescribe el objeto y finalidad de los mismos: que los internos puedan “acceder al servicio público de la educación universitaria”. El legislador prefiere que se concrete por vía convencional y no reglamentaria para facilitar la articulación voluntaria entre las exigencias derivadas de la situación de especial sujeción del penado y las propias de la enseñanza universitaria, al tiempo que se respeta la autonomía de las Universidades. Por otro lado, se ha establecido un trámite previo a su celebración: la emisión de los informes de ámbito educativo que se estimen pertinentes. Además, el legislador orgánico ha establecido, en el primer párrafo del precepto directrices materiales que predeterminan el contenido de los convenios y, en el segundo párrafo, se establece la preferencia de la Universidad Nacional de Educación a Distancia para ser parte en esos convenios por las justificadas razones de “la movilidad de la población reclusa” y “la naturaleza no presencial de los estudios”.

d) Finalmente sostiene el Abogado del Estado que no se ha vulnerado el derecho a la autonomía de la Universidad del País Vasco. Si las conclusiones alcanzadas en los apartados anteriores son correctas, el resultado final sólo puede ser que tanto el art. 56 LOGP como la aplicación que este precepto ha recibido en la Sentencia impugnada no lesionan el derecho de configuración legal en que consiste la autonomía universitaria, atendida la finalidad inmanente o inherente a este derecho, que es la protección de la libertad intelectual. En nada afecta a la libertad académica que el legislador y la Sentencia pretendan conciliar una enseñanza universitaria de buena calidad con las exigencias propias de la situación de especial sujeción en que viven los reclusos que aspiren a cursar estudios universitarios.

En nada impide la Sentencia controvertida que la Universidad del País Vasco configure sus enseñanzas sin intromisiones indebidas o que dicte sus normas internas con el contenido que tenga a bien, siempre que, cuando se trate de alumnos reclusos, medie un convenio previo con la Administración penitenciaria en el que se armonice la configuración autónoma de las enseñanzas universitarias con las exigencias propias de la relación penitenciaria. Ninguna Universidad está obligada a celebrar un convenio con la Administración penitenciaria si no está de acuerdo con los condicionamientos que impone a su actividad, pero tampoco puede imponer su propio criterio, sin tomar en consideración las exigencias propias de la relación penitenciaria.

En coherencia con lo expuesto, el Abogado del Estado solicita la inadmisión del motivo referido a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho a obtener una resolución fundada que no sea resultado de error patente, de la aplicación arbitraria de la legalidad ni manifiestamente irrazonada o irrazonable (art. 24.1 CE) y la desestimación de la demanda de amparo en lo demás. Subsidiariamente interesa la desestimación íntegra de la demanda.

9. El día 12 de abril de 2011 formuló sus alegaciones la representación procesal de la Universidad del País Vasco, reiterando en lo sustancial los argumentos ya esgrimidos en el escrito rector de este proceso constitucional.

10. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 15 de abril de 2011. En dicho escrito solicita, por las razones que seguidamente se exponen, que se otorgue el amparo declarando que se ha vulnerado el derecho de la actora a la autonomía universitaria y, con anulación de la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2010, se ordene la retroacción de actuaciones al momento anterior al pronunciamiento de dicha resolución para que se dicte otra respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

a) Con respecto a la aducida vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), comienza el Ministerio Fiscal rechazando que la Sentencia impugnada haya incurrido en los errores patentes denunciados por la Universidad demandante de amparo. Al respecto recuerda que este Tribunal Constitucional “ha vertebrado una consolidada doctrina sobre el error patente”, que se resume en la STC 78/2002, de 8 de abril, de la que reproduce parcialmente su fundamento jurídico 3, donde se indica que el derecho a la tutela judicial efectiva se vulnera en las resoluciones judiciales que sean fruto de un error patente “en la determinación y selección del material de hecho o del presupuesto sobre el que se asienta[n]”, pues en tales caso la resolución judicial no es expresión del ejercicio de la justicia sino simple apariencia de éste y procede otorgar el amparo cuando el error sea imputable al órganos jurisdiccional autor de la resolución, se trate de un error inmediatamente verificable de forma incontrovertible de las actuaciones y, además, sea determinante de la decisión adoptada, constituyendo el soporte único o básico ratio decidendi de la resolución controvertida.

Pues bien, en el presente caso entiende el Ministerio Fiscal que los errores imputados a la Sentencia impugnada no pueden calificarse en modo alguno de errores materiales o de hecho ni recaen en la determinación y selección del material de hecho o del presupuesto fáctico sobre el que se asienta la decisión. Los errores denunciados y las interpretaciones que se califican de erróneas atañen a cuestiones de Derecho y, en tal medida, no cabe siquiera recurrir a la doctrina constitucional en materia de error patente para sustentar, como pretende la entidad demandante, la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a obtener una resolución fundada en Derecho.

Por otra parte, y en cuanto que la demanda suele calificar esos mismos errores patentes en los que habría incurrido la resolución judicial impugnada de argumentos manifiestamente erróneos e irrazonables, añade el Ministerio Fiscal que tampoco cabe hablar, en esta ocasión, de vulneración de la vertiente del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) a la que se hace referencia con el empleo de dichos calificativos. A juicio del Fiscal, “entender, como hace la Sentencia impugnada en amparo, en primer lugar, que el protocolo se dirige tanto a la población reclusa en centros penitenciarios españoles (incluso prioritariamente a ésta) como en centros penitenciarios extranjeros sobre la base de las disposiciones de aquél que la resolución identifica [entre otros art. 3.1 c) sobre oferta de titulaciones, art. 7 relativo a planificación docente y evolución, 11.2 f) sobre contactos con la DGIP] y que conforme al art. 56.2 LOGP … dada la situación de sujeción especial de los internos, en los establecimientos penitenciarios españoles es necesario que previamente a un protocolo válido exista, previos los informes educativos pertinentes, el convenio con la Administración penitenciaria a tal efecto, no puede considerarse como un razonamiento en el que quepa apreciar quiebras internas en su lógica ni reviste atisbo de irrazonabilidad alguna y nada más concurre un desacuerdo del demandante de amparo acerca de la interpretación y aplicación de disposiciones legales, lo cual corresponde en exclusiva a la jurisdicción ordinaria, de acuerdo con el art. 117 CE”. Puede haber, admite el Ministerio Fiscal, incorrección jurídica en la interpretación llevada a cabo por el órgano judicial, pero advierte igualmente que, como se viene destacando, los derechos y garantías previstos en el art. 24 CE no garantizan el acierto judicial (entre otras, SSTC 151/2001, de 2 de julio, FJ 5; y 162/2001, de 5 de julio, FJ 4). Otro tanto puede decirse de los razonamientos sobre los que se asienta la extensión a los reclusos en centros penitenciarios extranjeros de las limitaciones existentes para los internos en cárceles españolas, pero “resulta cuestionable que el mismo protocolo, pensado y prioritariamente dirigido a la población reclusa en España pueda permanecer vigente, siendo declarado nulo por desconocer la necesidad de un convenio previo, conforme a la exégesis que se efectúa del artículo de una ley orgánica (art. 56 LOGP), para su aplicación fuera de España sin intervención de otras consideraciones”.

Todo lo cual lleva al Ministerio Fiscal a concluir que no ha mediado vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

b) Por lo que respecta a la denuncia de infracción de la autonomía universitaria garantizada por el art. 27.10 CE, el Ministerio Fiscal destaca que la doctrina constitucional viene caracterizando la misma como un derecho fundamental de configuración legal (SSTC 55/1989, de 23 de febrero; 130/1991, de 6 de junio; 187/1991, de 3 de octubre; 156/1994, de 25 de abril; y 155/1997, de 29 de septiembre), habiéndose destacado un cierto carácter instrumental de la misma pues, como se declara en la STC 187/1991, su “razón última se halla en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación frente a todo tipo de injerencias externas” (fundamento jurídico 3), de manera que, en todo caso, la libertad de ciencia quede garantizada tanto en su vertiente individual como en la institucional, entendida ésta además como la correspondiente a cada Universidad en particular. La doctrina constitucional, completada por la STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 5, ha incluido en el contenido esencial de la autonomía universitaria no sólo la potestad de autoformación, que es la raíz semántica del concepto, sino también la de autoorganización. Por ello cada Universidad puede y debe elaborar sus propios Estatutos (STC 165/1994) y los planes de estudio e investigación (STC 187/1991), pues no en vano se trata de configurar la enseñanza sin intromisiones extrañas (STC 179/1996); asimismo, la primera de las potestades que según el art. 3.2 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria y la jurisprudencia constitucional (SSTC 26/1987, 187/1991 y 156/1994), conforman el contenido esencial de la autonomía permite a las Universidad elaborar sus Estatutos y las demás normas de funcionamiento interno [art. 3.2 a) y STC 75/1997].

Concede el Ministerio Fiscal que, como no podía ser de otro modo, se trata de un derecho fundamental sujeto a limitaciones y su configuración legal se halla afectada por lo dispuesto en el art. 56.2 LOGP, que se integra en la configuración legal que se articula de la autonomía universitaria en relación con la población reclusa en centros penitenciarios. El legislador, en ejercicio legítimo de su opción normativa, ha establecido un límite a la autonomía universitaria que encuentra justificación objetiva y razonable en la atención a los intereses concurrentes y a las particulares condiciones que la situación de prisión bajo la autoridad penitenciaria genera en el acceso a la educación superior. A juicio del Ministerio Fiscal “pretender establecer un protocolo al margen del necesario convenio al que obliga la normativa nacional en las circunstancias normadas desborda las posibilidades de la autonomía universitaria de la Universidad actora, puesto que la configuración legal de la misma así lo ha determinado”.

Por ello, en opinión del Ministerio Fiscal, no es atendible en modo alguno la queja formulada por la demandante de vulneración de la autonomía universitaria en la dimensión aplicativa del precepto y sus consecuencias respecto de los internos en centros penitenciarios españoles. Las evidentes necesidades del régimen interior de dichos centros y las singularidades que obligadamente presenta la satisfacción de las demandas educativas de los internos legitiman la intervención de la Administración penitenciaria española en la organización de las actividades educativas y en la determinación de las condiciones de impartición de la enseñanza superior. Que se establezca una garantía adicional sobre la base de una intervención de la Administración penitenciaria, previos los informes educativos pertinentes, para asegurar que la enseñanza se imparte en las mejores condiciones, con el rigor y calidad inherentes a este tipo de estudios universitarios no es sino un refuerzo de exigencia positiva en la garantía del derecho de educación de los internos. La obligada coordinación de facultades y competencias de la Administración penitenciaria y de las Universidades, consecuente con la relación de sujeción especial en la que se hallan los reclusos, obedece, por tanto, a una justificación objetiva y razonable derivada del entrecruzamiento de atribuciones de las distintas instituciones intervinientes. Frente a lo sostenido por la Universidad recurrente, la limitación de su potestad de autoformación no deriva del convenio sino de la previsión establecida por el legislador, a quien corresponde llevar a efecto la configuración acabada de la autonomía universitaria, pudiendo albergarse, además, la duda de si la voluntad real del protocolo no ha sido soslayar la necesidad de convenio, lo que vendría avalado por la ambigüedad de su redacción en este aspecto, constatada y destacada incluso por la resolución del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco desestimatoria, en instancia, de la impugnación de dicho convenio.

Por el contrario, “no parece que pueda reconocerse a la Administración penitenciaria española intervención en la organización de las actividades educativas (ex art. 56.1 LOGP) ni en la delimitación de condiciones de garantía de que la enseñanza se imparte en las mejores condiciones y con el rigor y calidad inherentes a este tipo de estudios”. Se trata de cuestiones que deberán solventarse aplicando el Derecho propio de los Estados bajo cuya autoridad se encuentren los reclusos y, por ello mismo, la extensión a éstos de las limitaciones y modulaciones previstas en el art. 56.2 LOGP no parece poder encontrar sustento alguno a juicio del Ministerio Fiscal.

Para el Fiscal, al margen de los concretos argumentos empleados por la Universidad demandante de amparo, “lo cierto es que cabe constatar que no existe norma habilitadora alguna que de forma explícita prevea una limitación configuradora del perfil de proyección en el extranjero del derecho que le asiste a la demandante, de manera que, en este sentido … se inclina por entender que la interpretación sostenida en la Sentencia impugnada puede estimarse que, exclusivamente en su referencia de dimensión aplicativa respecto de reclusos en establecimientos penitenciarios ubicados en territorios nacionales de Estados extranjeros y bajo su autoridad (concluyendo la exigencia de convenio con la Administración penitenciaria de España) afecta y vulnera el derecho a la autonomía universitaria de la demandante”.

11. Mediante providencia de 15 de diciembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 de dicho mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Según se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes de esta resolución, la Universidad del País Vasco recaba amparo constitucional frente a lo que entiende representa una vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a la autonomía universitaria (arts. 24.1 y 27.10 CE, respectivamente): la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2009. En esta Sentencia la estimación del recurso de casación formulado por el Abogado del Estado frente a la Sentencia previamente pronunciada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 18 de diciembre de 2006, da como resultado la anulación del protocolo para la atención de personas internas en centros penitenciarios aprobado por el consejo de gobierno de esa misma Universidad en su sesión de 28 de octubre de 2004. Impugna igualmente el Auto de la misma Sala y Sección del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2009, por no haber reparado ninguna de las lesiones constitucionales referidas. El Abogado del Estado rechaza las tesis expuestas por la Universidad actora, en tanto que el Ministerio Fiscal se adhiere limitadamente a las mismas interesando la estimación parcial del recurso al advertir la concurrencia de una vulneración de la autonomía universitaria (art. 27.10 CE) en el concreto extremo de la impartición de docencia universitaria a internos recluidos en centros penitenciarios extranjeros.

2. Denuncia en primer lugar la Universidad del País Vasco la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE). La citada Universidad basa este primer motivo en que la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo que impugna es fruto de una argumentación irrazonable, arbitraria o derivada de un error patente. Sostiene la Universidad del País Vasco que la referida Sentencia incurre en este vicio al situar en el centro de toda su argumentación lo dispuesto en el art. 56.2 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, general penitenciaria (LOGP), en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 6/2003, de 30 de junio, y hacer depender la validez del protocolo de 28 de octubre de 2004 para la atención de personas internas en centros penitenciarios de la previa suscripción de los convenios de ámbito educativo contemplados en ese precepto legal. De este modo, y por lo que se refiere a la aplicación del protocolo a los internos en establecimientos penitenciarios españoles, entiende la actora que la Sentencia controvertida transforma una condición de eficacia del protocolo en requisito de validez del mismo, confundiendo la validez de los actos de aplicación del protocolo de 28 de octubre de 2004, previamente a los cuales admite la Universidad del País Vasco que debiera mediar la firma de los oportunos convenios de ámbito educativo, con la validez del propio protocolo. Por otro lado, la extensión de la aplicación de la referida previsión legal a los internos en centros penitenciarios extranjeros resulta, a juicio de la Universidad demandante de amparo, “manifiestamente contradictoria, errónea e irrazonable y constituye una patente muestra de la aplicación arbitraria de la legalidad que efectúa” la Sentencia del Tribunal Supremo frente a la que solicita amparo constitucional, pues desconoce el principio de territorialidad informador de la aplicabilidad de las normas españolas en el espacio al tiempo que coloca a las Universidades en una relación de especial sujeción frente a la Administración penitenciaria y limita indebidamente el ejercicio del derecho fundamental a la educación de los penados.

Lleva razón el Abogado del Estado al afirmar que el derecho fundamental formalmente invocado por la Universidad del País Vasco no le ampara cuando comparece y actúa ante la jurisdicción ordinaria en defensa del ejercicio de una potestad pública, como es, en este caso, la potestad normativa. Tanto los actuales estatutos de la Universidad del País Vasco, aprobados por Decreto del Gobierno Vasco 17/2011, de 15 de febrero, como los vigentes al momento de dictarse la Sentencia impugnada, aprobados por Decreto del Gobierno Vasco 322/2003, de 23 de diciembre, arrancan con la caracterización de la Universidad del País Vasco como “una institución de Derecho público” (art. 1 de ambos textos estatutarios). Esta calificación, que trae causa inmediata de lo dispuesto en los arts. 2.1 y 3.1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, conlleva la lógica inserción de la Universidad del País Vasco en el ámbito subjetivo de aplicación de la doctrina elaborada por este Tribunal Constitucional en relación con la titularidad de derechos fundamentales, y más concretamente del derecho fundamental proclamado en el art. 24.1 CE, que es el que aquí importa, por las personas jurídico-públicas; doctrina sintetizada en la STC 175/2001, de 26 de julio, FFJJ 4 y ss. Según dijéramos allí, y hemos tenido ocasión de recordar recientemente, “el derecho a la tutela judicial efectiva, como derecho fundamental, protege, antes que nada, a los individuos frente al poder, de ahí que las personas jurídico públicas sólo excepcionalmente sean titulares del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, y por este motivo el recurso de amparo sólo excepcionalmente sea un cauce idóneo para que estas organizaciones jurídico-públicas denuncien una defectuosa tutela de este derecho por parte de los Jueces y Tribunales.” (STC 89/2011, de 6 de junio, FJ 3). Más concretamente, gozan del derecho fundamental reconocido en el art. 24.1 CE únicamente cuando la posición procesal de las personas jurídico-públicas sea equivalente a la de las personas privadas, supuesto en el que son titulares del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión sin restricciones. A tal supuesto hemos añadido también el derecho de acceso al proceso (cuya protección tan sólo cabe reconocer a las personas jurídico-públicas frente a las decisiones adoptadas por órganos judiciales pero no frente al legislador) y el derecho a no sufrir indefensión en el seno del proceso al que se ha accedido (y ello con independencia de qué derechos o competencias se hagan valer, quiénes sean las otras partes procesales y el orden jurisdiccional ante el que actúen) [SSTC 175/2001, FJ 8; 63/2002, de 11 de marzo, FJ 2; 45/2004, de 23 de marzo, FJ 3; 311/2006, de 23 de marzo, FJ 2 a); y 11/2008, de 21 de enero, FJ 3].

Por lo que se refiere a la primera de las excepciones aludidas, única en la que podría encontrar cobertura la queja de la demandante de amparo, hemos afirmado que no concurre la equivalencia de la posición de los sujetos privados con la que ocupa la persona jurídico-pública cuando ésta interviene en el proceso para defender el modo como ha ejercido un poder exorbitante, como aquí sucede —toda vez que el protocolo objeto de la controversia trabada en el proceso contencioso-administrativo del que trae causa el presente amparo constitucional tiene por objeto la ordenación de un servicio, la enseñanza universitaria a los internos en centros penitenciarios, cuya prestación se reserva a las Universidades públicas por el art. 56.2 LOGP—, y los órganos judiciales fiscalizan el alcance de ese mismo poder (STC 175/2001, FJ 6), supuesto en el cual no le es dado, a la persona jurídico-pública, invocar el derecho a obtener una resolución judicial razonable y fundada en Derecho (STC 19/2008, de 31 de enero, FJ 4). Como recuerda el propio Abogado del Estado en su escrito de alegaciones, la doctrina ahora sintetizada se ha aplicado en tres resoluciones diferentes (SSTC 239/2001 y 240/2001, ambas de 18 de diciembre, y 56/2002, de 11 de marzo), a otras tantas Universidades públicas (Universidades Politécnica de Barcelona, de Barcelona y de Sevilla, respectivamente).

3. La aplicación de la doctrina expuesta al presente caso determinaría, por sí sola el rechazo del primer motivo de amparo invocado por la Universidad del País Vasco. A mayor abundamiento, una lectura mínimamente atenta de las razones empleadas por la representación de la Universidad del País Vasco para desarrollar este motivo del recurso pone de manifiesto que bajo la denuncia formal de una vulneración autónoma del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), subyace, en rigor, una argumentación que remite al segundo de los motivos empleados por la mencionada Universidad: la infracción de la autonomía universitaria protegida por el art. 27.10 CE.

En efecto, la Universidad del País Vasco no solicita amparo constitucional frente a la Sentencia dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo porque incurra en un error de carácter fáctico, esto es, “inmediatamente verificable de forma incontrovertible a partir de las actuaciones judiciales y sin necesidad de recurrir a ninguna valoración o consideración jurídica” (STC 92/2010, de 15 de noviembre, FJ 2), o porque no se encuentre razonada, motivada y debidamente fundada (STC 38/2011, de 28 de marzo, FJ 7), ni tan siquiera porque su razonamiento padezca una quiebra lógica o incoherencia (STC 11/2008, de 21 de enero, FJ 9), vicios a los que debemos ceñir nuestra revisión de las resoluciones judiciales cuando se invoca el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en tanto que garantía del derecho a obtener una resolución jurisdiccional que no sea arbitraria, manifiestamente irrazonable o se halle incursa en un error patente. La Universidad del País Vasco dirige contra la Sentencia impugnada estos reproches en un sentido no técnico constitucional sino para reforzar su discrepancia con una decisión judicial que, a su juicio, habría vulnerado el derecho a la autonomía universitaria que se proclama en el art. 27.10 CE. De modo que para dilucidar hasta qué punto asiste la razón a la Universidad demandante de amparo no debemos centrar nuestro análisis en los adjetivos empleados para combatir la Sentencia cuya anulación se pretende sino en los motivos sustantivos de fondo sobre los que se sustenta, bien que indebidamente, la invocación de una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) que, por las razones expuestas, debemos ahora descartar.

4. Como ya se ha avanzado, sostiene igualmente la Universidad del País Vasco que la Sentencia dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que anula el protocolo para la atención de personas internas en centros penitenciarios, aprobado por el consejo de gobierno de dicha Universidad el 28 de octubre de 2004, habría infringido el derecho a la autonomía universitaria garantizada por el art. 27.10 CE.

En el desarrollo de este segundo motivo del recurso de amparo insiste la Universidad actora en que la Sentencia cuya anulación postula incurriría en el error de confundir los institutos jurídicos de la validez y la eficacia, erigiendo los convenios educativos previstos en el art. 56.2 LOGP en presupuesto habilitante para el ejercicio por las Universidades de la potestad de ordenación de las enseñanzas impartidas a internos en centros penitenciarios, en lugar de considerarlos instrumentos de colaboración de la Administración penitenciaria con esas mismas Universidades para la mejor prestación del servicio de la enseñanza superior. También reitera que dicha Sentencia no distingue adecuadamente entre los vicios que pudieran aquejar a los futuros actos de aplicación del protocolo, respecto de los cuales sería imprescindible la firma de los oportunos convenios de colaboración, de aquellos otros defectos que hipotéticamente concurran en el articulado del propio protocolo de 28 de octubre de 2004. Estos errores privan de sustento jurídico a la Sentencia impugnada, que, siempre en opinión de la Universidad del País Vasco, habría venido a ejercer un auténtico control de oportunidad del protocolo, olvidando las garantías constitucionales del derecho a la autonomía universitaria.

Destaca además la Universidad actora la relevancia de la reforma del art. 56.2 de la Ley Orgánica general penitenciaria llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2003, de 30 de junio, que, en el ámbito de la enseñanza universitaria, supedita el ejercicio por los reclusos de su derecho fundamental a la educación a la previa suscripción de un convenio interadministrativo. Ahora bien, rechaza que esa reforma legal prive a los reclusos de la titularidad del derecho fundamental, transforme un instrumento de colaboración entre entidades públicas —el convenio— en un mecanismo de control de la actividad de las Universidades por la Administración penitenciaria y, en fin, proyecte sus consecuencias más allá de la eficacia territorial de la ley penitenciaria española, como sucede al hacerse depender la impartición de docencia universitaria a internos en centros penitenciarios ubicados fuera de las fronteras nacionales a la previa suscripción de un convenio con la Administración penitenciaria española, respecto de la cual los internos no mantienen vínculo alguno de especial sujeción.

5. Para dar adecuada respuesta a este motivo de amparo resulta pertinente traer a colación la doctrina acerca del fundamento y alcance del derecho a la autonomía universitaria, sintetizada en la STC 47/2005, de 3 de marzo.

En dicha resolución se destaca que la autonomía universitaria “encuentra su razón de ser en la protección de la libertad académica, en su manifestación de libertad de enseñanza, estudio e investigación, frente a todo tipo de injerencias externas, de manera que, en todo caso, la libertad de ciencia quede garantizada, tanto en su vertiente individual como institucional, entendida ésta, además, como la correspondiente a cada Universidad en particular... Por imperativo de la norma constitucional, que reconoce la autonomía universitaria ‘en los términos que la ley establezca’, corresponde al legislador precisar y desarrollar esa autonomía, determinando y reconociendo a las Universidades las facultades precisas que aseguren la libertad académica o ... atribuyéndoles las facultades que garanticen el espacio de libertad intelectual, sin el cual no es posible la plena efectividad de la función esencial y consustancial a la institución universitaria, consistente en ‘la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura’ —art. 1.2 a) LORU [STC 106/1990, de 6 de junio, FJ 6; que cita jurisprudencia anterior (SSTC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4; y 55/1989, de 14 de marzo, FJ 2), y cuya doctrina se ha reiterado posteriormente en la STC 156/1994, de 23 de mayo, FJ 2].” (FJ 5).

De esta aproximación a la configuración constitucional de la autonomía universitaria importa subrayar dos extremos: su carácter eminentemente instrumental y el amplio margen de que dispone el legislador para configurar su contenido. Respecto de lo primero, en palabras de la propia STC 47/2005, “[l]a autonomía universitaria —cubierta por la garantía institucional establecida en el art. 27.10 CE, de carácter instrumental respecto de derechos fundamentales de terceros (los titulares de las diversas vertientes de la libertad académica)— garantiza, pues, el ejercicio libre de injerencias externas de las funciones que se encomiendan a la universidad. Y esta concepción instrumental es importante para determinar el contenido de la autonomía universitaria. Al menos de forma negativa puede afirmarse que las medidas que de ninguna manera puedan afectar a los derechos fundamentales que se protegen por la autonomía universitaria, tampoco pueden afectar a ésta.” (FJ 6). Por lo que atañe a lo segundo debe recordarse que la concepción de la autonomía universitaria como un derecho fundamental (STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4), conlleva que existan aspectos relacionados con dicha autonomía cuyo desarrollo está reservado a la ley orgánica, sin que ello suponga, obviamente, que toda materia relacionada con la Universidad comprenda tal reserva [STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 5 c)]. Al respecto este Tribunal, en la ya mencionada STC 47/2005 —con cita de la STC 106/1990, de 6 de junio—, recordó que las previsiones de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria (LORU) relativas a las competencias atribuidas a las Universidades en orden a garantizar su autonomía, ahora sustituidas por las disposiciones correspondientes de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, han dotado de contenido positivo al derecho a la autonomía universitaria (FJ 5).

La singularidad del supuesto que ahora analizamos radica en que cuando los destinatarios de la actividad docente desarrollada en el ejercicio del derecho a la autonomía universitaria se encuentran privados de libertad, es preciso compatibilizar el desenvolvimiento concreto de la autonomía universitaria con las limitaciones que pueden derivarse no sólo del contenido del fallo condenatorio, sino también de la ley penitenciaria prevista con el carácter de orgánica en el art. 25.2 CE [por todas, STC 218/2002, de 25 de noviembre, FJ 4; 34/2007, de 12 de febrero, FJ 3 a); y 215/2007, de 8 de octubre, FJ 2 a)].

Resulta por ello necesario recordar que, tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2003, de 30 de junio, el art. 56.2 LOGP establece lo siguiente acerca del acceso de los reclusos a la enseñanza universitaria:

“Para que los internos puedan acceder al servicio público de la educación universitaria será necesario que la Administración penitenciaria suscriba, previos los informes de ámbito educativo que se estimen pertinentes, los oportunos convenios con universidades públicas. Dichos convenios garantizarán que la enseñanza se imparte en las condiciones y con el rigor y la calidad inherentes a este tipo de estudios, adaptando, en lo que sea preciso, la metodología pedagógica a las especiales circunstancias que concurren en el ámbito penitenciario.

La alteración del régimen y estructura de la enseñanza o de la asistencia educativa a los internos prevista en los convenios aludidos, así como cualesquiera otras modificaciones, prórrogas o extensión de aquéllos a nuevas partes firmantes o sujetos, deberán ser autorizados por la Administración penitenciaria.

En atención a la movilidad de la población reclusa y a la naturaleza no presencial de los estudios a los que se refiere este artículo, los convenios aludidos en el párrafo anterior se suscribirán, preferentemente, con la Universidad Nacional de Educación a Distancia. No obstante, las Administraciones penitenciarias competentes podrán celebrar convenios con universidades de su ámbito en los términos establecidos en el párrafo anterior.”

La Universidad demandante de amparo no cuestiona la constitucionalidad del precepto legal aquí reproducido sino la interpretación que del mismo ha hecho la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en su Sentencia de 25 de marzo de 2009 y que ha determinado la anulación del protocolo para la atención a personas internas en centros penitenciarios de 28 de octubre de 2004. Para la actora, dicha interpretación vacía de contenido el derecho a la autonomía universitaria reconocido en el art. 27.10 CE, derecho al que se ceñirá nuestro análisis, en el que no abordaremos, por tanto, el derecho subjetivo a la educación de la población reclusa (art. 27.1 CE).

6. Al emprender el análisis de la adecuación al derecho a la autonomía universitaria que proclamada el art. 27.10 CE de la interpretación del art. 56.2 de la Ley Orgánica general penitenciaria que se realiza en la Sentencia impugnada en este proceso constitucional debemos precisar que, frente a lo sostenido de contrario por la representación de la Universidad del País Vasco, no forma parte del contenido de la autonomía universitaria constitucionalmente protegida una potestad normativa de carácter general. Al dar cumplimiento a la función que les viene constitucionalmente encomendada, de dotar de contenido positivo —en los términos ya reseñados de las SSTC 106/1990, FJ 6; y 47/2005, FJ 5— a la autonomía universitaria, ni la vigente Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades ni su predecesora, la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria, han incluido una potestad normativa con ese alcance.

Lo que no quiere decir, obviamente, que la potestad normativa sea algo por completo ajeno a la autonomía universitaria garantizada por el texto constitucional. Antes al contrario, en lo que ahora estrictamente interesa, hemos de afirmar que esa potestad, en cuanto que sirve a la libertad académica, razón de ser de la autonomía universitaria, conforme a la doctrina constitucional que hemos expuesto en el fundamento jurídico anterior, se integra en el contenido de la autonomía universitaria como parte de la libertad de ordenación —también normativa— de los medios necesarios para la impartición de las enseñanzas superiores que la Universidad tiene legalmente encomendada. Así se infiere de la lectura de los arts. 2 de la actual Ley Orgánica de Universidades y 3 de la anterior Ley Orgánica de reforma universitaria.

Dicho lo cual, podemos avanzar que la interpretación del art. 56.2 LOGP efectuada en la Sentencia impugnada es contraria al derecho a la autonomía universitaria reconocida por la Constitución al supeditar el ejercicio de uno de los contenidos de esa autonomía, la potestad normativa para la ordenación de la actividad docente, a la previa suscripción de un convenio interadministrativo.

7. De conformidad con lo previsto en el art. 56.2 LOGP, la prestación del servicio público universitario a personas internas en instituciones penitenciarias está condicionada a la suscripción previa de convenio entre la Administración penitenciaria y la universidad correspondiente. Siendo ello así debemos señalar que esta exigencia de convenio interadministrativo encuentra justificación en la necesidad de contar con la colaboración de la Administración penitenciaria para que los internos puedan seguir adecuadamente los estudios impartidos a distancia, esto es, sin merma de la calidad con la que las Universidades prestan el servicio público educativo garantizado por las normas que lo disciplinan. Pero no puede verse en el art. 56.2 LOGP una norma reguladora de los aspectos estrictamente docentes de los estudios universitarios a distancia dirigidos a los internos en centros penitenciarios. Dicho de otro modo, no se trata de una norma sobre calidad educativa que atienda a la especificidad de sus destinatarios para modular sus condiciones, ni sobre ordenación de los medios necesarios para la impartición de la enseñanza superior, materias ambas que podrían reclamar o justificar el dictado de una disposición de carácter general pero no remitir a un convenio entre Administraciones sin establecimiento de directrices sustantivas al respecto.

No es ésta, sin embargo, la interpretación que del art 56.2 LOGP se hace en la resolución judicial impugnada en este proceso de amparo. En la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo se identifican como funciones primordiales que están llamados a cumplir los convenios de colaboración entre la Administración penitenciaria y las Universidades públicas —a las que, más allá de la explícita preferencia por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, se reserva la impartición de estas enseñanzas no presenciales—, no sólo la de facilitar las condiciones para que “los internos puedan acceder al servicio público de la educación universitaria”, sino también la de garantizar que la especial situación de privación de libertad de los internos en centros penitenciarios no conduzca a una disminución injustificada tanto de la calidad de la enseñanza como de las exigencias propias de titulaciones oficiales a las que dan acceso. Y se afirma expresamente que “no es posible que exista un Protocolo que desconozca que ha de nacer del Convenio previo suscrito entre la Universidad autora del mismo y la Administración penitenciaria en el que se fijen las garantías para su aplicación para que de ese modo se cumplan en la enseñanza que se imparte las condiciones y el rigor y la calidad inherentes a ese tipo de estudios, adaptando, en lo que sea preciso, la metodología pedagógica a las especiales circunstancias que concurren en el ámbito penitenciario.” (fundamento de Derecho cuarto).

Con esta tajante aseveración se hace de los convenios de colaboración entre la Administración penitenciaria y las Universidades públicas presupuesto habilitante del ejercicio por éstas de su potestad normativa para la regulación de lo que constituye el núcleo de la autonomía universitaria: la protección de la libertad académica, en su manifestación de libertad de enseñanza, estudio e investigación frente a todo tipo de injerencias externas (STC 47/2005, de 3 de marzo, F5).

En nada afecta a esta autonomía constitucionalmente garantizada el hecho de que se supedite la prestación del servicio público de la educación universitaria a los internos en centros penitenciarios a la previa suscripción de un convenio interadministrativo. Al respecto parece razonable exigir de las distintas Administraciones públicas implicadas un esfuerzo de colaboración para asegurar que la prestación del servicio ocasionará el menor trastorno posible a la convivencia ordinaria en el seno de la institución penitenciaria. Pero no cabe decir lo mismo cuando de la firma del convenio de colaboración interadministrativa se hace depender no sólo la posibilidad de la efectiva impartición de docencia universitaria a distancia a internos penitenciarios, sino la validez misma de la ordenación abstracta por la Universidad de las especialidades que la prestación de los servicios educativos a prestar a distancia a internos en centros penitenciarios ha de revestir para adaptarse a tan singulares estudiantes. Es más, dado que la regulación del modo y las condiciones en las que la Universidad prestará el servicio educativo a distancia a los internos en centros penitenciarios corresponde efectuarla a la Universidad libre de injerencias externas, su efectiva ordenación en el protocolo con carácter previo a la suscripción del convenio con la Administración penitenciaria, a cuya firma se condiciona la efectiva y material prestación de la docencia a distancia, permite a ésta conocer anticipadamente la repercusión que en el régimen penitenciario podría tener el seguimiento por los internos de los estudios a distancia por ella prestados, así como, en su caso, arbitrar los medios necesarios que lo hagan posible en cumplimiento del mandato resocializador incorporado al art. 25.2 CE. El protocolo que nos ocupa representa una actividad previa a la formalización de la colaboración con la Administración penitenciaria, un instrumento a través del cual el consejo de gobierno de la Universidad del País Vasco define el marco de relaciones con esa misma rama de la Administración, prefijando las condiciones que han de cumplirse para que quien ostente la representación ad extra de la Universidad pueda suscribir los eventuales convenios de colaboración en la materia.

Hemos de concluir por tanto que la interpretación del art. 56.2 LOGP que rechaza que la Universidad pueda regular las condiciones en las que ha de impartirse la docencia a distancia a internos en centros penitenciarios hasta tanto no se haya concertado con la Administración penitenciaria, supone una restricción del ejercicio de la autonomía universitaria constitucionalmente garantizada (art. 27.10 CE) que lo lesiona, pues no encuentra justificación suficiente en la preservación los bienes jurídicos que se tratan de garantizar con la exigencia de previo convenio con la Administración penitenciaria para que la educación a distancia a internos en centros penitenciarios pueda materializarse mediante su prestación efectiva.

Por las razones expuestas procede la estimación de este motivo del recurso y el otorgamiento del correspondiente amparo constitucional. En este caso, la reparación del derecho constitucional lesionado debe dar lugar, tal y como ha solicitado la representación de la Universidad del País Vasco, a la anulación de la Sentencia dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2009, que contraviene el derecho a la autonomía universitaria.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente la demanda de amparo, y en su virtud,

1º Declarar vulnerado el derecho de la Universidad del País Vasco a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE).

2º Restablecerla en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2009 y del Auto de 30 de septiembre de 2009.

3º Desestimar la demanda de amparo en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a diecinueve de diciembre de dos mil once

SENTENCIA 207/2011, de 20 de diciembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 9, de 11 de enero de 2012)

ECLI:ES:TC:2011:207

Conflicto positivo de competencia 3919-2000 y 2679-2001. Interpuestos por el Gobierno de Aragón en relación con diversos preceptos del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas y con el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 324/2000, respectivamente.

Competencias en materia de ordenación general de la economía, ordenación territorial, agricultura, ganadería, sanidad y medio ambiente: validez de los preceptos reglamentarios estatales que definen distintos sistemas de explotación y las áreas de producción porcina, clasifican las explotaciones y establecen sus condiciones mínimas de funcionamiento (STC 158/2011).

1. Los preceptos impugnados, constituyen una regulación sustantiva que incide directamente en las explotaciones de ganado porcino, lo que determina que resulte inmediatamente concernida la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de ganadería (STC 158/2011) [FJ 4].

2. El Estado se encuentra competencialmente habilitado para establecer criterios de ordenación de las explotaciones porcinas en todo el territorio nacional, lo que permite desestimar la impugnación del art.1.1 y la disposición adicional segunda del Real Decreto 324/2000 (STC 158/2011) [FJ 5].

3. La competencia estatal del art. 149.1.13 CE es aplicable al terreno de la ganadería, que tiene relación con la política económica general, lo que pone de manifiesto el carácter material y formalmente básico del establecimiento, por la norma estatal, de los criterios de ordenación de las explotaciones porcinas para todo el territorio nacional, carácter no invalidado por la previa existencia de normativa autonómica en esta materia (SSTC 145/1989, 158/2011) [FJ 6].

4. La utilización del criterio del tamaño de la explotación, medido en cabezas de ganado, para definir los tipos de explotaciones porcinas ha de encuadrarse en la materia ganadería, competencia autonómica —ex art. 71.17 EAAr— que, aun proclamada con carácter exclusivo, ha de respetar lo dispuesto en el art. 149.1 CE [FJ 6].

5. Incardinado el precepto impugnado en la materia ganadería, el Estado –ex art. 149.1.13 CE– puede establecer normas básicas de ordenación del subsector del ganado porcino que limiten la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Extremadura en la materia (STC 158/2011) [FJ 7].

6. El precepto impugnado, en cuanto que regula las distancias mínimas tanto entre explotaciones como respecto a los núcleos de población que han de respetarse en los casos en que se utilice el estiércol producido por las explotaciones porcinas como abono para superficies agrícolas, puede ser considerado como una medida de protección sanitaria y medioambiental, lo que resulta conforme con nuestra doctrina (STC 158/2011) [FJ 8]. [FJ 8].

7. La controversia trabada respecto a las medidas de naturaleza preventiva respecto de las epizootías que hayan de afectar al ganado se inscriben competencialmente en la materia de sanidad, lo que determina su carácter formal y materialmente básico (SSTC 32/1983, 192/1990, 158/2011) [FJ 8].

8. Admitida la competencia del Estado para regular las bases sobre una materia, no puede objetarse la atribución al mismo de la competencia para regular, con el mismo carácter de básico, los aspectos transitorios de la misma (SSTC 172/1996, 66/1998) [FJ 9].

9. Aplica la doctrina sobre la habilitación competencial del Estado para establecer criterios de ordenación de las explotaciones porcinas en todo el territorio nacional, de la STC 158/2011 [FFJJ 4 a 8].

10. Doctrina sobre la identificación de los preceptos de la disposición viciada de incompetencia en la formulación del requerimiento de incompetencia previo al planteamiento de un conflicto positivo de competencia (SSTC 128/1999, 194/1989) [FJ 2].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 3919-2000 y 2679-2001, promovidos por el Gobierno de Aragón, en relación con el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas y con el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 324/2000, respectivamente. Ha comparecido el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 6 de julio de 2000 el Letrado de Comunidad Autónoma de Aragón, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de esa Comunidad Autónoma, promueve conflicto positivo de competencia contra los arts. 1.1; 2.2 j), k) y m); 3 B); 5.Uno B).1 y dos A).1; 7.7; 8.3; disposición adicional segunda y disposiciones transitorias primera y segunda del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas.

La representación procesal del Gobierno de Aragón comienza poniendo de manifiesto que mediante Decreto 200/1997, de 9 de diciembre, se aprobaron las directrices parciales sectoriales sobre instalaciones e instalaciones ganaderas y, como complemento y desarrollo de las mismas, el Decreto 158/1998, de 1 de septiembre, por el que se regula la capacidad de las explotaciones porcinas en la Comunidad Autónoma de Aragón. Ambas disposiciones han sido dictadas al amparo de las competencias autonómicas en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, sanidad e higiene y normas adicionales de protección del medio ambiente (arts. 35.1.12; 35.1.40 y 37.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón), normativa que resultaría ahora desplazada por la contenida en los preceptos impugnados del Real Decreto 324/2000. Dicha representación procesal concreta sus motivos de impugnación en el hecho de que los títulos estatales que se citan en dicho real decreto, relativos a la legislación básica en las materias de ordenación de la economía, de la sanidad y del medio ambiente (art. 149.1.13, 16 y 23 CE), no pueden suponer en ningún caso que mediante una disposición de carácter reglamentario que se califica como básica en su conjunto se vacíen de contenido títulos competenciales autonómicos conexos y transversales como son los de medio ambiente (art. 37.3 del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre), ordenación del territorio (art. 35.1.7), y sanidad (art. 35.1.40) y se desapodere a la Comunidad Autónoma para ejecutar una política ganadera que le es propia en virtud de los títulos competenciales exclusivos reconocidos en los arts. 35.1.12 y 35.1.14 del Estatuto de Autonomía en materia de “agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias” y “tratamiento especial de las zonas de montaña”, respectivamente.

En cuanto a los concretos preceptos impugnados el escrito de interposición del conflicto los agrupa en función de los reproches de vulneración del orden competencial que les dirige. Así, los arts. 2.2 j), k) y m) se cuestionan en cuanto que, para definir las “explotaciones para autoconsumo”, las “explotaciones reducidas” y las denominadas “áreas de producción porcina”, incorporan parámetros de determinación específicos en relación a un número de cabezas de ganado o de factores UGM (unidades de ganado mayor) que suponen el establecimiento por el Estado de límites a la definición de las explotaciones y de las zonas sujetas a una especial intervención administrativa en ejecución de la política ganadera que es contraria al ejercicio por la Comunidad Autónoma de su competencia en materia de agricultura como título que le permite definir esa política agraria mediante la específica concreción y calificación de determinadas explotaciones que se van a someter a un régimen especial.

En segundo lugar, denuncia que el art. 3 B) establece un criterio fijo para determinar la capacidad de las explotaciones porcinas que no admite modulación autonómica imponiendo un concepto de explotación uniforme invasivo de la competencia autonómica en materia de agricultura.

En tercer lugar, argumenta que los arts. 5.Uno B).1 y dos A).1 establecen una detallada regulación en materia de distancias mínimas para la distribución de estiércol sobre el terreno y de régimen de separación sanitaria, respectivamente, regulación que, al imponerse en forma de determinaciones concretas y específicas adoptadas a partir de la clasificación ganadera de las explotaciones, exceden, sin justificación alguna, de lo que debería ser la fijación de unos criterios generales que pudieran ser adaptados posteriormente por la Comunidad Autónoma en ejecución de su política ganadera en atención a sus competencias concurrentes en materia de medio ambiente y sanidad y exclusivas en materia de ordenación del territorio y de agricultura. Este mismo reproche se dirige a los arts. 7.7 y 8.3, en cuanto que los mismos se conectan con las determinaciones concretas sobre distancias contenidas en los preceptos a que se ha hecho referencia en primer lugar, distancias que no aparecen justificadas por necesidades estrictas de interés general sanitario que avalen la concreción de esos términos absolutos, lo que determina el vaciamiento de la competencia autonómica.

Por los mismos motivos, en cuarto lugar, la representación procesal del Gobierno de Aragón estima que el establecimiento con carácter básico, en las disposiciones transitorias del real decreto objeto de conflicto, de un régimen transitorio específico sobre los parámetros de la capacidad productiva y de la ubicación de las explotaciones vulnera las competencias autonómicas en materia de ganadería y de zonas desfavorecidas de montaña, excluyendo, además, cualquier referencia a la falta de la preceptiva licencia municipal como presupuesto previo para la inscripción en el registro de explotaciones porcinas de aquellas sujetas a regularización.

Finalmente, el art. 1.1 y la disposición adicional segunda, en cuanto contienen una genérica definición de lo básico que se extiende a un conjunto de materias que responden a distintos títulos competenciales, se consideran también invasoras de la competencia autonómica pues no puede predicarse carácter básico de la totalidad de la norma cuestionada.

El escrito de interposición concluye solicitando, mediante otrosí, que, conforme a lo previsto por el art. 64.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), se suspendan los preceptos objeto del conflicto toda vez que se estaría produciendo un perjuicio de imposible o difícil reparación al exigir la Administración del Estado la aplicación de su normativa contradictoriamente con el planteamiento de un conflicto por razón de una extralimitación competencial.

2. Por providencia de la Sección Segunda del Tribunal Constitucional de 25 de julio de 2000 se acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Aragón en relación con los arts. 1.1; 2.2 j); 2.2 k); 2.2 m); 3 B); 5.Uno B).1; 5.Dos A).1; 7.7; 8.3 y disposiciones adicional segunda y transitorias primera y segunda del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en plazo de veinte días y por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 LOTC aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnaré el referido real decreto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC; oír al Abogado del Estado para que, en el mismo plazo del traslado exponga lo que considere conveniente acerca de lo que se pide en el otrosí de la demanda respecto a la suspensión de las disposiciones normativas objeto del conflicto, al amparo de lo previsto en el art. 64.3 LOTC y, finalmente, publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado y en el de Aragón”.

3. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en fecha 10 de agosto de 2000, se personó en nombre del Gobierno y formuló las alegaciones que, sintéticamente, se recogen a continuación.

Comienza señalando que el conflicto debe ser inadmitido por falta de fundamentación del previo requerimiento de incompetencia, pues el mismo únicamente hace referencia a la vulneración de las competencias autonómicas por parte de los preceptos requeridos de incompetencia debido al detalle y extensión de la regulación estatal que excede el ámbito de la competencia estatal sobre legislación básica alcanzando tal grado de minuciosidad que dejaría sin contenido la competencia autonómica de desarrollo legislativo, incidiendo además en títulos competenciales exclusivos como la ordenación del territorio y desplazando a la normativa autonómica vigente. Al respecto, el Abogado del Estado entiende que se trata de un requerimiento infundado en el sentido de que no se especificó el motivo de la inconstitucionalidad precepto a precepto lo que impidió al Gobierno valorar los concretos vicios de incompetencia para tratar de resolver el conflicto de forma convencional pues, al no establecerse con claridad los preceptos objeto de requerimiento ni el motivo concreto en cada caso de su incompetencia, se impidió que se cumpliera la finalidad de hacer posible la avenencia entre las partes determinada en el art. 63 LOTC. Al no ser susceptible de subsanación el vicio antes referido procedería la inadmisión del conflicto.

Subsidiariamente, el Abogado del Estado se opone a las alegaciones formuladas en la demanda, señalando, en primer lugar, que no puede admitirse la tesis de que la vulneración de las competencias autonómicas se produzca por el sólo hecho de que la modificación de las bases estatales haya hecho que éstas no coincidan con la regulación autonómica, sino que su enjuiciamiento ha de realizarse desde el estudio de estas nuevas normas y su posible encaje en las competencias reconocidas al Estado en el bloque de la constitucionalidad, en particular en materia de sanidad animal, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y protección del medio ambiente.

Respecto a la primera de ellas el Abogado del Estado señala las especiales circunstancias que concurren en relación con la sanidad de las explotaciones porcinas, tanto por su proyección supracomunitaria como por sus efectos supranacionales. Por ello se persigue determinar unos principios de común aplicación por cuanto se trata de un sector en el que los más graves problemas que ha sufrido encuentran su raíz en cuestiones de naturaleza sanitaria desencadenantes de alteraciones graves del mercado que van más allá de la ubicación geográfica del foco infeccioso. Problema que se ve agudizado en un marco de libre mercado en el que los movimientos de animales entre los distintos Estados de la Unión y dentro del mismo Estado son práctica cotidiana con la consiguiente facilidad de transmisión de cualquier problema de índole sanitario. Esta circunstancia determina la necesidad del establecimiento de medidas comunes de protección sanitaria de general aplicación en todo el territorio del Estado, entre las que se encuentra la determinación de distancias mínimas entre explotaciones, pues las medidas de protección sanitaria, por su propia naturaleza, rebasan el ámbito autonómico. Igualmente indica que el sector porcino es susceptible de ordenación económica por el Estado al amparo del art. 149.1.13 CE a fin de garantizar unas condiciones mínimas de igualdad a los operadores económicos implicados en el sector porcino. Asimismo, debido a las importantes implicaciones medioambientales de las explotaciones intensivas del porcino así como a la prevención que ha de tenerse respecto de ellas como centro de contagio de enfermedades, se hace preciso determinar a nivel estatal y mínimo la clasificación de las explotaciones estableciendo unos límites a su capacidad productiva máxima, si bien recalca que, atendiendo a los condicionamientos locales, se ha permitido la modulación de tales límites por las Comunidades Autónomas.

Entrando en el examen de los concretos preceptos objeto de conflicto señala que las definiciones cuestionadas del art. 2 se han incluido para poder cumplir los objetivos de la norma estatal que se refieren a las bases y a la coordinación de la sanidad animal en las explotaciones porcinas sin que contengan ningún mandato normativo concreto por lo que no vinculan a la Comunidad Autónoma y no pueden invadir la competencia autonómica. Recalca además que no se justifica la existencia de efectos normativos derivados de esas definiciones que supongan una invasión competencial. Con respecto al art. 3 B) argumenta que, conforme a la contestación del Consejo de Ministros al requerimiento formulado, la determinación del tamaño de las explotaciones no debe hacerse por el Estado de una manera rígida sino sobre unos valores de referencia que permitan a las Comunidades Autónomas modularlos en función de las características de las zonas en las que se ubiquen las explotaciones. En cuanto al establecimiento de un límite máximo de capacidad de las explotaciones porcinas estima que resulta justificado por la necesidad de evitar explotaciones que, por su gran capacidad supongan graves riesgos sanitarios y medioambientales y con su establecimiento por el Estado se evita el riesgo de tratos desiguales en función del territorio en el que se ubique la explotación. Respecto al régimen de distancias mínimas entre explotaciones del art. 5 en lo que respecta a la distribución de estiércol sobre el terreno y a la separación sanitaria resalta, en relación al primer aspecto, que se encuentra amparado en la competencia estatal en materia de medio ambiente, recursos y aprovechamientos hidráulicos y sanidad. En cuanto a las distancias sanitarias, que incluye las dudas de constitucionalidad de los arts. 7.7 y 8.3, señala que las mismas tienen pleno encaje en las competencias estatales por cuanto constituyen uno de los criterios más eficaces y seguros para impedir la propagación de enfermedades de los animales, distancias que son susceptibles de modulación por las Comunidades Autónomas tanto directamente, al poder establecer éstas otras mayores, como en relación con la clasificación de las explotaciones pues la capacidad autonómica de modular el tamaño de la explotación también tiene influencia en las distancias. Igualmente justifica la regulación de un régimen especial para las Comunidades Autónomas insulares atendiendo a su peculiar situación geográfica que influye decisivamente en las posibilidades de propagación de la enfermedad. En relación con las disposiciones transitorias primera y segunda señala que su constitucionalidad deriva de que el régimen transitorio establecido no hace sino prever las medidas que han de adoptarse para que las explotaciones se adecuen al nuevo régimen básico, de manera que, conforme al criterio de la STC 66/1998, si existe competencia para establecer este nuevo régimen también existirá para regular su régimen transitorio sin que la exclusión de cualquier referencia a la licencia municipal conlleve vicio competencial alguno. Finalmente, en cuanto al art. 1.1 y a la disposición adicional segunda, alega que el conflicto carece de fundamentación en este punto lo que ha de llevar a la desestimación de la pretensión sin perjuicio de señalar que los mismos se limitan a establecer el objeto de la norma y su amparo constitucional desde la perspectiva competencial por lo que no pueden, por sí solos, vulnerar ninguna competencia autonómica.

En cuanto a la petición de suspensión formulada en otrosí por el Gobierno de Aragón estima que no cabe acceder a la misma, pues no se dan en ella los presupuestos exigidos por la doctrina del Tribunal Constitucional para su prosperabilidad, ya que ni existen daños o perjuicios de imposible o difícil reparación ni el Gobierno de Aragón ha razonado la producción de daños o perjuicios por la aplicación de los preceptos objeto del conflicto, por lo que debe prevalecer su presunción de constitucionalidad. Finalmente solicita la acumulación del presente conflicto al tramitado con el número 3899-2000 planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra determinados preceptos del mismo Real Decreto 324/2000.

4. Por el ATC 162/2001, de 19 de junio, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó no acceder a la suspensión solicitada de los arts. 1.1; 2.2 j); 2.2 k); 2.2 m); 3 B); 5.Uno B).1; 5. Dos A).1; 7.7; 8.3 y de las disposiciones adicional segunda y transitorias primera y segunda del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 10 de mayo de 2001 el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra los apartados 1 y 2.a) del art. Único del Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas.

La representación autonómica recuerda, en primer lugar, la existencia de normativa autonómica en la materia, señalando a continuación que los apartados ahora impugnados afectan a preceptos que ya habían sido objeto de conflicto en cuanto que establecían límites máximos en la definición de las explotaciones porcinas por su capacidad productiva, límite que continúa siendo fijado por el Estado. Por ello, con una argumentación similar a la empleada para la promoción del conflicto trabado respecto al Real Decreto 324/2000, la representación procesal del Gobierno de Aragón continúa sosteniendo la extralimitación competencial de la normativa estatal por carecer el Estado de título competencial suficiente que le habilite para imponer a la Comunidad Autónoma la definición de la capacidad productiva máxima de las explotaciones porcinas, razón por la que impugna los apartados 1 y 2 a) del artículo único del Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, en cuanto modifican los arts. 3 B) y 5.Dos A).1 g) del Real Decreto 324/2000. Por otrosí interesa, al amparo de lo previsto por el art. 64.3 LOTC, la suspensión de las disposiciones objeto del conflicto toda vez que se estaría produciendo un perjuicio de imposible o difícil reparación la exigir la Administración del Estado la aplicación de su normativa contradictoriamente con el planteamiento de un conflicto por razón de una extralimitación competencial.

6. Por providencia de la Sección Primera del Tribunal Constitucional de 5 de junio de 2001 se acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de Aragón en relación con el artículo único, apartados 1 y 2 a) del Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en plazo de veinte días y por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 LOTC aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes; dar audiencia a la representación procesal del promotor del conflicto y al Abogado del Estado para que, en el mismo plazo del traslado, puedan formular alegaciones en relación con la suspensión del Real Decreto 3483/2000 solicitada en el otrosí del escrito de interposición; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnaré el citado precepto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC y, finalmente, publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado y en el de Aragón”.

7. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el día 3 de julio de 2001, se personó en nombre del Gobierno solicitando la desestimación del conflicto interpuesto.

Comienza sus alegaciones señalando que las modificaciones introducidas por el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, son consecuencia de la contestación dada por el Consejo de Ministros a los requerimientos formulados por varias Comunidades Autónomas en relación con diversos aspectos del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo. Así, se modificaron los arts. 3 y 5 de éste último, relativos a la capacidad máxima de las explotaciones porcinas, preceptos que fueron objeto de nuevo requerimiento de incompetencia por parte del Gobierno de Aragón que centra su discrepancia competencial en la consideración de que el Estado no tiene competencia para determinar el límite máximo de capacidad de las explotaciones porcinas. Al respecto señala que lo modificado no afecta al debate competencial ya planteado por lo que se remite a las alegaciones realizadas con ocasión del conflicto interpuesto contra el Real Decreto 324/2000. Junto a ello recalca que el carácter básico de la nueva normativa estatal reguladora del tamaño de las explotaciones porcinas resulta tanto de su propia estructura en cuanto supone una regulación flexible que permite expresamente la actuación normativa autonómica para su desarrollo como de su finalidad porque tiene como objetivo establecer bases y criterios de coordinación en materia medioambiental y sanitaria.

Mediante otrosí señala las conexiones del presente conflicto con el tramitado con el número 3919/2000, así como con los planteados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra las mismas normas tramitados con los núms. 3899-2000 y 2621-2000 por lo que solicita la acumulación de los dos conflictos planteados por el Gobierno de Aragón y, en su caso, éstos a los planteados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. En un segundo otrosí se opone a la petición de suspensión formulada por el Gobierno de Aragón.

8. El Pleno del Tribunal Constitucional, en el ATC 282/2001, de 30 de octubre, acordó no acceder a la suspensión del artículo único, apartados 1 y 2 a), del Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, que modifica el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas.

9. Por providencia de 11 de diciembre de 2001 la Sección Primera del Tribunal Constitucional acordó oír a las representaciones procesales del Gobierno de Aragón y del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, promotoras del presente conflicto y del registrado con el núm. 3899-2000, respectivamente para que en el plazo de diez días puedan alegar lo que estimen pertinente en relación con la acumulación de ambos procesos solicitada por el Abogado del Estado. El Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante escrito registrado el 10 de enero de 2002, manifestó su parecer favorable a la citada acumulación, sin que se formulase alegación alguna por parte del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

10. Mediante nueva providencia de 18 de febrero de 2010 el Pleno concedió un plazo de quince días a la representación legal del Gobierno de Aragón y al Abogado del Estado para que alegasen lo que estimaren oportuno sobre la acumulación al conflicto núm. 3919-2000 del tramitado con el número 2679-2001. El Abogado del Estado, por escrito de 25 de febrero de 2010 manifestó que no se oponía a la acumulación mientras que el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón solicitó que se acordase la acumulación de ambos conflictos. El Pleno acordó, en el ATC 44/2010, de 14 de abril, la acumulación del conflicto positivo de competencia núm. 2679-2001 con el conflicto positivo de competencia núm. 3919-2000.

11. Por providencia de 20 de diciembre de 2011 se señaló para deliberación y votación del presente conflicto positivo de competencia el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Los dos conflictos positivos de competencia acumulados en este proceso han sido planteados por el Gobierno de Aragón frente a diversos preceptos del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas, y del Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el anterior.

Para la representación procesal del Gobierno de Aragón, ambos reales decretos vulneran las competencias autonómicas en materia de medio ambiente (art. 37.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre), ordenación del territorio (art. 35.1.7), sanidad (art. 35.1.40) y, especialmente, las competencias exclusivas en materia de “agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias” y “tratamiento especial de las zonas de montaña” (arts. 35.1.12 y 35.1.14, respectivamente). El Abogado del Estado, tras estimar que el conflicto inicialmente planteado debe ser inadmitido, rechaza que se produzca la infracción de las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón, pues dichos reales decretos se han dictado al amparo de las competencias estatales en materia de ordenación general de la economía, sanidad y medio ambiente (art. 149.1.13, 16 y 23 CE).

Expuestas someramente las posiciones de las partes procede en este momento advertir que en la resolución de la presente controversia habremos de tener muy presente la doctrina de la STC 158/2011, de 19 de octubre, en la que resolvimos los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 3899-2000 y 2621-2001, promovidos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, en relación con el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, y con el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 324/2000, respectivamente, doctrina que, como se verá, resulta de directa aplicación al supuesto que ahora enjuiciamos.

2. Antes de examinar el fondo de la controversia resulta necesario resolver la cuestión previa de orden procesal que plantea el Abogado del Estado, el cual alega que procede declarar la inadmisión del conflicto tramitado con el núm. 3919-2000 por la deficiente formulación del previo requerimiento de incompetencia del Gobierno de Aragón, dado que no se habrían tenido en cuenta los criterios del art. 63.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), que exige que se identifiquen con claridad los artículos de la disposición recurrida o los puntos concretos de la resolución o acto viciado de incompetencia, así como las disposiciones legales o constitucionales de las que el vicio resulte. En tal sentido argumenta que no se han establecido con claridad los preceptos objeto de requerimiento, pues se incluye la práctica totalidad de la norma, ni el motivo concreto en cada caso de su incompetencia. La consecuencia es que, según el Abogado del Estado, se habría impedido que el Gobierno de la Nación pudiera llegar a conocer los motivos competenciales que llevaron a la formulación del requerimiento y, por tanto, el cumplimiento de su finalidad primordial.

Para resolver esta cuestión previa de índole procesal hemos de partir de nuestra doctrina, según la cual “los requisitos procesales no se hallan a disposición de las partes, lo que es perfectamente aplicable a los procesos constitucionales de cualquier tipo, sin perjuicio de que, por razones que no es preciso recordar ahora, este Tribunal venga igualmente realizando una interpretación no formalista de las normas legales que regulan las exigencias y presupuestos para la admisión y tramitación de las acciones y recursos atribuidos a su jurisdicción. No obstante, no puede estimarse que el requerimiento previo al planteamiento de un conflicto positivo de competencia constituya un mero obstáculo o requisito de carácter formal cuyo incumplimiento pueda ser sanado de oficio por vía interpretativa, o que su finalidad sea simplemente la de permitir a la parte demandada preparar anticipadamente su defensa ... pues es obvio que el requerimiento previo a que se refiere el art. 63 LOTC responde a la finalidad primordial de apurar las posibilidades de resolución convencional o negociada de las diferencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas... Por eso, dado que de acuerdo con el art. 63 LOTC se han de hacer constar con claridad en el requerimiento de incompetencia los preceptos de la disposición viciada de incompetencia, hay que entender que sobre los preceptos no mencionados en el mismo no se ha planteado conflicto de competencia” (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 3, con cita de la STC 194/1989, de 16 de noviembre, FJ 2).

Pues bien, conforme a esta doctrina, el reproche de procedibilidad no puede prosperar. En el presente caso los preceptos requeridos se identificaron sin duda alguna en el requerimiento, sin que sea relevante a estos efectos que el requerimiento se extienda a la práctica totalidad de los preceptos que integran la norma. Por otra parte, la argumentación contenida en el requerimiento, aun siendo sucinta, resulta, sin duda, expresiva de la reivindicación planteada y no puede ser calificada de insuficiente, pues se indican tanto las razones de la vulneración competencial que se denuncia (la minuciosidad y detalle de las normas requeridas que dejarían sin contenido las competencias autonómicas y provocaría el desplazamiento de la preexistente normativa autonómica sobre la misma materia) como los preceptos estatutarios atributivos de las competencias autonómicas que se entienden vulneradas. Por tanto, el escrito de requerimiento contiene los elementos mínimos para permitir al Gobierno de la Nación apreciar las razones que tuvo el Gobierno de Aragón para considerar que la norma requerida ha podido vulnerar el orden de competencias y posibilitar una solución negociada antes de la formalización efectiva del conflicto, cumpliéndose con ello con la función constitucional que el requerimiento de incompetencia tiene asignada. Conclusión que resulta corroborada, además, por el hecho de que, atendiendo a los preceptos sobre los que se ha trabado, el objeto del conflicto se ha reducido respecto al del preceptivo y previo requerimiento de incompetencia, lo cual permite inferir que, siquiera parcialmente, este último cumplió con la función de búsqueda de la avenencia entre las partes que le es propia.

3. Antes aún de resolver la controversia que se nos plantea es necesario realizar tres precisiones.

La primera, relativa al objeto del proceso, deriva de que la demanda atribuye la infracción constitucional, no a la totalidad de cada precepto, sino a apartados o aspectos concretos de cada uno de ellos, aportando tan sólo respecto de dichos apartados o aspectos una argumentación suficiente de los motivos o causas de la infracción. Por tanto, conforme a nuestra doctrina (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2) y al igual que sucedía en el caso resuelto en la STC 158/2011, FJ 4, el objeto del presente proceso ha de quedar delimitado, en principio, a los artículos siguientes, respecto de los que la representación procesal del Gobierno de Aragón aporta, efectivamente, su argumentación:

a) Así, en cuanto al Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, el reproche se centra en los arts. 1.1 y disposición adicional segunda (objeto y ámbito de aplicación y títulos competenciales que amparan la norma, respectivamente); 2.2 j) (definición de explotación para autoconsumo), k) (definición de explotación reducida) y m) (definición de área de producción porcina); 3 B) (clasificación de las explotaciones porcinas en función de su capacidad productiva); 5.Uno B)b.1.2 (distancias mínimas a cumplir por las explotaciones porcinas, conforme a su previa clasificación, para la distribución de estiércol sobre el terreno), dos A).1 (normas a cumplir por las explotaciones porcinas en cuanto a la separación sanitaria mínima entre establecimientos); 7.7 y 8.3 [registro estatal de instalaciones porcinas y autorización y registro de nuevas explotaciones, respectivamente si bien únicamente en cuanto hacen referencia a los límites señalados en el art. 3.B)] y disposiciones transitorias primera y segunda (explotaciones existentes o pendientes de autorización en lo relativo a la capacidad productiva y separación sanitaria entre establecimientos).

b) Por lo que respecta al Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, las tachas que se formulan se centran en las modificaciones introducidas en el Real Decreto 324/2000 de las cuestiones señaladas. Por tanto, se ciñen a sus arts. 3 B) 3 [teniendo en cuenta que el nuevo art. 3 B) 5, primer párrafo, incide en él] y 5. Dos. A. 1 g).

Asimismo, en segundo lugar, la precisión del objeto del presente proceso exige apreciar los efectos que tiene sobre el primer conflicto la promoción del segundo, relativo a la nueva redacción dada por los apartados 1 y 2 a) del art. único del Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, a los arts. 3 B) y 5.Dos A).1 g) del Real Decreto 324/2000. De ello resulta que, el art. 3 B) del Real Decreto 324/2000 (clasificación de las explotaciones porcinas por su capacidad productiva), ha sido modificado por el Real Decreto 3483/2000, de manera que las explotaciones del grupo tercero dejan de ser las comprendidas entre 360 y 864 unidades de ganado mayor, para pasar a ser las comprendidas entre 360 y 720 unidades de ganado mayor. De otro lado, el art. 3 B).5, primer párrafo, del Real Decreto 324/2000, una vez modificado por el Real Decreto 3483/2000, también incide en la controversia, al permitir que “las Comunidades Autónomas podrán modular la capacidad máxima prevista en el apartado 3”. En definitiva, lo anterior nos permite apreciar que la controversia subsiste respecto de la totalidad del art. 3 B), si bien, dada la modificación de sus apartados 3 y 5 examinaremos en éstos la redacción que da a los mismos el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, considerando que es esta última redacción la que permanece conflictualmente viva. Por su parte el art. 5. Dos A).1 (normas sobre ubicación de las explotaciones en cuanto a su separación sanitaria, es decir, las distintas mínimas entre ellas), del Real Decreto 324/2000, tan sólo ha sido modificado por el Real Decreto 3483/2000 en un aspecto concreto que afecta al último inciso del epígrafe g), relativo a la capacidad total máxima de los “núcleos de producción porcina”. Por tanto, habiéndose impugnado ambas regulaciones, consideraremos que la controversia sigue viva respecto al cuerpo de la regulación principal, contenida en el Real Decreto 324/2000, si bien entendiendo decaída la dada por este real decreto al antes señalado epígrafe g) y enjuiciando en este punto concreto su última redacción, contenida en el Real Decreto 3483/2000.

Por último, en tercer lugar, también tendremos en cuenta que la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón ha entrado en vigor con posterioridad a la admisión a trámite de estos conflictos positivos de competencia, por lo que, de conformidad con nuestra reiterada doctrina (STC 140/2011, de 14 de septiembre, FJ2, por todas) las cuestiones controvertidas se decidirán considerando las prescripciones del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr 2007) que puedan ser de aplicación.

4. Entrando ya en el examen del fondo del asunto, y tratándose de una disputa de carácter competencial, procede comenzar con el encuadramiento de los preceptos objeto del conflicto. Así, atendiendo al carácter de las disposiciones traídas al conflicto y a su objetivo predominante, hemos de considerar que, como ya señaló la STC 158/2011, FJ 6, los preceptos impugnados constituyen una regulación sustantiva que incide directamente en las explotaciones de ganado porcino, lo que determina que resulte inmediatamente concernida la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de ganadería (art. 71.17 EAAr 2007). Resulta de ello que, como acontecía en la meritada Sentencia, la cuestión de fondo a dilucidar es si esta competencia autonómica puede resultar limitada por cualquiera de los títulos competenciales del Estado que dan cobertura competencial a los dos reales decretos impugnados (art. 149.1.13, 16 y 23 CE), títulos en los que el Abogado del Estado sustenta su alegato.

En cuanto a estos últimos, todos ellos relativos a materias en las que el Estado puede establecer la normativa básica y la correspondiente coordinación, hemos señalado, tras resaltar la necesidad de que la norma estatal satisfaga los requisitos de orden formal y material exigibles a toda normativa básica en los términos de nuestra doctrina, que “[p]ara realizar el encuadramiento competencial de los preceptos impugnados, hemos de tener en cuenta que el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, según su art. 1.1 antes reproducido, tiene como objeto la regulación de ‘medidas de ordenación sanitaria y zootécnica de las exportaciones porcinas’, es decir la instrumentación de medidas dirigidas a la cría, reproducción y selección del ganado porcino, de un lado, y a la prevención y lucha contra las enfermedades de dicho ganado, de otro. Esa doble dimensión, zootécnica y sanitaria, está presente en todas las definiciones (art. 2) y tiene su correlato en la distinción entre la clasificación y zootécnica de las explotaciones porcinas (art. 3) y su calificación sanitaria (art. 4), así como en las condiciones mínimas de funcionamiento de las explotaciones, referentes también a ambos aspectos (art. 5). Por tanto, esa doble orientación zootécnica y sanitaria que presenta el Real Decreto 324/2000, sin perder de vista su conexión con el medio ambiente (art. 1, in fine) determina que debamos valorar el alcance que resulte más específico en cada precepto impugnado, realizando de acuerdo con ello el correspondiente encuadramiento” (STC 158/2011, FJ 7).

5. A partir de cuanto se ha expuesto podemos abordar ya el examen de fondo de los preceptos impugnados en el presente proceso comenzando por el art. 1.1 y la disposición adicional segunda, preceptos que establecen lo siguiente:

“Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

1. El presente Real Decreto establece las normas básicas por las que se regula la aplicación de medidas de ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones porcinas, incluidas entre ellas la capacidad máxima productiva, las condiciones mínimas de ubicación, infraestructura zootécnica, sanitaria y los equipamientos, que permitan un eficaz y correcto desarrollo de la actividad ganadera en el sector porcino, conforme a la normativa vigente en materia de higiene, sanidad animal, bienestar de los animales y medio ambiente.”

“Disposición adicional segunda. Título competencial.

Las disposiciones del presente Real Decreto tendrán el carácter de normativa básica estatal, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 de la Constitución que atribuye al Estado la competencia sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica; artículo 149.1.16, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la sanidad, y artículo 149.1.23, que atribuye al Estado la competencia para dictar legislación básica sobre protección del medio ambiente.”

El Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón considera que ambas normas contienen una genérica definición de lo básico incompatible con las competencias autonómicas cuya invasión se denuncia en el proceso. Por su parte el Abogado del Estado señala que ambos preceptos se limitan a establecer el objeto de la norma impugnada y su amparo competencial de modo que, por sí solos, no pueden vulnerar competencia autonómica alguna.

El reproche formulado no puede ser aceptado pues la propia argumentación empleada por el Letrado de la Comunidad Autónoma pone de manifiesto que la impugnación de estos preceptos no es autónoma sino que se vincula estrechamente con la de los restantes que han sido controvertidos, los cuales establecen una regulación sustantiva que, en todo caso, ha de ser examinada en el presente proceso. Por ello no procede el examen autónomo de esta impugnación, que habrá de entenderse resuelta en los términos de lo que resulte de las del resto de preceptos sobre los que se ha trabado la controversia. A ello cabe añadir que ya hemos apreciado, en la STC 158/2011, FJ 8, que el Estado se encuentra competencialmente habilitado para establecer criterios de ordenación de las explotaciones porcinas en todo el territorio nacional, lo que, por sí solo, permite desestimar la impugnación del art.1.1 (por lo demás de contenido meramente enunciativo) y de la disposición adicional segunda del Real Decreto 324/2000.

6. El segundo grupo de preceptos que hemos de examinar son las definiciones del art. 2.2, letras j), k) y m), que disponen lo siguiente:

“Artículo 2. Definiciones.

…

2. Además se entenderá por:

…

j) Explotación para autoconsumo. Se considera como tal, la utilizada para la cría de animales con destino exclusivo al consumo familiar, con una producción máxima por año de cinco cerdos de cebo.

k) Explotación reducida. Se considera así, a la que alberga un número inferior a cinco cerdas reproductoras, pudiendo mantener un número no superior a 25 plazas de cebo. En todo caso, la explotación no podrá albergar una cantidad de porcinos superior al equivalente de 4,80 UGM.

…

m) Áreas de producción porcina. Se entienden como áreas de producción porcina, las zonas productivas de los municipios de menos de 1.000 habitantes, en las que se instalen explotaciones con una capacidad no superior a 33 UGM y que se incorporen a una agrupación de defensa sanitaria (ADS), manteniendo un programa sanitario común, bajo la dirección de un veterinario responsable y emplazadas a una distancia mínima de los cascos urbanos a determinar por las Comunidades Autónomas.”

El Letrado de la Comunidad Autónoma reprocha a estas tres definiciones la utilización de criterios de determinación específicos que toman como referencia el número concreto de cabezas o de factores UGM (unidad de ganado mayor, cuya equivalencia para los distintos tipos de ganado porcino se determina en el anexo I del Real Decreto 324/2000) que impiden a la Comunidad Autónoma la concreción y calificación de determinadas explotaciones para someterlas a un régimen especial. El Abogado del Estado alega, por el contrario, que tales definiciones son un instrumento de la competencia estatal sobre bases y coordinación de la sanidad (art. 149.1.16 CE), sin que contengan un mandato normativo concreto que pueda entenderse vulnerador de las competencias autonómicas.

Según resulta de las alegaciones del Gobierno de Aragón, las tres definiciones discutidas se controvierten por el mismo motivo: la utilización como elemento de clasificación del criterio del tamaño de la explotación, medido en cabezas de ganado o en unidades de ganado mayor, que impediría a la Comunidad Autónoma el establecimiento de eventuales regímenes especiales atendiendo a las particularidades de las explotaciones. Con arreglo a lo declarado en la STC 158/2011, FJ 8, la utilización del criterio antes descrito para definir los tipos de explotaciones porcinas ha de encuadrarse en la materia ganadería, competencia autonómica (art. 71.17 EAAr 2007) que, aun proclamada con carácter exclusivo, ha de respetar, según reza el párrafo primero del mismo art. 71 EAAr 2007, lo dispuesto en el art. 149.1 CE.

Así, conforme al criterio recogido en el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007 e igualmente destacado por nuestra doctrina, las competencias autonómicas no pueden dejar de atemperarse, según prevé el propio Estatuto de Autonomía, a la disciplina establecida por el Estado en el ejercicio de sus competencias propias. En lo que a esto último respecta hemos dejado sentado, en el mencionado fundamento jurídico 8 de la STC 158/2011, que “la competencia estatal del art. 149.1.13 CE se proyecta sobre los diversos sectores económicos siendo ello ‘aplicable al terreno de la ganadería que tiene una relación reconocida y expresa con la política económica general’ (STC 145/1989, FJ 5)”, lo que pone de manifiesto tanto el carácter material y formalmente básico del establecimiento por la norma estatal de los criterios de ordenación de las explotaciones porcinas para todo el territorio nacional y, por tanto, de la definición de las mismas atendiendo a su capacidad productiva. Igualmente precisamos que la previa existencia de normativa autonómica en esta materia “no invalida el carácter básico de este último en el extremo examinado, con las consecuencias correspondientes para las normas de todas las Comunidades Autónomas en cuanto a su necesaria adaptación a la nueva legislación básica”.

En suma, por lo expuesto, la impugnación del art. 2.2, letras j), k) y m) del Real Decreto 324/2000 ha de ser desestimada.

7. El siguiente precepto impugnado es el art. 3 B) del Real Decreto 324/2000, si bien, como antes ha quedado señalado, con la redacción dada a sus apartados 3 y 5 por el Real Decreto 3483/2000. Dicho precepto dispone:

“Art. 3. Clasificación y zootécnica de las explotaciones porcinas.

…

B) Por su capacidad productiva: Las explotaciones porcinas se clasifican en función de su capacidad productiva, expresada en UGM, de acuerdo con la equivalencia establecida para cada tipo de ganado en el anexo I, de la forma siguiente:

1. Grupo primero: Explotaciones con capacidad hasta 120 UGM.

2. Grupo segundo: Explotaciones con una capacidad comprendida entre el límite máximo del grupo anterior y hasta 360 UGM.

3. Grupo tercero: Explotaciones con una capacidad comprendida entre el límite máximo del grupo anterior y hasta 720 UGM.

4. Grupo especial: se incluyen aquí las explotaciones porcinas de selección, de multiplicación, los centros de agrupación de reproductores para desvieje, los centros de inseminación artificial, las explotaciones de recría de reproductores, las de transición de reproductoras primíparas y los centros de cuarentena.

5. Las Comunidades Autónomas podrán modular la capacidad máxima prevista en el apartado 3, en función de las características de las zonas en que se ubiquen las explotaciones, de las circunstancias productivas o de otras condiciones que puedan determinarse por el órgano competente de aquéllas, sin que en ningún caso pueda aumentarse la citada capacidad en más de un 20 por 100.

Se consideran explotaciones independientes, a efectos de capacidad, a las unidades productivas pertenecientes a una explotación con sistema de producción en fases, siempre y cuando se cumpla lo establecido en el presente Real Decreto relativo a distancias entre dichas unidades productivas integrantes de la explotación.”

Para el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón este precepto invade las competencias autonómicas al fijar un límite máximo a la capacidad productiva de la explotación aplicable de forma uniforme a todo el territorio nacional que impide a la Comunidad Autónoma determinar los máximos de la capacidad productiva de las explotaciones radicadas en su territorio. El Abogado del Estado, por el contrario, sostiene que el precepto tiene por objetivo establecer bases y criterios de coordinación en materia medioambiental y sanitaria. A tal efecto fija un límite máximo de capacidad de los distintos tipos de explotaciones porcinas sin que exista inconveniente alguno para que las Comunidades Autónomas establezcan un límite menor, capacidad máxima que puede ser modulada por las Comunidades Autónomas en un porcentaje que no exceda del 20 por 100.

Con relación a este precepto, incardinado el precepto en la materia ganadería, ya declaramos en la STC 158/2011, FJ 9, que “[t]eniendo en cuenta este encuadramiento, debemos reiterar, como hicimos en el anterior fundamento jurídico, que el Estado puede establecer ex art. 149.1.13 CE normas básicas de ordenación del subsector del ganado porcino que limiten la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Extremadura en la materia. Ha de repararse también en que la redacción del Real Decreto 324/2000, tras su modificación por el Real Decreto 3483/2000, permite a las Comunidades Autónomas determinados márgenes de adecuación de los límites máximos y mínimos de las explotaciones del grupo tercero (explotaciones con capacidad entre 360 y hasta 720 UGM) en atención a las peculiaridades derivadas de ‘las zonas en que se ubiquen las explotaciones, de las circunstancias productivas o de otras condiciones que puedan determinarse por el órgano competente de aquellas’, pudiendo aquéllas realizar, así, políticas propias dentro de la ordenación del subsector realizada por el Estado. El precepto es, por tanto, materialmente básico y satisface asimismo, por lo dicho al respecto en el anterior fundamento jurídico, las exigencias formales de la normativa básica.”

Por lo expuesto debemos desestimar la impugnación del art. 3 B) del Real Decreto 324/2000, en la redacción que del mismo resulta tras la modificación realizada por el Real Decreto 3483/2000.

8. Del art. 5 del Real Decreto 324/2000 se impugnan los apartados Uno B).b.1.2 y Dos A).1, y en relación con este último, los arts. 7.7 y 8.3.

El art. 5, el primero de los apartados impugnados, dispone lo siguiente:

“Artículo 5. Condiciones mínimas de funcionamiento de las explotaciones.

Uno. Las explotaciones porcinas, con carácter general, deberán cumplir la legislación sectorial correspondiente y las condiciones siguientes:

…

B) Sobre bienestar animal y protección agroambiental:

…

b) Estiércoles: La gestión de los estiércoles de las explotaciones porcinas podrá realizarse mediante la utilización de cualquiera de los siguientes procedimientos:

1. Valorización como abono órgano-mineral: Para la valorización agrícola como abono órgano-mineral, las explotaciones deberán:

2 Respetar como distancia mínima, en la distribución de estiércol sobre el terreno, la de 100 metros, respecto a otras explotaciones del grupo primero, y 200 metros, respecto a las explotaciones incluidas en el resto de los grupos definidos en el artículo 3 B) y a los núcleos urbanos…”.

La representación procesal de la Comunidad Autónoma de Aragón considera que el precepto, en cuanto que regula las distancias mínimas tanto entre explotaciones como respecto a los núcleos de población que han de respetarse en los casos en que se utilice el estiércol producido por las explotaciones porcinas como abono para superficies agrícolas, impone ese régimen de distancias a partir de la clasificación ganadera de las explotaciones, excediendo de lo que serían la fijación de unos criterios generales en la materia que habrían de ser concretados por la Comunidad Autónoma en atención a sus necesidades definidas en ejecución de su política ganadera. El Abogado del Estado se opone a este reproche, rechazando que esta regulación exceda de la condición de básica ya que trata del establecimiento de medidas mínimas para evitar que la distribución del estiércol pueda afectar al medio ambiente o a la sanidad en relación con los núcleos urbanos.

Abordando el examen del precepto, debemos comenzar poniendo de relieve que la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, define (art. 3.30) como “subproductos de explotación” todo material orgánico eliminable generado en la explotación de animales, tales como estiércol, purines, yacijas y piensos alterados no aptos para el consumo y en su art. 37 —incluido en el capítulo primero (ordenación sanitaria de las explotaciones animales) del título III (organización sanitaria sectorial)— dispone que “cualquier actividad de explotación animal estará supeditada a la eliminación higiénica de efluentes, subproductos de explotación, residuos de especial tratamiento y cadáveres, de acuerdo con las normas de sanidad animal, salud pública y protección del medio ambiente”, precepto que, conforme a la disposición final primera “tiene el carácter de normativa básica al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13, 16 y 23 de la Constitución, que reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, bases y coordinación general de la sanidad y legislación básica sobre protección del medio ambiente”.

Lo señalado conduce a considerar que la Ley 8/2003 otorga, aún de manera sobrevenida, cobertura al precepto impugnado, en cuanto previsión específica de uno de los cuatro procedimientos de gestión de estiércoles regulados en el Real Decreto 324/2000. De este modo podemos entender justificado el cumplimiento de las exigencias de la normativa básica desde la perspectiva formal. Materialmente, el mismo puede ser considerado sin dificultad como una medida de protección para minimizar los riesgos sanitarios y medioambientales de todo orden que estas explotaciones y la eliminación de los residuos que generan pueden conllevar en función de sus especiales características. Por otra parte, dado que el precepto establece unas distancias con el carácter de mínimas tampoco impide a las Comunidades Autónomas establecer una regulación más protectora. Todo ello resulta conforme con nuestra doctrina pues, como recuerda la STC 158/2011, FJ 10, “esta modalidad técnica de establecimiento de normas básicas mediante mínimos que pueden ser completadas con mayor rigor de protección por las Comunidades Autónomas, la hemos reputado legítima por suponer una forma de ordenación que ha de ser respetada en todo caso por aquéllas (SSTC 80/1984, de 20 de julio, FJ 1; 196/1996, de 29 de noviembre, FJ 2 y 166/2002, de 18 de septiembre, FJ 9)”.

Por todo lo expuesto, debemos desestimar la impugnación del art.5.Uno B) b.1.2 del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo.

El otro apartado del art. 5 objeto de impugnación, el Dos A).1, regula las condiciones de funcionamiento de las explotaciones porcinas en lo relativo a la separación por razones sanitarias entre ellas mismas y respecto de otros tipos de establecimientos o instalaciones que puedan constituir fuentes de contagio. Por su parte, los arts. 7.7 y 8.3 han sido controvertidos en razón, únicamente, de su conexión con éste último.

El Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón formula a estos preceptos reproches similares a los dirigidos al que acabamos de examinar en el entendimiento de que el Estado no estaría competencialmente habilitado para establecer determinaciones concretas y específicas de separación de las explotaciones porcinas. Para el Abogado del Estado, el establecimiento de distancias mínimas entre instalaciones constituye uno de los criterios más eficaces y seguros para controlar la propagación de enfermedades de los animales, tratándose de una normativa de naturaleza sanitaria que el Estado puede dictar ex art. 149.1.16 CE y que no impide que las Comunidades Autónomas modulen los criterios establecidos.

La controversia trabada respecto a estos preceptos ha de reputarse resuelta por la STC 158/2011, FJ 10, en la que desestimamos la impugnación del art. 5.Dos A).1 considerando que estas medidas de naturaleza preventiva respecto de las epizootías que hayan de afectar al ganado se inscriben competencialmente en la materia de sanidad (SSTC 32/1983, de 28 de abril, FJ 3, y 192/1990, de 29 de noviembre, FJ 2) y señalando su carácter formal y materialmente básico. En cuanto a lo primero, en razón de la cobertura que a este precepto otorga el art. 36 de la ya citada Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, y, por lo que hace a la perspectiva material, señalamos, apreciando tanto que el precepto se aplica únicamente a las explotaciones de nueva creación como la conformidad con el orden competencial de la modalidad técnica de establecimiento de normas básicas mediante mínimos, que “el establecimiento de distancias mínimas que puedan después concretar las Comunidades Autónomas según las características de su territorio es, sin duda, de gran relevancia en las actuaciones contra las enfermedades animales, tanto en los aspectos preventivos como en las de lucha y erradicación, máxime cuando dichas enfermedades puedan ser transmisibles al hombre. De aquí que las distancias mínimas puedan afectar, como hace el precepto, no sólo a las relaciones de unas explotaciones porcinas con otras, sino también a su incidencia respecto de núcleos de población, vías férreas o de transporte y, en general, instalaciones en que pueda producirse al contagio”.

Por todo lo expuesto, debemos desestimar la impugnación del art. 5.Dos A).1 del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, con la modificación operada por el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre. Lo mismo sucede con la impugnación de los arts. 7.7 y 8.3, pues los reproches de disconformidad con el orden competencial que se les han formulado se conectan con el régimen de distancias sanitarias, que ya hemos considerado conforme con el orden constitucional de distribución de competencias.

9. Finalmente, resta por examinar la impugnación de las disposiciones transitorias primera y segunda, relativas a las explotaciones existentes o pendientes de autorización. Ambas son cuestionadas por la representación procesal de la Comunidad Autónoma de Aragón por establecer un régimen transitorio específico relativo a los parámetros de la capacidad productiva y de la ubicación de las explotaciones con arreglo a los criterios establecidos en el Real Decreto 324/2000, así como por omitir cualquier referencia a la falta de la preceptiva licencia municipal como presupuesto previo para la inscripción en el Registro de explotaciones porcinas de las sujetas a regularización. El Abogado del Estado considera, de contrario, que la competencia estatal para el establecimiento del régimen de las explotaciones porcinas en los aspectos señalados implica la posibilidad de regular su régimen transitorio, mientras que, por otro lado, estima que la falta de referencia en el precepto a la licencia municipal no supone vicio competencial alguno ni afectación a su exigibilidad en los casos en que resulte preceptiva.

Como resulta de las alegaciones del propio Letrado de la Comunidad Autónoma es patente que la impugnación del régimen transitorio previsto en el Real Decreto 324/2000 se vincula directamente con la relativa a los parámetros de capacidad productiva del art. 3 B) y de ubicación de las explotaciones del art 5.Dos A).1. Así pues, desestimadas ya las quejas formuladas con respecto a ambos preceptos, procede hacer lo propio con las que ahora se plantean, debiendo, además, a este respecto recordar nuestra doctrina según la cual “admitida la competencia del Estado para regular las bases sobre una materia, no puede objetarse la atribución al mismo de la competencia para regular, con el mismo carácter de básico, los aspectos transitorios de la misma” (STC 172/1996, de 31 de octubre, FJ 5, reiterado en SSTC 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 16, y 66/1998, de 18 de marzo, FJ 15). Por otra parte es claro que la regulación controvertida no afecta a las condiciones de exigibilidad de la licencia municipal en las explotaciones porcinas sujetas a regularización, cuestión sobre la que nada dice el precepto estatal.

En suma, por lo expuesto, la impugnación de las disposiciones transitorias primera y segunda del Real Decreto 324/2000 ha de ser desestimada.

FALLO

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

Ha decidido

1º En relación con el conflicto positivo de competencia núm. 3919-2000 planteado frente al Real Decreto 324/2000 de 3 de marzo:

a) Declarar que el conflicto ha perdido objeto respecto de los arts. 3 B).3 y 5; y 5. Dos A).1 g), del citado Real Decreto.

b) Desestimar el conflicto en todo lo demás.

2º En relación con el conflicto positivo de competencia núm. 2671-2001 promovido contra el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, desestimar dicho conflicto.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veinte de diciembre de dos mil once

AUTOS

AUTO 99/2011, de 4 de julio de 2011

Sección Tercera

ECLI:ES:TC:2011:99A

Excms. Srs. don Eugeni Gay Montalvo, don Francisco José Hernando Santiago y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 1171-2010, promovido en procedimiento de vigilancia penitenciaria.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 100/2011, de 4 de julio de 2011

Sección Tercera

ECLI:ES:TC:2011:100A

Excms. Srs. don Eugeni Gay Montalvo, don Francisco José Hernando Santiago y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 1376-2011, promovido en causa penal.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 101/2011, de 5 de julio de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:101A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 8940-2010, planteada por la Audiencia Nacional en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Convenios colectivos: subordinación de convenios colectivos a la ley. Cuestión de inconstitucionalidad: juicio de relevancia. Decretos-leyes: derechos fundamentales; límite material de los Decretos-leyes. Derecho a la negociación colectiva: contenido del derecho a la negociación colectiva. Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad: cuestión de inconstitucionalidad notoriamente infundada. Negociación colectiva: convenios colectivos versus Decretos-leyes. Personal laboral al servicio de las Administraciones públicas. Presupuestos públicos: déficit público. Salario: reducciones salariales (ATC 85/2011).

AUTO

I. Antecedentes

1. El 28 de diciembre de 2010 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, acompañado de un testimonio del procedimiento núm. 151- 2010 (al que se acumuló el núm. 166-2010) del que forma parte el Auto de 25 de noviembre de 2010, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, por posible vulneración de los arts. 7, 28.1 y 37.1 CE; y sobre la disposición adicional novena del citado Real Decreto-ley 8/2010, por posible vulneración del art. 14 CE.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) La Federación estatal de transportes, comunicaciones y mar de la Unión General de Trabajadores presentó el día 23 de agosto de 2010 demanda de tutela de derechos fundamentales contra el organismo público Puertos del Estado y Autoridades Portuarias en la que solicitaba que se dictara Sentencia declarando la nulidad radical y el cese inmediato de los acuerdos adoptados de proceder al descuento -a partir de la nómina de junio de 2010- del 5 por 100 en las retribuciones de los trabajadores acogidos al II convenio colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias, con reposición de la situación al momento anterior, por vulnerar los derechos de igualdad y no discriminación (art. 14 CE) y de libertad sindical (art. 28.1 CE). En posterior escrito registrado el 7 de octubre de 2010 amplió su demanda, para incluir al personal laboral fuera de convenio que presta servicios para el organismo público demandado (demanda registrada con el núm. 151-2010).

b) La Federación de servicios a la ciudadanía de Comisiones Obreras presentó el 21 de septiembre de 2010 demanda de tutela de derechos fundamentales contra el mismo organismo público, en la que solicitaba que se dictara Sentencia declarando nula la decisión empresarial consistente en proceder al descuento, a partir de la nómina de junio de 2010, del 5 por 100, en términos anuales, de cada uno de los conceptos retributivos que integran la nómina de los trabajadores afectados y que les correspondía percibir según el II convenio colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias (demanda registrada con el núm. 166-2010).

c) Por Auto de 11 de octubre de 2010 la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional acordó acumular al procedimiento núm. 151-2010 la demanda registrada bajo el núm. 166-2010.

d) Concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, la Sala dictó providencia el 29 de octubre de 2010 por la que, en cumplimiento del art. 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal en el plazo común e improrrogable de diez días para que alegasen lo que a su derecho conviniera sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la nueva redacción de los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, realizada por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, ya que podría afectar al contenido esencial del derecho a la libertad sindical, regulado en los arts. 7 y 28.1 CE, en relación con el derecho de negociación colectiva (art. 37.1 CE); así como sobre la disposición adicional novena del mismo Real Decreto-ley 8/2010, ya que podría afectar al contenido esencial del derecho de igualdad (art. 14 CE), en tanto que excluye de dicha reducción al personal laboral no directivo de las entidades públicas empresariales RENFE, ADIF y AENA, salvo que por negociación colectiva las partes decidieran su aplicación.

e) La Federación estatal de transportes, comunicaciones y mar de UGT presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el día 12 de noviembre de 2010, en el que manifestaba su conformidad con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y con las razones aducidas para ello por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, remitiéndose al contenido del Auto de 28 de octubre de 2010 dictado por la propia Sala en el procedimiento 128-2010 (cuyo contenido se recoge en nuestro ATC 85/2011, de 7 de junio, antecedente 3).

f) El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones con fecha 15 de noviembre de 2010, remitiéndose íntegramente al presentado el 22 de octubre de 2010 en relación con los autos de conflicto colectivo acumulados 128-2010, 132-2010 y 145-2010, por tratarse de una cuestión jurídica idéntica a la planteada en aquellos procedimientos, no estimando procedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad [ATC 85/2011, de 7 de junio, antecedente 2 k)].

g) El Abogado del Estado, en representación del organismo público Puertos del Estado y Autoridades Portuarias, formuló sus alegaciones por medio de escrito presentado el 17 de noviembre de 2010, manifestando su criterio contrario al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

h) La Federación de servicios a la ciudadanía de Comisiones Obreras presentó alegaciones mediante escrito registrado el 18 de noviembre de 2010, solicitando el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, por posible vulneración de los arts. 86, 28.1, 37.1 y 14 CE.

i) La Confederación General del Trabajo, personada en el procedimiento como parte adherida a la actora, presentó sus alegaciones en escrito registrado el 18 de noviembre de 2010, mostrando su conformidad con el planteamiento de la cuestión y remitiéndose a las alegaciones expuestas por la propia Sala en su Auto de 28 de octubre de 2010, dictado en el procedimiento núm. 128-2010 (ATC 85/2011, de 7 de junio, antecedente 3).

j) Finalmente, la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional dictó el Auto de 25 de noviembre de 2010 por el que se acuerda elevar cuestión de inconstitucionalidad ante este Tribunal Constitucional para que “resuelva si la redacción de los artículos 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, promovida por el art. 1 del RDL 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, ha vulnerado o no el contenido esencial del derecho de libertad sindical, regulado en los artículos 7 y 28.1 CE, en relación con el derecho de negociación colectiva, regulado en el artículo 37.1 CE”; así como para que “resuelva si la disposición adicional novena del RDL 8/2010, de 20 de mayo, ha vulnerado o no el derecho de igualdad, contenido en el artículo 14 CE”.

3. El mencionado Auto de 25 de noviembre de 2010 de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que seguidamente, y de forma resumida, se indican.

En primer lugar, afirma la Sala la relevancia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad para resolver el litigio planteado, pues, acreditado que el organismo público Puertos del Estado y Autoridades Portuarias abonó los salarios pactados convencionalmente hasta la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2010, se hace evidente que es la nueva redacción de los preceptos cuestionados el obstáculo que impide el mantenimiento de las retribuciones pactadas en el II convenio colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias, así como el mantenimiento de las retribuciones consolidadas a fecha 31 de diciembre de 2009, al haber reducido los preceptos reiterados la masa salarial del organismo.

Tras ello, comienza la Sala su análisis sobre la concurrencia de los requisitos exigidos por el art. 86.1 CE para la validez de los reales decretos-leyes, afirmando no tener dudas acerca de que la intervención del Gobierno estuvo causada por una extraordinaria y urgente necesidad de acometer medidas orientadas a la reducción radical del déficit público. Pero en relación con el requisito negativo, consistente en que no podrá afectarse al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, ni a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución, la Sala considera que no es posible, sin vulnerar lo establecido en los arts. 7, 28.1 y 37.1 CE, modificar mediante decreto-ley lo pactado en un convenio colectivo, puesto que dicha modificación, al afectar a la intangibilidad del convenio colectivo durante su vigencia, incide directamente en la afectación de derechos fundamentales.

A continuación, precisa la Sala que su duda de constitucionalidad se plantea en relación con el personal laboral -y no con los funcionarios públicos- exponiendo las razones que le llevan a considerar que aunque funcionarios y personal laboral están sometidos a los incrementos de la masa salarial establecidos anualmente en la Ley de presupuestos generales del Estado, una vez concluidos los acuerdos que determinan los límites presupuestarios para cada año, para el personal laboral tendrán la consideración y efectos previstos en el art. 83 de la Ley del estatuto de los trabajadores, que son los propios de los convenios colectivos, de manera que una vez aprobada la ley de presupuestos generales del Estado, los convenios colectivos que se concluyan conforme a la misma, una vez aprobados por la comisión ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR), obligan a la Administración y a su personal laboral durante todo el tiempo de su vigencia, siendo inaplicable lo dispuesto en el art. 38.10 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP), así como la cláusula rebus sic stantibus, a diferencia de lo que acontece con el personal funcionario.

Tras exponer la doctrina constitucional sobre el derecho a la negociación colectiva como parte integrante del contenido esencial del derecho de libertad sindical en su vertiente funcional, la Sala de lo Social insiste en que no considera constitucionalmente posible que se pueda suspender, modificar o suprimir un convenio colectivo durante su vigencia mediante un decreto-ley, aunque concurra la nota positiva exigida por el art. 86.1 CE, puesto que la suspensión, modificación o supresión del convenio afecta al contenido esencial de los derechos fundamentales de negociación colectiva y libertad sindical, lo cual está vedado por la Constitución, sin perjuicio de que podría haberse salvado constitucionalmente dicha limitación si se hubiera activado el procedimiento previsto en el art. 86.3 CE, procediendo las Cortes a tramitarlo como proyecto de ley, por el procedimiento de urgencia.

Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, recuerda la Sala de lo Social cómo tal disposición establece que la reducción salarial examinada no será de aplicación a las entidades públicas empresariales RENFE, ADIF y AENA, salvo que por negociación colectiva las partes acuerden su aplicación. Tras resumir las posiciones de las partes manifestadas en el trámite de alegaciones y la doctrina constitucional sobre el derecho de igualdad, defiende la Sala la aplicabilidad al caso de la disposición cuestionada, afirmando que si la misma se declarara inconstitucional por tratar peyorativamente a los trabajadores de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias respecto de los trabajadores de RENFE, ADIF y AENA, la consecuencia jurídica sería necesariamente la extensión a aquéllos de lo previsto para éstos.

Señalado lo anterior, la Sala, tras destacar la ausencia de justificación en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2010, acerca de la idoneidad, racionabilidad y proporcionalidad del trato diferenciado al personal laboral de las entidades públicas empresariales citadas, concluye que si el objetivo esencial del Real Decreto-ley 8/2010 era reducir el déficit público, excluir de la aplicación de las medidas a las entidades controvertidas por tener plantillas de grandes dimensiones conduciría al absurdo, dado que cuantos más trabajadores se vieran afectados por la reducción salarial más se reduciría el gasto, no pudiéndose olvidar tampoco que el organismo Puertos del Estado y Autoridades Portuarias no se financia mediante los Presupuestos Generales del Estado, sino que se autofinancia, de manera que el sacrificio impuesto a sus trabajadores no revertirá en la reducción del déficit público sino en el incremento de los beneficios de dicho organismo público, sin que se haya razonado tampoco qué efectos habrían tenido los expedientes de regulación de empleo sobre los trabajadores que permanecen en las entidades públicas concernidas, que son precisamente los que se beneficiarían de la exclusión de la rebaja salarial. Por todo ello, concluye la Sala que dicho trato diferenciado, al carecer de cualquier justificación, ha podido vulnerar el derecho de igualdad del art. 14 CE.

4. Mediante providencia de 15 de febrero de 2011 la Sección Tercera de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que en el plazo de diez días alegase lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales establecidos en el art. 35.2 LOTC y por si fuese notoriamente infundada.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el 25 de marzo de 2011, en el que considera que, efectivamente, la cuestión de inconstitucionalidad es inadmisible por falta de cumplimiento de los requisitos procesales y por ser notoriamente infundada.

En relación con el primero de los aspectos señalados, rechaza el Fiscal General que el órgano proponente haya cumplido de manera correcta el trámite de audiencia regulado en el art. 35.2 LOTC, dado que todas las dudas de constitucionalidad recogidas en el Auto se centran en la vulneración del art. 86.1 CE, precepto que no fue mencionado en la providencia de 29 de octubre de 2010 y sobre el que la Confederación General del Trabajo no hizo alegación alguna.

En segundo lugar, cuestiona también el Fiscal General la justificación del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, por entender que esta norma, al contemplar a un colectivo de trabajadores distinto al de los demandantes en el proceso subyacente, no resulta aplicable al caso.

Analizando ya, en tercer lugar, la duda de constitucionalidad relativa a la posible vulneración del derecho a la libertad sindical (arts. 7 y 28.1 CE), en relación con el derecho de negociación colectiva (art. 37.1 CE), el Fiscal General, tras referirse a la normativa aplicable a la negociación colectiva en el ámbito laboral y funcionarial, entre la que se destaca por él la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, señala que en esta materia no hay auténtica negociación colectiva sino legislación negociada; y que, siendo ello así, mal puede afirmarse que el Real Decreto-ley 8/2010 haya podido afectar al régimen general o a algún elemento esencial del derecho de negociación colectiva del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas al fijar sus retribuciones mediante una reforma de la Ley de Presupuestos. Por otra parte, tampoco cabe aceptar, a juicio del Fiscal General del Estado, que el Real Decreto-ley 8/2010 haya restringido el derecho a la negociación colectiva al haber desconocido la fuerza vinculante de los convenios colectivos, porque el principio de jerarquía normativa recogido en el art. 9.3 CE impide que los acuerdos retributivos alcanzados mediante pacto o convenio prevalezcan sobre las concretas determinaciones contenidas en una norma con rango de ley; y, en segundo lugar y principalmente, porque dicha modificación está prevista en el art. 38.10 LEEP, que considera de aplicación al personal laboral; el cual prevé para los funcionarios públicos que, en situaciones excepcionales y por causa de grave interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, pueda suspenderse o modificarse el acuerdo alcanzado en materia retributiva.

Finalmente, por lo que se refiere a la duda relativa a la vulneración del art. 14 CE por la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, señala el Fiscal General que, al afectar a colectivos ya inmersos en procesos de reducción de plantillas mediante expedientes de regulación de empleo -lo que precisa de delicados mecanismos de negociación y en los que hay una reducción de los costes salariales- o a colectivos que han sufrido específicamente una reducción salarial notoriamente superior al resto de los empleados públicos, se pone de manifiesto que no nos encontramos ante supuestos fácticos idénticos y que la toma en consideración de esos extremos aparece suficientemente justificada.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Social de la Audiencia Nacional plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público; así como sobre la disposición adicional novena del mismo Real Decreto-ley. Y lo hace en iguales términos que aquellos que ya han dado lugar a un pronunciamiento de inadmisión por parte de este Tribunal en el reciente ATC 85/2011, de 7 de junio.

Tal y como resulta de la fundamentación del Auto de planteamiento de la cuestión, la primera duda de constitucionalidad del órgano promotor se ciñe a los arts. 22.Dos.B.4 y 25.Dos.B de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2010, en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto- ley 8/2010, de 20 de mayo, en cuanto disponen, respectivamente, una minoración de la masa salarial del personal laboral del sector público, en general, y del sector público estatal, en particular, del 5 por 100 de las cuantías de cada uno de los conceptos retributivos que integran la nómina y que les corresponda percibir según los convenios colectivos que resulten de aplicación, con efectos desde el 1 de junio de 2010. El órgano judicial considera, en síntesis, que los preceptos cuestionados vulneran el art. 86.1 CE, al transgredir el límite material que para los decretos-leyes dispone el citado precepto constitucional, de no afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución, entendiendo que, en el presente caso, al afectar a la intangibilidad y a la fuerza vinculante de un convenio colectivo en vigor, los preceptos cuestionados han incidido directamente en el derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), que forma parte también del contenido de derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE).

Pues bien, más allá de la defectuosa forma en que el órgano judicial cumplimentó el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad ex art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC: siendo trasladable cuanto se indicó en el ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 3), es lo cierto que la cuestión planteada resulta notoriamente infundada (art. 37.1 LOTC), pues “como ya ha tenido ocasión de declarar este Tribunal, del art. 37.1 CE no emana ni deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de una norma sobrevenida” puesto que “en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no sólo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario”. En consecuencia, “los preceptos legales cuestionados no suponen una 'afectación' en el sentido constitucional del término, del derecho a la negociación colectiva reconocido en el art. 37.1 CE, en cuanto ni regulan el régimen general de dicho derecho, ni la intangibilidad del convenio colectivo se configura como uno de sus elementos esenciales, por lo que no han franqueado el límite material que al decreto-ley impone el art. 86.1 CE de no afectar a los derechos, deberes y libertades del título I CE” (ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 8).

2. En segundo lugar, en relación con la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, la cuestión de inconstitucionalidad resulta inadmisible, dada la falta de aplicabilidad y relevancia del precepto, de cuya validez no depende la decisión del proceso a quo (art. 35.1 LOTC).

En efecto, la referida disposición adicional excepciona de la mencionada reducción salarial al personal no directivo de las sociedades mercantiles que perciban aportaciones de cualquier naturaleza con cargo a los presupuestos públicos o con cargo a los presupuestos de los entes o sociedades que pertenezcan al sector público destinados a cubrir déficit de explotación y al personal laboral no directivo de las entidades públicas empresariales RENFE, ADIF y AENA, salvo que por negociación colectiva las partes decidan su aplicación. Por tanto, “en la hipótesis en que fuera considerada inconstitucional por quiebra del principio de igualdad la disposición cuestionada, la consecuencia no sería la extensión del régimen que el órgano judicial califica de más beneficioso para el resto de las entidades públicas empresariales, sino la nulidad de esa disposición que excepciona la aplicación de aquella regla general y que no contempla en su ámbito de aplicación ni se refiere en momento alguno” al personal del organismo público Puertos del Estado y Autoridades Portuarias (ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 5).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a cinco de julio de dos mil once.

AUTO 102/2011, de 5 de julio de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:102A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 8941-2010, planteada por la Audiencia Nacional en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Cuestión de inconstitucionalidad: ATC 101/2011.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 28 de diciembre de 2010 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, acompañado de un testimonio del procedimiento núm. 141-2010 (al que se acumularon los núms. 156-2010 y 165-2010) del que forma parte el Auto de 1 de diciembre de 2010, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, por posible vulneración de los arts. 7, 28.1 y 37.1 CE; y sobre la disposición adicional novena del citado Real Decreto-ley 8/2010, por posible vulneración del art. 14 CE.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) La Federación de servicios de la Unión General de Trabajadores presentó el día 30 de julio de 2010 demanda de conflicto colectivo contra la agencia pública empresarial de la Radio Televisión de Andalucía (RTVA) en la que solicitaba, además de una petición de planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad sobre diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2010, que se dictara Sentencia declarando el derecho de los trabajadores de RTVA sujetos al VIII convenio colectivo a percibir íntegramente las tablas salariales de 2009 incrementadas un 0,3 por 100, o subsidiariamente las retribuciones que venían percibiendo hasta 31 de diciembre de 2009 (demandaregistrada con el núm. 141-2010).

b) La Federación de servicios a la ciudadanía de Comisiones Obreras presentó el 7 de septiembre de 2010 demanda de conflicto colectivo contra la agencia pública empresarial de la Radio Televisión de Andalucía (RTVA), en la que solicitaba que se dictara Sentencia declarando que, en función de lo prevenido en el convenio colectivo, las retribuciones a percibir por los trabajadores de RTVA en los meses de junio de 2010 y sucesivos han de ser las mismas que venían percibiendo hasta entonces, dejando sin efecto las reducciones retributivas efectuadas por la empresa y retrotrayendo la situación al momento previo (demanda registrada con el núm. 156-2010).

c) El comité intercentros de Radio Televisión de Andalucía y sus sociedades filiales Canal Sur Televisión, S.A., y Canal Sur Radio, S.A., el 20 de septiembre de 2010 presentó demanda de conflicto colectivo contra la agencia pública empresarial de la Radio Televisión de Andalucía (RTVA), Canal Sur Televisión, S.A., y Canal Sur Radio, S.A., solicitando que se dictase Sentencia declarando que la actuación de las demandadas consistente en reducir un 5 por 100los salarios de los trabajadores que en junio de 2010 estaban adscritos a RTVA, con efecto permanente en las futuras nóminas, es una actuación contraria a Derecho, y, por tanto, debe ser anulada, condenando a las codemandadas solidariamente a estar y pasar por tal declaración y a cuanto de ello se derive, especialmente a que repongan a los trabajadores afectados no solo en el nivel salarial previsto por el convenio colectivo aplicable, sino también a que abonen a los trabajadores afectados las cantidades indebidamente detraídas de sus nóminas durante el tiempo de la resolución de la litis (demanda registrada con el núm. 165-2010).

d) Por Auto de 19 de octubre de 2010 la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional acordó acumular al procedimiento núm. 141-2010 las demandas registradas bajo los núms. 156-2010 y 165- 2010.

e) Concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, la Sala dictó providencia el 5 de noviembre de 2010 por la que, en cumplimiento del art. 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal en el plazo común e improrrogable de diez días para que alegasen lo que a su derecho conviniera sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la nueva redacción de los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, realizada por el artículo 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, al que su disposición final segunda reconoce carácter de básico, en la medida en que dicha condición causó, a su vez, la modificación del art. 14 de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010, en la versión dada por el artículo único, cuarto del Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público andaluz, ya que podría afectar al contenido esencial del derecho a la libertad sindical, regulado en los arts. 7 y 28.1 CE, en relación con el derecho de negociación colectiva (art. 37.1 CE); así como sobre la disposición adicional novena del mismo Real Decreto-ley 8/2010, a la que su disposición final segunda concede también carácter básico, puesto que dicho precepto causó, a su vez, la disposición adicional segunda del Decreto-Ley 2/2010, de 28 de mayo, que podría afectar al contenido esencial del derecho de igualdad (art. 14 CE), en tanto que excluye de dicha reducción al personal laboral no directivo de las sociedades del sector público andaluz, entre ellas las sociedades codemandadas, salvo que por negociación colectiva las partes decidieran su aplicación.

f) La Federación de servicios ala ciudadanía de Comisiones Obreras, la Federación estatal de servicios de la Unión General de Trabajadores y el Comité Intercentros de Radio Televisión de Andalucía y sus sociedades filiales Canal Sur Televisión, S.A., y Canal Sur Radio, S.A., se mostraron partidarios del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, oponiéndose en cambio el Ministerio Fiscal y la agencia pública empresarial de la Radio Televisión de Andalucía (RTVA), Canal Sur Televisión, S.A., y Canal Sur Radio, S.A.

g) La Sala de lo Social de la Audiencia Nacional dictó el Auto de 1 de diciembre de 2010 por el que se acuerda elevar cuestión de inconstitucionalidad ante este Tribunal Constitucional para que “resuelva si la redacción de los artículos 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, promovida por el art. 1 del RDL 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, en relación con la versión dada por el Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo, a los artículos 10,2 y 14 de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Andalucía para 2010, ha vulnerado o no al contenido esencial del derecho de libertad sindical, regulado en los artículos 7 y 28.1 CE, en relación con el derecho de negociación colectiva, regulado en el artículo 37.1 CE”; así como para que “resuelva si la Disposición Adicional 9ª del RDL 8/2010, de 20 de mayo, en relación con la Disposición Adicional 2ª del Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo, han vulnerado o no el derecho de igualdad, contenido en el artículo 14 CE”.

3. El mencionado Auto de 1 de diciembre de 2010 de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que seguidamente, y de forma resumida, se indican.

En primer lugar, afirma la Sala la relevancia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad para resolver el litigio planteado, pues, acreditado que RTVA y sus sociedades filiales abonaronlos salarios pactados convencionalmente hasta la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2010 y el Decreto-ley 2/2010, se hace evidente que es la nueva redacción de los preceptos cuestionados el obstáculo que impide el mantenimiento de las retribuciones pactadas en el VIII convenio colectivo de la RTVA y sus sociedades filiales, así como los incrementos retributivos, pactados en su anexo I.

Tras ello, comienza la Sala su análisis sobre la concurrencia de los requisitos exigidos por el art. 86.1 CE para la validez de los decretos-leyes, afirmando no tener dudas acerca de que la intervención del Gobierno estuvo causada por una extraordinaria y urgente necesidad. Pero en relación con el requisito negativo, consistente en que no podrá afectarse al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, ni a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución, la Sala considera que se dejó sin efecto lo pactado en convenio estatutario, vaciando de contenido su fuerza vinculante, lo que supuso una clara afectación de los derechos fundamentales de libertad sindical y negociación colectiva.

A continuación, precisa la Sala que su duda de constitucionalidad se plantea en relación con el personal laboral -y no con los funcionarios públicos- exponiendo las razones que le llevan a considerar que aunque funcionarios y personal laboral están sometidos a los incrementos de la masa salarial establecidos anualmente en la ley de presupuestos generales del Estado, una vez concluidos los acuerdos que determinan los límites presupuestarios para cada año, para el personal laboral tendrán la consideración y efectos previstos en el art. 83 de la Ley del estatuto de los trabajadores, que son los propios de los convenios colectivos, de manera que una vez aprobada la ley de presupuestos generales del Estado, los convenios colectivos que se concluyan conforme a la misma, una vez aprobados por la comisión ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR), obligan a la Administración y a su personal laboral durante todo el tiempo de su vigencia, siendo inaplicable lo dispuesto en el art. 38.10 de la Ley del estatuto básico del empleado público(LEEP), así como la cláusula rebus sic stantibus, a diferencia de lo que acontece con el personal funcionario.

Tras exponer la doctrina constitucional sobre el derecho a la negociación colectiva como parte integrante del contenido esencial del derecho de libertad sindical en su vertiente funcional, la Sala de lo Social insiste en que no considera constitucionalmente posible que se pueda suspender, modificar o suprimir un convenio colectivo durante su vigencia mediante un decreto-ley, aunque concurra la nota positiva exigida por el art. 86.1 CE, puesto que la suspensión, modificación o supresión del convenio afecta al contenido esencial de los derechos fundamentales de negociación colectiva y libertad sindical, lo cual está vedado por la Constitución, sin perjuicio de que podría haberse salvado constitucionalmente dicha limitación si se hubiera activado el procedimiento previsto en el art. 86.3 CE, procediendo las Cortes a tramitarlo como proyecto de ley, por el procedimiento de urgencia.

En segundo lugar, expone el órgano judicial que una vez acreditado que la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, excluyó aplicar las deducciones retributivas establecidas en su artículo primero al personal laboral no directivo de RENFE, ADIF y AENA, mientras que la disposición adicional segunda del Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo, excluyó las deducciones retributivas al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles del sector público andaluz, salvo que decidieran su aplicación mediante negociación colectiva, debe despejarse si dicho trato diferenciado, al carecer de la más mínima justificación, ha podido vulnerar el derecho de igualdad (art. 14 CE).

4. Mediante providencia de 15 de febrero de 2011 la Sección Primera de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que en el plazo de diez días alegase lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales establecidos en el art. 35.2 LOTC y por si fuese notoriamente infundada.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el 23 de marzo de 2011, en el que considera que, efectivamente, la cuestión de inconstitucionalidad es inadmisible por falta de cumplimiento de los requisitos procesales y por ser notoriamente infundada.

En relación con el primero de los aspectos señalados, rechaza el Fiscal General que el órgano proponente haya cumplido de manera correcta el trámite de audiencia regulado en el art. 35.2 LOTC, dado que todas las dudas de constitucionalidad recogidas en el Auto se centran en la vulneración del art. 86.1 CE, precepto que no fue mencionado en la providencia de 5 de noviembre de 2010.

En segundo lugar, cuestiona también el Fiscal General la justificación del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, por entender que esta norma, al contemplar a un colectivo de trabajadores distinto al de los demandantes en el proceso subyacente, no resulta aplicable al caso.

Analizando ya, en tercer lugar, la duda de constitucionalidad relativa a la posible vulneración del derecho a la libertad sindical (arts. 7 y 28.1 CE), en relación con el derecho de negociación colectiva (art. 37.1 CE), el Fiscal General, tras referirse a la normativa aplicable a la negociación colectiva en el ámbito laboral y funcionarial, entre la que se destaca por él la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, señala que en esta materia no hay auténtica negociación colectiva sino legislación negociada; y que, siendo ello así, mal puede afirmarse que el Real Decreto-ley 8/2010 haya podido afectar al régimen general o a algún elemento esencial del derecho de negociación colectiva del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas al fijar sus retribuciones mediante una reforma de la ley de presupuestos. Por otra parte, tampoco cabe aceptar, a juicio del Fiscal General del Estado, que el Real Decreto-ley 8/2010 haya restringido el derecho a la negociación colectiva al haber desconocido la fuerza vinculante de los convenios colectivos, porque el principio de jerarquía normativa recogido en el art. 9.3 CE impide que los acuerdos retributivos alcanzados mediante pacto o convenio prevalezcan sobre las concretas determinaciones contenidas en una norma con rango de ley; y, en segundo lugar y principalmente, porque dicha modificación está prevista en el art. 38.10 LEEP, que considera de aplicación al personal laboral; el cual prevé para los funcionarios públicos que, en situaciones excepcionales y por causa de grave interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, pueda suspenderse o modificarse el acuerdo alcanzado en materia retributiva.

Finalmente, por lo que se refiere a la duda relativa a la vulneración del art. 14 CE por la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, en concordancia con la cual se dictó la disposición adicional segunda del Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo, señala el Fiscal General que la Sala que formula la cuestión de inconstitucionalidad parte de una defectuosa comprensión de la normativa objeto de examen, puesto que en el caso del personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles del sector público andaluz se consigue el mismo ahorro en las partidas presupuestarias que en el correspondiente al resto del personal del sector público andaluz.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Social de la Audiencia Nacional plantea cuestión de inconstitucionalidad sobre los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, en relación con la redacción dada por el Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo, a los arts. 10.2 y 14 de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010; así como sobre la disposición adicional novena del mismo Real Decreto-ley, en relación con la disposición adicional segunda del Decreto-ley 2/2010 citado. Y lo hace en iguales términos que aquéllos que ya han dado lugar a un pronunciamiento de inadmisión por parte de este Tribunal en el reciente ATC 85/2011, de 7 de junio.

Tal y como resulta de la fundamentación del Auto de planteamiento de la cuestión, la primera duda de constitucionalidad del órgano promotor se ciñe a los arts. 22.Dos.B.4 y 25.Dos.B de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, en cuanto disponen, respectivamente, una minoración de la masa salarial del personal laboral del sector público, en general, y del sector público estatal, en particular, del 5 por 100 de las cuantías de cada uno de los conceptos retributivos que integran la nómina y que les corresponda percibir según los convenios colectivos que resulten de aplicación, con efectos desde el 1 de junio de 2010. El órgano judicial considera, en síntesis, que los preceptos cuestionados vulneran el art. 86.1 CE, al transgredir el límite material que para los decretos-leyes dispone el citado precepto constitucional, de no afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución, entendiendo que, en el presente caso, al afectar a la intangibilidad y a la fuerza vinculante de un convenio colectivo en vigor, los preceptos cuestionados han incidido directamente en el derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), que forma parte también del contenido de derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE).

Pues bien, más allá de la defectuosa forma en que el órgano judicial cumplimentó el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad ex art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC: siendo trasladable cuanto se indicó en el ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 3), es lo cierto que la cuestión planteada resulta notoriamente infundada (art. 37.1 LOTC), pues “como ya ha tenido ocasión de declarar este Tribunal, del art. 37.1 CE no emana ni deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de una norma sobrevenida” puesto que “en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no sólo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario”. En consecuencia, “los preceptos legales cuestionados no suponen una 'afectación' en el sentido constitucional del término, del derecho a la negociación colectiva reconocido en el art. 37.1 CE, en cuanto ni regulan el régimen general de dicho derecho, ni la intangibilidad del convenio colectivo se configura como uno de sus elementos esenciales, por lo que no han franqueado el límite material que al decreto-ley impone el art. 86.1 CE de no afectar a los derechos, deberes y libertades del título I CE” (ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 8).

2. En segundo lugar, en cuanto a la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo,en relación con la disposición adicional segundadel Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo, la cuestión de inconstitucionalidad resulta inadmisible, dada la falta de aplicabilidad y relevancia del precepto, de cuya validez no depende la decisión del proceso a quo (art. 35.1 LOTC).

En efecto, la referida disposición adicional novena excepciona de la mencionada reducción salarial al personal no directivo de las sociedades mercantiles que perciban aportaciones de cualquier naturaleza con cargo a los presupuestos públicos o con cargo a los presupuestos de los entes o sociedades que pertenezcan al sector público destinados a cubrir déficit de explotación y al personal laboral no directivo de las entidades públicas empresariales RENFE, ADIF y AENA, salvo que por negociación colectiva las partes decidan su aplicación. Por tanto, “en la hipótesis en que fuera considerada inconstitucional por quiebra del principio de igualdad la disposición cuestionada, la consecuencia no sería la extensión del régimen que el órgano judicial califica de más beneficioso para el resto de las entidades públicas empresariales, sino la nulidad de esa disposición que excepciona la aplicación de aquella regla general” (ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 5).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a cinco de julio de dos mil once.

AUTO 103/2011, de 5 de julio de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:103A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 8942-2010, planteada por la Audiencia Nacional en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Cuestión de inconstitucionalidad: ATC 101/2011.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 28 de diciembre de 2010 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, al que se acompañaba, junto con el testimonio del procedimiento núm. 148-2010, el Auto de 22 de noviembre de 2010, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, por posible vulneración de los arts. 7, 28.1 y 37.1 CE; y sobre la disposición adicional novena del citado Real Decreto-ley 8/2010, por posible vulneración del art. 14 CE.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) La Federación de servicios a la ciudadanía de Comisiones Obreras presentó el día 10 de agosto de 2010 ante la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional demanda de conflicto colectivo (núm. 148-2010) contra la empresa Ferrocarriles Españoles de Vía Estrecha (FEVE), en la que se solicitaba que la Sala dictara Sentencia por la que se declarase el derecho de los trabajadores de FEVE a percibir el durante el año 2010 el importe íntegro de sus salarios, de acuerdo con las previsiones del XVIII convenio colectivo de FEVE, y con los incrementos retributivos abonados y percibidos hasta el mes de junio de 2010 y que, en consecuencia, se declarase nula y contraria a derecho la decisión empresarial de minorar el 5 por 100 del salario percibido por los trabajadores a partir del 1 de junio del año 2010, y ello por entender que la aplicación unilateral de reducciones salariales, derivada de la aplicación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, resultaría lesiva del derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE) y, consecuentemente, de la libertad sindical (art. 28 CE). Junto a los argumentos anteriores, la recurrente alega que el Real Decreto-ley carece del presupuesto habilitante que exige el art. 86 CE, que afecta gravemente derechos regulados en el título I de la Constitución, que no puede modificar a la Ley de Presupuestos y que vulnera los principios constitucionales de igualdad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (arts. 14 y 9 CE), por el establecimiento de distintos grados de aplicación de los recortes salariales exceptuando éstos en el caso de las entidades púbicas empresariales RENFE, ADIF y AENA sin justificación razonable alguna.

b) El 16 de septiembre de 2010, la Federación estatal de trasportes, comunicaciones y mar de UGT, presentó también demanda de conflicto colectivo (núm. 162-2010) contra el mismo organismo público, en la que solicitaba que se dictara Sentencia condenando a FEVE a revocar el acuerdo relativo a la reducción del 5 por 100 en las retribuciones de los trabajadores, y en consecuencia se procediera a la devolución de las cantidades ilícitamente descontadas de las nóminas. La demanda se sustenta fundamentalmente en el argumento de que el Real Decreto-ley 8/2010 afecta, excediendo los límites materiales que le marca el art. 86 CE, a los arts. 9.3, 14, 28, 31, 33, 35,1 y 37 CE, además de no ampararse en un válido presupuesto habilitante, y de afectar, en contra de lo dispuesto en los arts. 66.2 y 134.1 CE, a una ley de presupuestos.

c) La Confederación General del Trabajo presentó demanda de conflicto colectivo (núm. 168- 2010) contra FEVE el 23 de septiembre de 2010, solicitando la declaración del derecho a los trabajadores de FEVE del abono íntegro de sus salarios de acuerdo con el convenio colectivo en vigor con sus actualizaciones correspondientes, sin que se les aplique reducción alguna. Tal solicitud se basa en el argumento de que la empresa pública demandada no podía aplicar la reducción salarial derivada del Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, sin pasar por el procedimiento de modificación sustancial de las condiciones de trabajo previsto en el artículo 41.4 de la Ley del estatuto de los trabajadores (LET), de modo que al no hacerlo habría ido contra el contenido de los derechos a la libertad sindical (art. 28 CE) y a la negociación colectiva (art. 37 CE). A lo anterior, la demanda añade la alegación de que la disposición adicional novena del Real Decreto-ley lesiona el principio de igualdad (art. 14 CE), salvo que se entendiera aplicable también a FEVE,

d) Por Auto de 13 de octubre de 2010 la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional acordó acumular al procedimiento núm. 148-2010 las demandas registradas bajo los núms. 162-2010 y 168- 2010.

e) Concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia en los procedimientos acumulados de conflicto colectivo 148-2010, 162-2010 y 168-2010, la Sala dictó providencia el 22 de octubre de 2010 por la que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 163 CE, en relación con los artículos 2, 3 y 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) y el art. 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal en el plazo común e improrrogable de diez días para que alegasen lo que a su derecho conviniera sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la nueva redacción de los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, dada a estos preceptos por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, ya que podría afectar al contenido esencial del derecho a la libertad sindical, regulado en los arts. 7 y 28.1 CE, en relación con el derecho de negociación colectiva (art. 37.1 CE); así como sobre la disposición adicional novena del mismo Real Decreto-ley 8/2010, ya que podría afectar al contenido esencial del derecho de igualdad (art. 14 CE), en tanto que excluye de dicha reducción al personal laboral no directivo de las entidades públicas empresariales RENFE, ADIF y AENA, salvo que por negociación colectiva las partes decidieran su aplicación.

f) El 3 de noviembre de 2010 el sindicato LAB presentó escrito de alegaciones en este procedimiento, afirmando que la actuación de FEVE habría vulnerado, a su juicio, los derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva derivada, contemplados en los arts. 28 y 37.1 CE, así como que habría sido contraria a lo preceptuado en los arts. 9.3, 14, 31, 33.3 y 35 CE.

g) La Federación estatal de transportes, comunicaciones y mar de UGT presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el día 5 de noviembre de 2010, en el que manifestaba su conformidad con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, insistiendo en que el Real Decreto-ley 8/2010 afecta a disposiciones del título I de la Constitución española como los arts. 14, 28.1 y 37, excediendo con ello el límite material impuesto a este tipo de normas por el art. 86 CE, y haciendo hincapié también en que, en la demanda, se citan como artículos que podrían considerarse vulnerados, además de aquellos a los que se refiere la providencia de 22 de octubre de 2010, también los arts. 33 y 35.1 CE.

h) El Sindicato Español de Maquinistas y Ayudantes Ferroviarios (SEMAF), presenta escrito de alegaciones el 11 de noviembre de 2010, mostrando su conformidad al planteamiento de la cuestión, al entender que el Real Decreto-ley 8/2010 afecta y vulnera los derechos fundamentales de la libertad sindical, regulado en los artículos 7 y 28.1 CE, en relación con el artículo 37.1 del mismo texto, relativo a la negociación colectiva, así como al contenido esencial del derecho a la igualdad recogido en el artículo 14 CE.

i) Por su parte la empresa Ferrocarriles Españoles de Vía Estrecha (FEVE) mediante escrito presentado el 2 de noviembre de 2010 manifiesta su no oposición a que se plantee la cuestión de inconstitucionalidad.

j) La Federación de servicios a la ciudadanía de Comisiones Obreras presentó alegaciones mediante escrito registrado el 15 de noviembre de 2010, manifestando la necesidad de plantear la cuestión de inconstitucionalidad solicitando el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, por posible vulneración de los arts. 86. 28.1, 37.1 y 14 CE

k) El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 15 de noviembre de 2010, remitiéndose íntegramente al presentado el 22 de octubre de 2010 en relación con los autos de conflicto colectivo acumulados 128-2010, 132-2010 y 145-2010, por tratarse de una cuestión jurídica idéntica a la planteada en aquellos procedimientos, no estimando procedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (ATC 85/2011, de 7 de junio).

l) La Confederación General del Trabajo, presentó sus alegaciones en escrito registrado el 18 de noviembre de 2010, mostrando su conformidad con el planteamiento de la cuestión, al entender que el Decreto-ley 8/2010 es contrario a los artículos 9, 28.1, 37.1, 14 y 86 de la Constitución española.

m) Finalmente, la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional dictó el Auto de 22 de noviembre de 2010 por el que se acuerda elevar cuestión de inconstitucionalidad ante este Tribunal Constitucional para que “resuelva si la redacción de los artículos 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, promovida por el art. 1 del RDL 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, ha vulnerado o no al contenido esencial del derecho de libertad sindical, regulado en los artículos 7 y 28.1 CE, en relación con el derecho de negociación colectiva, regulado en el artículo 37.1 CE, al dejar sin efecto las retribuciones pactadas en el XVIII convenio de FEVE en ultractividad y los incrementos abonados hasta el mes de junio de 2010, puesto que entendemos que dichos preceptos son aplicables al caso y el fallo depende de su validez”; así como para que “resuelva si la Disposición Adicional 9ª del RDL 8/2010, de 20 de mayo, ha vulnerado o no el derecho de igualdad, contenido en el artículo 14 CE, al tratar de modo desigual al personal laboral no directivo de FEVE respecto al personal laboral no directivo de RENFE, ADIF y AENA”.

3. El mencionado Auto de 22 de noviembre de 2010 de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que seguidamente, y de forma resumida, se indican.

En primer lugar, afirma la Sala la relevancia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad para resolver el litigio planteado, pues, acreditado que la entidad pública FEVE abonó los salarios pactados convencionalmente hasta la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2010, se hace evidente que es la nueva redacción de los preceptos cuestionados el obstáculo que impide el mantenimiento de las retribuciones dispuestas en la redacción anterior, puesto que los preceptos modificados de la ley de presupuestos generales del Estado han reducido la masa salarial de FEVE.

Tras ello, comienza la Sala su análisis sobre la concurrencia de los requisitos exigidos por el art. 86.1 CE para la validez de los decretos-leyes, afirmando no tener dudas acerca de la concurrencia del requisito positivo exigido por el art. 86.1 CE, esto es, acerca de la concurrencia del presupuesto habilitante de la elaboración del real decreto-ley, al entender que la intervención del Gobierno estuvo causada por una extraordinaria y urgente necesidad de acometer medidas orientadas a la reducción radical del déficit público. Pero en relación con el requisito negativo contenido en el mismo art. 86.1 CE, consistente en que no podrá afectarse mediante decreto-ley al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, ni a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución, la Sala considera que no es posible, sin vulnerar lo establecido en los arts. 7, 28.1 y 37.1 CE, modificar mediante decreto-ley lo pactado en un convenio colectivo, puesto que dicha modificación, al afectar a la intangibilidad del convenio colectivo durante su vigencia, incide directamente en los derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva.

A continuación, precisa la Sala que su duda de constitucionalidad se plantea en relación con el personal laboral -y no con los funcionarios públicos- exponiendo las razones que le llevan a considerar que aunque funcionarios y personal laboral están sometidos a los incrementos de la masa salarial establecidos anualmente en la ley de presupuestos generales del Estado, una vez concluidos los acuerdos que determinan los límites presupuestarios para cada año, para el personal laboral tendrán la consideración y efectos previstos en el art. 83 LET, que son los propios de los convenios colectivos, de manera que una vez aprobada la ley de presupuestos generales del Estado, los convenios colectivos que se concluyan conforme a la misma, una vez aprobados por la comisión ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR), obligan a la Administración y a su personal laboral durante todo el tiempo de su vigencia, siendo inaplicable lo dispuesto en el art. 38.10 de la Ley del estatuto básico del empleado público (LEEP), así como la cláusula rebus sic stantibus, a diferencia de lo que acontece con el personal funcionario.

Tras exponer la doctrina constitucional sobre el derecho a la negociación colectiva como parte integrante del contenido esencial del derecho de libertad sindical en su vertiente funcional, la Sala de lo Social insiste en que no considera constitucionalmente posible que se pueda suspender, modificar o suprimir un convenio colectivo durante su vigencia mediante un decreto-ley, aunque concurra la nota positiva exigida por el art. 86.1 CE, puesto que la suspensión, modificación o supresión del convenio afecta al contenido esencial de los derechos fundamentales de negociación colectiva y libertad sindical, lo cual está vedado por la Constitución, sin perjuicio de que podría haberse salvado constitucionalmente dicha limitación si se hubiera activado el procedimiento previsto en el art. 86.3 CE, procediendo las Cortes a tramitarlo como proyecto de ley, por el procedimiento de urgencia.

Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, recuerda la Sala de lo Social que tal disposición establece que la reducción salarial examinada no será de aplicación a las entidades públicas empresariales RENFE, ADIF y AENA, salvo que por negociación colectiva las partes acuerden su aplicación. Tras resumir las posiciones de las partes manifestadas en el trámite de alegaciones y la doctrina constitucional sobre el derecho de igualdad, defiende la Sala la aplicabilidad al caso de la disposición cuestionada, afirmando que si la misma se declarara inconstitucional por tratar peyorativamente a los trabajadores de FEVE respecto de los trabajadores de RENFE, ADIF y AENA, la consecuencia jurídica sería necesariamente la extensión a aquéllos de lo previsto para éstos, esto es, la extensión del derecho.

Señalado lo anterior, la Sala, tras destacar la ausencia de justificación en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2010, acerca de la idoneidad, racionabilidad y proporcionalidad del trato diferenciado al personal laboral de las entidades públicas empresariales citadas, concluye que si el objetivo esencial del Real Decreto-ley 8/2010 era reducir el déficit público, excluir de la aplicación de las medidas a las entidades controvertidas por tener plantillas de grandes dimensiones “conduciría al absurdo, dado que cuantos más trabajadores se vieran afectados por la reducción salarial más se reduciría el gasto, no tratándose, por tanto, de una medida idónea, ni necesaria, ni proporcionada, puesto que imponer un sacrificio tal al personal laboral de entidades públicas empresariales con plantillas menores y no aplicárselo a entidades públicas empresariales con plantillas de mayores dimensiones es sencillamente inadmisible”.

Por todo ello, concluye la Sala que dicho trato diferenciado, al carecer de cualquier justificación, ha podido vulnerar el derecho de igualdad del art. 14 CE.

4. Mediante providencia de 15 de febrero de 2011 la Sección Segunda de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que en el plazo de diez días alegase lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales establecidos en el art. 35.2 LOTC y por si fuese notoriamente infundada.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el 23 de marzo de 2011, en el que considera que, efectivamente, la cuestión de inconstitucionalidad es inadmisible por falta de cumplimiento de los requisitos procesales y por ser notoriamente infundada.

En relación con el primero de los aspectos señalados, rechaza el Fiscal General que el órgano proponente haya cumplido de manera correcta el trámite de audiencia regulado en el art. 35.2 LOTC dado que las dudas de constitucionalidad recogidas en el Auto y que se centran en la vulneración del art. 86.1 CE no fueron mencionadas en la providencia de 22 de octubre de 2010 que dio audiencia a las partes, en la que no se sometió a la consideración de las mismas si el decreto-ley se acomodaba a las exigencias constitucionales.

En segundo lugar, cuestiona también el Fiscal General la justificación del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, por entender que esta norma, al contemplar a un colectivo de trabajadores distinto al de los demandantes en el proceso subyacente, no resulta aplicable al caso.

Analizando ya, en tercer lugar, la duda de constitucionalidad relativa a la posible vulneración del derecho a la libertad sindical (arts. 7 y 28.1 CE), en relación con el derecho de negociación colectiva (art. 37.1 CE), el Fiscal General, tras referirse a la normativa aplicable a la negociación colectiva en el ámbito laboral y funcionarial, entre la que se destaca por él la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, señala que en esta materia no hay auténtica negociación colectiva sino legislación negociada; y que, siendo ello así, mal puede afirmarse que el Real Decreto-ley 8/2010 haya podido afectar al régimen general o a algún elemento esencial del derecho de negociación colectiva del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas al fijar sus retribuciones mediante una reforma de la ley de presupuestos. Por otra parte, tampoco cabe aceptar, a juicio del Fiscal General del Estado, que el Real Decreto-ley 8/2010 haya restringido el derecho a la negociación colectiva al haber desconocido la fuerza vinculante de los convenios colectivos, porque el principio de jerarquía normativa recogido en el art. 9.3 CE impide que los acuerdos retributivos alcanzados mediante pacto o convenio prevalezcan sobre las concretas determinaciones contenidas en una norma con rango de ley; y, en segundo lugar y principalmente, porque dicha modificación está prevista en el art. 38.10 LEEP, que considera de aplicación al personal laboral, ya que prevé para los funcionarios públicos que, en situaciones excepcionales y por causa de grave interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, pueda suspenderse o modificarse el acuerdo alcanzado en materia retributiva.

Finalmente, por lo que se refiere a la duda relativa a la vulneración del art. 14 CE por la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, señala el Fiscal General que, al afectar a colectivos ya inmersos en procesos de reducción de plantillas mediante expedientes de regulación de empleo, lo que precisa de delicados mecanismos de negociación, y en los que hay una reducción de los costes salariales, o a colectivos que han sufrido específicamente una reducción salarial notoriamente superior al resto de los empleados públicos, se pone de manifiesto que no nos encontramos ante supuestos fácticos idénticos.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Social de la Audiencia Nacional plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público; así como sobre la disposición adicional novena del mismo Real Decreto-ley. Y lo hace en iguales términos que aquellos que ya han dado lugar a un pronunciamiento de inadmisión por parte de este Tribunal en el reciente ATC 85/2011, de 7 de junio.

Tal y como resulta de la fundamentación del Auto de planteamiento de la cuestión, la primera duda de constitucionalidad del órgano promotor se ciñe a los arts. 22.Dos.B.4 y 25.Dos.B de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2010, en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto- ley 8/2010, de 20 de mayo, en cuanto disponen, respectivamente, una minoración de la masa salarial del personal laboral del sector público, en general, y del sector público estatal, en particular, del 5 por 100 de las cuantías de cada uno de los conceptos retributivos que integran la nómina y que les corresponda percibir según los convenios colectivos que resulten de aplicación, con efectos desde el 1 de junio de 2010. El órgano judicial considera, en síntesis, que los preceptos cuestionados vulneran el art. 86.1 CE, al transgredir el límite material que para los decretos-leyes dispone el citado precepto constitucional, de no afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución, entendiendo que, en el presente caso, al afectar a la intangibilidad y a la fuerza vinculante de un convenio colectivo en vigor, los preceptos cuestionados han incidido directamente en el derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), que forma parte también del contenido de derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE).

Pues bien, más allá de la defectuosa forma en que el órgano judicial cumplimentó el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad ex art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC: siendo trasladable cuanto se indicó en el ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 3), es lo cierto que la cuestión planteada resulta notoriamente infundada (art. 37.1 LOTC), pues “como ya ha tenido ocasión de declarar este Tribunal, del art. 37.1 CE no emana ni deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de una norma sobrevenida” puesto que “en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no sólo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario”. En consecuencia, “los preceptos legales cuestionados no suponen una 'afectación' en el sentido constitucional del término, del derecho a la negociación colectiva reconocido en el art. 37.1 CE, en cuanto ni regulan el régimen general de dicho derecho, ni la intangibilidad del convenio colectivo se configura como uno de sus elementos esenciales, por lo que no han franqueado el límite material que al decreto-ley impone el art. 86.1 CE de no afectar a los derechos, deberes y libertades del título I CE” (ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 8).

2. En segundo lugar, en relación con la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, la cuestión de inconstitucionalidad resulta inadmisible, dada la falta de aplicabilidad y relevancia del precepto, de cuya validez no depende la decisión del proceso a quo (art. 35.1 LOTC).

En efecto, la referida disposición adicional excepciona de la mencionada reducción salarial al personal no directivo de las sociedades mercantiles que perciban aportaciones de cualquier naturaleza con cargo a los presupuestos públicos o con cargo a los presupuestos de los entes o sociedades que pertenezcan al sector público destinados a cubrir déficit de explotación y al personal laboral no directivo de las entidades públicas empresariales RENFE, ADIF y AENA, salvo que por negociación colectiva las partes decidan su aplicación. Por tanto, “en la hipótesis en que fuera considerada inconstitucional por quiebra del principio de igualdad la disposición cuestionada, la consecuencia no sería la extensión del régimen que el órgano judicial califica de más beneficioso para el resto de las entidades públicas empresariales, sino la nulidad de esa disposición que excepciona la aplicación de aquella regla general y que no contempla en su ámbito de aplicación ni se refiere en momento alguno” al personal del organismo público Ferrocarriles Españoles de Vía Estrecha (FEVE) (ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 5).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a cinco de julio de dos mil once.

AUTO 104/2011, de 5 de julio de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:104A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 554-2011, planteada por el Tribunal Superior de Justicia en Andalucía en relación con diversos preceptos del Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público andaluz.

Convenios colectivos: subordinación de convenios colectivos a la ley. Cuestión de inconstitucionalidad: audiencia previa a las partes. Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad: cuestión de inconstitucionalidad notoriamente infundada; falta de requisitos procesales; trámite de audiencia defectuoso.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 28 de enero de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Sala de 1o Social, con sede en Málaga, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, al que se acompaña, junto con el testimonio de los procedimientos núms. 6-2010 y 8-2010 acumulados, que se tramitan ante dicha Sala, el Auto de 30 de diciembre de 2010, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 10.2 y 4 y 14.2 de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010, en la redacción dada por el Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo, por posible vulneración de los arts. 7, 28.1 y 37.l CE.

2. Los hechos de los que trae causa la cuestión de inconstitucionalidad planteada son, en síntesis, los siguientes:

a) La Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF) presentó el 7 de octubre de 2010 demanda de conflicto colectivo (conflicto colectivo núm. 6-2010) contra la Junta de Andalucía así como frente a UGT y CC OO, en la que solicitaba que se dictara Sentencia declarando la nulidad de las modificaciones sustanciales impuestas unilateralmente por la Administración y consistentes en una minoración del 5 por 100 de las cuantías de cada uno de los conceptos retributivos que integran la nómina de todos los trabajadores afectados, con efectos de 1 de junio de 2010, declarando las mismas nulas y/o injustificadas en lo que afecta al personal incluido en el ámbito de aplicación del VI convenio colectivo para el personal laboral de la Junta de Andalucía, con reposición en sus anteriores condiciones de trabajo. Por medio de otrosí solicitaba, igualmente, el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad sobre el Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo, por considerarlo contrario a los arts. 9, 28, 37 y 86 CE.

b) La Confederación sindical de Comisiones Obreras de Andalucía (CC OO) presentó el día 2 de noviembre de 2010 demanda de conflicto colectivo (conflicto colectivo núm. 8-2010) contra la Junta de Andalucía así como frente a UGT y CSIF, en la que solicitaba que se dictara Sentencia en la que se declarase que, en función de 1o establecido en el VI convenio colectivo del personal laboral de la Junta de Andalucía, las retribuciones a percibir por los trabajadores afectados en los meses de junio de 2010 y sucesivos han de ser las mismas que venían percibiendo hasta entonces, declarando nulas de pleno derecho y sin efecto las reducciones retributivas efectuadas por la Junta de Andalucía y retrotrayendo la situación al momento existente previo a esta aplicación unilateral (conflicto colectivo 8-2010). En la demanda se solicitaba, igualmente, el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional en relación con el Real Decreto-ley 8/2010 y con el Decreto-ley 2/2010, del Gobierno andaluz, por considerarlos contrarios a los arts. 14, 31, 33, 28.1, 37.1, 86.1, 103.1 y 134 CE, y art. 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

c) Por Auto de 24 de noviembre de 2010 la Sala acordó acumular el conflicto colectivo núm. 8- 2010 al conflicto colectivo núm. 6-2010.

d) En el acto del juicio oral, celebrado el día 1 de diciembre de 2010, ambas organizaciones sindicales demandantes reiteraron el contenido de sus demandas y, en particular, la petición de que se planteara cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, en relación con el Real Decreto-ley 8/2010 y con el Decreto-ley 2/2010. La demandada UGT se adhirió a los argumentos de las actoras, señalando que, a su juicio, era clara la inconstitucionalidad denunciada. La demandada Junta de Andalucía, además de plantear la excepción de falta de jurisdicción, por entender que 1o que en las demandas se recurría era una norma con rango de ley, materia ajena a un conflicto colectivo, se opuso a las pretensiones de las demandas y rechazó igualmente el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, al entender que los Decretos considerados no vulneran la Constitución. Según señala el acta del juicio, en conclusiones las partes dieron “por cumplido el trámite de traslado para alegaciones en cuanto al planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad, renunciando expresamente al plazo previsto en la ley para realizar estas alegaciones y remitiéndose al contenido de sus intervenciones” en el acto del juicio.

e) Tras la celebración del acto del juicio y dentro del plazo para dictar Sentencia la Sala, por providencia de 2 de diciembre de 2010, acordó dar traslado al Ministerio Fiscal para que informara sobre la excepción de falta de jurisdicción planteada en el juicio oral por el Letrado de la Junta de Andalucía y para que al propio tiempo informara sobre la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la parte actora de los respectivos escritos de demanda acumulados.

f) El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones con fecha 16 de diciembre de 2010, manifestando en el mismo, en primer lugar, que estimaba que concurría la excepción de falta de jurisdicción alegada por el Letrado de la Junta de Andalucía, y, en segundo lugar, que, informada favorablemente la falta de jurisdicción de la Sala, holgaba informar sobre cualquier otra cuestión. No obstante, y para el supuesto de que la Sala se estimara competente, añadía, con cita de la jurisprudencia constitucional, que la valoración de los motivos alegados por las partes en orden a que los referidos decretos-leyes vulneren distintos preceptos constitucionales podría motivar un recurso de inconstitucionalidad, pero sólo por los sujetos legitimados para ello.

g) La Sala de lo Social, con sede en Málaga, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía dictó el Auto de 30 de diciembre de 2010 por el que se acuerda elevar cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional para que “resuelva si la redacción de los arts. 10.2 y 10.4 y 14.2 de la Ley 5/2009, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010, introducida por el Decreto-ley 2/2010 de Andalucía, ha vulnerado o no el contenido esencial del derecho de libertad sindical, regulado en los arts. 7 y 28.1 de la Constitución, en relación con el derecho de negociación colectiva, regulado en el art. 37.1 de la Constitución, puesto que entendemos que dichos preceptos son aplicables al caso y el fallo depende de su validez, no siendo posible acomodar por otra vía interpretativa dichos preceptos al ordenamiento constitucional”.

3. En el Auto de 30 de diciembre de 2010, la Sala de lo Social, con sede en Málaga, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en síntesis, en las siguientes consideraciones.

En primer lugar, afirma la Sala la relevancia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad para resolver el litigio planteado. Por una parte, señala que el planteamiento de la cuestión evidencia que la Sala considera que es competente para la resolución de las acciones ejercitadas en las demandas acumuladas, ya que se trata de decidir si la reducción a partir de 1 de junio de 2010 de las retribuciones del personal laboral al servicio de la Junta de Andalucía es o no ajustada a Derecho, cuestión que se encuentra incluida en el ámbito de aplicación del art. 1 de la Ley de procedimiento laboral. Por otra, expresa que la nueva redacción de los arts. 10 y 14 de la Ley 5/2009, introducida por el Decreto-ley 2/2010, impide el mantenimiento de las condiciones retributivas vigentes del personal laboral de la Junta de Andalucía que derivan del VI convenio colectivo para el personal laboral, de manera que, si la Sala entendiera que dicho decreto-ley es ajustado a Derecho, no cabría sino la desestimación de la demanda; y, por el contrario, si se entendiese que dichas normas no cumplen las exigencias de los arts. 86 CE y 110 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, ya sea porque no concurre el requisito habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, o por afectar a los derechos y libertades contemplados en el título I CE, o porque supone una modificación del presupuesto, la Sala habría de plantear necesariamente cuestión de inconstitucionalidad, de conformidad con 1o dispuesto en el art. 163 CE. En este sentido, señala la Sala que no comparte los razonamientos del Ministerio Fiscal, ya que las dudas de inconstitucionalidad que le suscita el Decreto-ley 2/2010 sólo pueden despejarse a través del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, para 1o que la Sala evidentemente es competente.

El apartado 1 del art. 86 CE, indica el Auto, exige dos requisitos constitutivos para que el Gobierno legisle por el procedimiento excepcional de decreto-ley: el primero en positivo, exigiéndose que concurran circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad, y el segundo en negativo, señalando que en ningún caso la norma así dictada podrá afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución, el régimen de las Comunidades Autónomas y el Derecho electoral general. Este segundo requisito es congruente con el sistema de reserva de ley establecido en los arts. 53.1 y 81 de la Constitución; el primero, de reserva de ley ordinaria, en relación con la regulación del ejercicio de tales derechos y libertades, y, el segundo, de reserva de ley orgánica, en relación con la regulación de los derechos fundamentales, entendiendo por tal la regulación integral del derecho o de los elementos esenciales del mismo.

Comienza la Sala su análisis sobre la concurrencia de los requisitos establecidos en el art. 86.1 CE afirmando que en el momento en que se dictó el Real Decreto-ley 8/2010 concurrían circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad. Señala, además, que no comparte las alegaciones efectuadas por los sindicatos demandantes en el sentido de que dichas circunstancias ya concurrían en el momento de la aprobación de la Ley de presupuestos generales para el año 2010, pues las previsiones con base en las cuales fue dictada dicha ley fueron superadas por el devenir de los acontecimientos económicos. Y esas mismas circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad fueron las que motivaron que la Junta de Andalucía dictase el Decreto-ley 2/2010, debiendo entenderse que dicho decreto-ley se remite a la motivación que figura en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2010. Y tampoco comparte la Sala, según manifiesta el Auto, la pretensión del segundo de los sindicatos demandantes de que la modificación de la Ley 5/2009 a través de un decreto-ley constituya infracción del art. 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, dadas las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que concurrían en su aprobación.

Despejada la concurrencia del requisito positivo exigido por el art. 86.1 CE, la Sala analiza si la norma cuestionada cumple también el requisito negativo, consistente en que no podrá afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado y a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución. Desde tal perspectiva, señala que la eficacia vinculante de los convenios forma parte del contenido esencial del derecho a la negociación colectiva que constituye, a su vez, contenido esencial del derecho de libertad sindical, y, en consecuencia, un convenio colectivo en vigor no puede ser dejado sin efecto mediante un Decreto-Ley, y sí, tan solo, mediante una Ley, que en todo caso habría de respetar el contenido esencial de ese derecho. Esta conclusión lleva a la Sala, que afirma basarse en el extenso y detallado razonamiento del Auto de la Sala de 1o Social de la Audiencia Nacional dictado en el procedimiento 128-2010, a plantear cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional para que decida si el Decreto-ley 2/2010 de Andalucía y el Real Decreto-ley 8/2010 en que aquél se basa, vulneraron el derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva de los sindicatos demandantes, al dejar sin efecto las retribuciones pactadas para el año 2010.

4. Mediante providencia de 1 de marzo de 2011, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegara lo que considerase conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en relación con la posible falta de cumplimiento de los requisitos procesales (art. 35.2 LOTC) y por si fuera notoriamente infundada.

5. El escrito de alegaciones del Fiscal General del Estado tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 25 de marzo de 2011. En dicho escrito, tras exponer los antecedentes del caso, la Fiscalía General del Estado solicita la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por falta de cumplimiento de los requisitos procesales y por ser notoriamente infundada, basándose en las alegaciones que, en lo sustancial, se resumen a continuación.

En relación con el primero de los aspectos reseñados, señala el Fiscal General del Estado que, en el trámite de conclusiones, las partes dieron por cumplido el traslado para alegaciones en relación con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad renunciando al plazo previsto en la Ley y remitiéndose al contenido de sus intervenciones en el acto del juicio, tal como se recoge en el antecedente de hecho cuarto del Auto de planteamiento de la cuestión. Por otro lado, al Ministerio Fiscal se le dio traslado por providencia de 2 de diciembre de 2010 para que informarse sobre la excepción de falta de jurisdicción planteada en el juicio por el Letrado de la Junta de Andalucía y sobre la pretensión de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad contenida en los escritos de demanda de la parte actora. Posteriormente, la Sala explicitó sus discrepancias respecto de los sindicatos demandantes en cuanto a la infracción del art. 86.1 CE. De ello deduce el Fiscal General del Estado que, con anterioridad al Auto de planteamiento, el órgano promotor del mismo no especificó si apreciaba las dudas de constitucionalidad suscitadas en el proceso, ni lo trasladó a las partes con explicitación de los preceptos legales que pudieran ser inconstitucionales ni de las normas constitucionales que consideraba vulneradas. Tal omisión no puede entenderse justificada por el hecho de que las partes renunciasen al trámite de audiencia, ya que éstas podrán o no cumplimentarlo, pero es imprescindible que el mismo se abra de manera correcta por parte del órgano judicial, ya que sólo tras concretar éste si tenía dudas de constitucionalidad, sobre qué normas legales y en relación con qué normas constitucionales, podrán las partes tomar la decisión procesal que estimen pertinente acerca de cumplimentar o no el trámite de audiencia. Por lo demás, el Ministerio Fiscal, dado el peculiar traslado que le fue conferido, tampoco cumplimentó adecuadamente el trámite de audiencia en el que no se le especificaron la norma cuestionada ni los preceptos constitucionales que se estimaban infringidos. En consecuencia, parece claro, a juicio del Fiscal General, que no se han cumplido los requisitos del art. 35.2 LOTC.

En cuanto a las normas del Decreto-ley 2/2010 que son cuestionadas por la Sala, tras poner de relieve las dudas de constitucionalidad planteadas por ésta, por remisión al Auto de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional dictado en el procedimiento 128-2010 (que dio lugar a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 8173-2010), afirma el Fiscal General del Estado que el órgano proponente no cuestiona la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que justificara la utilización del real decreto-ley, ni la conexión entre la situación de urgencia y la concreta medida adoptada, sino que considera que el art. 1 del Real Decreto-ley ha infringido el límite material que establece el art. 86 CE, porque vulnera la fuerza vinculante de un convenio colectivo, entendiendo que la misma forma parte del contenido esencial de la negociación colectiva, de modo que deberá examinarse si tal fuerza vinculante tiene la conceptuación que le otorga el órgano judicial. Para ello entiende que es pertinente recordar el principio de jerarquía normativa reconocido en el art. 9.3 CE, que impide que los convenios colectivos prevalezcan sobre las concretas determinaciones contenidas en normas con rango de ley (SSTC 58/1985, 177/1988, 171/1989, o 210/1990).

Por otra parte, afirma el Fiscal General del Estado (recordando lo señalado al respecto por la STC 85/2001, FJ 6) que el personal laboral al servicio de las Administraciones públicas y los funcionarios tienen en esta materia el mismo régimen legal de negociación colectiva, y que la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto del empleado público (LEEP), contiene aquello que es común al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones públicas, más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio. Y en relación a los derechos retributivos, el art. 21, al que se remite el art. 27 en la determinación de las retribuciones del personal laboral, establece que las cuantías de las retribuciones básicas y el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios, así como el incremento de la masa salarial del personal laboral, deberán reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente ley de presupuestos, y que no podrán acordarse incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente. Esta previsión vincula a las partes negociadoras de los convenios, de modo que, en cuanto a la determinación de los salarios, la negociación viene restringida por la ley.

Asimismo, señala el Fiscal General que el Auto dictado por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, al que el órgano promotor de la cuestión se remite, reconoce esta vinculación de las partes negociadoras de los convenios a la ley de presupuestos al señalar que, en esta materia, no hay auténtica negociación colectiva, sino legislación negociada. Siendo ello así, mal puede afirmarse que el Real Decreto-ley 8/2010 haya podido afectar al régimen general o a algún elemento esencial del derecho de negociación colectiva del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas al fijar sus retribuciones mediante una reforma de la ley de presupuestos, pues ello se acomoda a lo dispuesto por la ley que regula el estatuto básico del empleado público, estando esta materia sustraída a la negociación colectiva.

De otro lado, tampoco cabe aceptar, a juicio del Fiscal General del Estado, que el Real Decreto- ley 8/2010 haya restringido el derecho a la negociación colectiva por haber desconocido la fuerza vinculante de los convenios colectivos. En primer lugar, porque el principio de jerarquía normativa del art. 9.3 CE impide que los acuerdos retributivos alcanzados mediante pacto o convenio prevalezcan sobre las concretas determinaciones normativas contenidas en una norma con rango de ley. Y, en segundo lugar y principalmente, porque dicha modificación está prevista en el art. 38.10 LEEP, de aplicación al personal laboral de las Administraciones públicas, y se acomoda a la regulación del derecho de negociación colectiva de dicho personal. Incluso si se aceptase la interpretación sostenida en el Auto de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, al que se remite el órgano promotor de la cuestión, en el sentido de que la previsión contemplada en el citado art. 38.10 sólo se refiere a los funcionarios públicos -lo que carece de todo sustento legal dado el tenor literal del art. 32 de la misma norma-, es lo cierto que para ellos, en situaciones excepcionales y por causa de grave interés público, derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, el órgano de gobierno puede suspender o modificar el acuerdo alcanzado en materia retributiva, por lo que podría sostenerse que para este personal laboral al servicio de la Administración pública se puede realizar dicha alteración mediante el instrumento normativo previsto en estos supuestos para la actuación del Gobierno por el art. 86 CE.

Añade el Fiscal General que en el reiterado Auto de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional se admite la suspensión, modificación o incluso la supresión de los convenios colectivos, durante su vigencia, mediante una ley, cuando concurran circunstancias urgentes y extraordinarias, pero entiende que debe ser una ley en sentido formal, por lo que afirma que si se hubiese activado el procedimiento previsto en el art. 86.3 CE no se habrían ocasionado las vulneraciones constitucionales que entiende producidas. Pero debe tenerse en cuenta, a juicio del Fiscal General, que fue el propio Parlamento, tras convalidar el Real Decreto-ley, el que resolvió mayoritariamente no tramitarlo como proyecto de ley, no explicando el órgano judicial de donde derivaría la obligación de convertir el Real Decreto-ley en una ley formal cuando ello fue impedido por el propio Parlamento.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Social, con sede en Málaga, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 10, apartados 2 y 4, y 14.2 de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010, en la redacción dada por el Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público andaluz, por la posible vulneración de los arts. 7, 28.1 y 37.1 CE. Aunque del tenor de la fundamentación del Auto de 30 de diciembre de 2010 pudiera suscitarse alguna duda acerca del objeto de la cuestión, ya que se refiere tanto al Decreto-ley 2/2010 como al Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, la confusión obedece más bien al hecho de que dicha fundamentación se remite en buena medida al planteamiento del Auto de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional de 28 de octubre de 2010, por el que se acordó promover la cuestión de inconstitucionalidad núm. 8173-2010 en relación con el Real Decreto-ley 8/2010, pero en el decisum del Auto del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía la cuestión se concreta, específicamente, en “los artículos 10.2 y 10.4 y 14.2 de la Ley 5/2009, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010, introducida por el Decreto-ley 2/2010 de Andalucía”, que eran los determinantes en la resolución de los conflictos colectivos sometidos al enjuiciamiento del órgano judicial promotor de la cuestión.

Tal y como resulta de la fundamentación del Auto de planteamiento de la cuestión, la duda de constitucionalidad del órgano promotor se ciñe a los arts. 10.2 y 4 y 14.2 de la Ley 5/2009, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010, en la redacción dada por los apartados uno y cuatro del artículo único del Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo, en cuanto disponen una minoración de la masa salarial del personal al servicio del sector público andaluz en general, y del personal laboral de dicho sector público, en particular, del 5 por 100 de las cuantías de cada uno de los conceptos retributivos que integran la nómina y que les corresponda percibir según los convenios colectivos que resulten de aplicación, con efectos desde el 1 de junio de 2010. El órgano judicial considera, en síntesis, que los preceptos cuestionados vulneran el art. 86.1 CE, al transgredir el límite material que para los Decretos-leyes dispone el citado precepto constitucional de no afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I CE, entendiendo que, en el presente caso, al afectar a la intangibilidad y a la fuerza vinculante de un convenio colectivo en vigor, los preceptos cuestionados han incidido directamente en el derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), que forma parte también del contenido de derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE).

El Fiscal General del Estado se opone a la admisión de la cuestión tanto por incumplimiento de requisitos procesales contemplados en el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) como por resultar la misma notoriamente infundada.

2. La presente cuestión debe ser inadmitida, en primer lugar, por no haber cumplido el órgano judicial en debida forma el requisito de la previa audiencia de las partes acerca de la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, de acuerdo con lo exigido por el art. 35.2 LOTC. En efecto, según ha quedado debidamente reflejado en los antecedentes del presente Auto, el órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad no procedió a la apertura de un auténtico trámite de audiencia sobre el posible planteamiento de la misma en los términos del mencionado art. 35.2 LOTC, en el que concediera plazo para alegaciones con indicación de los preceptos del Decreto-ley 2/2010 que consideraba inconstitucionales así como las normas constitucionales que, a su juicio, se vulneraban, sino que se limitó a oír a las partes en el acto del juicio oral sobre la pretensión de las actoras en los conflictos colectivos acumulados acerca del planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el Decreto-ley 2/2010 y con el Real Decreto-ley 8/2010, renunciando aquéllas en el trámite de conclusiones al plazo de alegaciones establecido en la Ley. Posteriormente, dio traslado al Ministerio Fiscal para que informara sobre la excepción de falta de jurisdicción opuesta por el Letrado de la Junta de Andalucía en el juicio oral y, al propio tiempo, “sobre la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la parte actora de los respectivos escritos de demanda acumulados”.

Esto es, la Sala en ningún momento suscitó a las partes y al Ministerio Fiscal sus propias dudas sobre la constitucionalidad del Decreto-ley 2/2010, sino que aquéllas únicamente alegaron sobre las peticiones planteadas en las demandas, y no puede olvidarse, en este punto, por una parte, que el órgano judicial no se puede limitar, a la hora de promover una cuestión de inconstitucionalidad, a remitirse a las dudas que sobre la constitucionalidad de una norma hayan expresado las partes, que carecen de legitimación para proponer la cuestión ante este Tribunal (ATC 95/2004, de 23 de marzo, FJ 2), y, por otra, que no cabe admitir que el trámite de audiencia pueda desarrollarse en cualesquiera términos, pues ello equivaldría a minimizar su importancia, reduciéndola a un simple trámite carente de más trascendencia que la de su obligatoria concesión. En este punto, hemos de destacar que, lejos de concebirse como un condicionante puramente formalista, el trámite de audiencia desempeña una función de indudable relevancia para el correcto desenvolvimiento de este procedimiento constitucional (ATC 13/1998, de 21 de enero, FJ 1), cumpliendo una doble función de acuerdo con una reiterada jurisprudencia constitucional respecto de las dudas de constitucionalidad del órgano judicial: de un lado, garantizar una efectiva y real audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal ante una posible decisión de tanta entidad como es el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 4); y, de otro, poner a disposición del órgano judicial un medio que le permita conocer la opinión de los sujetos interesados con el fin de facilitar su reflexión sobre la conveniencia o no de proceder a la apertura de dicho proceso (ATC 173/2006, de 6 de junio).

Pues bien, la realización del trámite de audiencia en los términos reseñados no cumple con los requisitos que le son exigibles. En primer lugar, la audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal ha de ser en el plazo “común” de diez días, requisito que no fue respetado, pues, aparte de prescindir del expresado plazo, sólo tras oír las alegaciones formuladas en el juicio oral por los comparecidos sobre las pretensiones formuladas por las partes demandantes, se requirió por la Sala el informe de la Fiscalía, y, además referido principalmente a una excepción planteada en el juicio y, de manera añadida, a la pretensión de planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad formulada por las actoras en los conflictos; esto es, se realiza en tales términos que, una vez aceptada por el Ministerio Fiscal la falta de jurisdicción de la Sala, apenas se presta importancia en su informe al otro aspecto, limitándose a reproducir doctrina constitucional y a afirmar que los motivos alegados por las partes sobre la posible vulneración de determinados preceptos constitucionales por las normas puestas en cuestión solo puede instarse ante el Tribunal Constitucional por los sujetos legitimados para ello.

Pero lo esencial es que tampoco se puede aceptar que se oyera, como la ley prescribe, a las partes que intervinieron en el juicio oral, ya que no satisfacen la exigencia de la LOTC de audiencia previa las alegaciones de las partes en el acto del juicio oral sobre el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en línea con el contenido de las demandas de conflicto colectivo presentadas, y la transcripción en el acta correspondiente de dichas alegaciones. Como señalamos en el ATC 108/1993, de 30 de marzo, FJ 2, actuando de este modo, se incumple tanto la letra como el sentido mismo de lo dispuesto en los arts. 35.2 y 36 LOTC. Se incumple el texto del primero de dichos preceptos, desde luego, porque lo que la ley orgánica demanda es que se oiga a las partes y al Ministerio Fiscal “para que en el plazo común e improrrogable de diez días puedan alegar lo que deseen sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad” y la inobservancia de este trámite previo al proceso constitucional no puede calificarse de trivial, si se tiene presente que las alegaciones en el incidente de que se trata deben incorporarse, cuando existan, a la documentación remitida al Tribunal Constitucional (art. 36 LOTC) y pueden ser tenidas en cuenta por éste a fin de examinar tanto la viabilidad de la cuestión misma como el alcance del problema constitucional en ella planteado. Siendo esto así, es también claro que la mera constancia de las alegaciones de las partes en el acto del juicio acerca de las pretensiones contenidas en las demandas no puede hacer las veces del trámite de audiencia que al efecto prevé el repetido art. 35.2 LOTC, pues, si así fuera, las posibilidades de alegar y de exponer sus respectivos pareceres quedarían constreñidas y desfigurado, con ello, este trámite previo al proceso constitucional; todo ello, con independencia de que las partes presentes en el acto del juicio oral renunciaran al trámite al formular sus conclusiones, pues, como acertadamente indica el Fiscal General del Estado, esa renuncia no excusa la omisión padecida, ya que las partes son libres para formular o no alegaciones, pero, a tal efecto, es esencial que el órgano judicial abra correctamente el trámite de audiencia, concretando sus dudas de constitucionalidad, con indicación de los preceptos legales sobre las que recaen y las normas constitucionales que considere infringidas, ya que sólo cumplidas estas premisas podrán las partes tomar la decisión que estimen pertinente acerca de cumplimentar o no el trámite de audiencia. Y es que no se puede soslayar que la audiencia previa a las partes no es simplemente una secuencia del proceso a quo, sino una pieza preliminar del posterior y eventual proceso constitucional.

En distinto plano, como tiene declarado este Tribunal, el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad es una prerrogativa exclusiva e irrevisable de los órganos judiciales, de suerte que no es posible configurar la apertura del trámite de audiencia como la estimación de una pretensión incidental deducida por la actora, puesto que el art. 35 LOTC no reconoce a las partes personadas en un proceso ningún derecho al respecto, sino únicamente la facultad de solicitar a los órganos judiciales que insten la apertura del proceso constitucional, a cuyo único criterio la Constitución ha confiado el efectivo planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad cuando, de oficio o a instancia de parte, aprecien dudas sobre la constitucionalidad de la norma legal aplicable al caso (por todos, ATC 65/2001, de 27 de marzo, FJ 1).

Además, y no menos importante, resulta constatable que los términos en los que se dio audiencia al Fiscal difícilmente pueden servir para que las alegaciones realizadas en dicho trámite cumplan su función de colaboración en el proceso de formación de la decisión del juzgador a quo. Tales alegaciones deberían versar fundamentalmente sobre la vinculación entre la norma citada y apreciada por el órgano judicial como cuestionable y los supuestos de hecho que se dan en el caso sometido a su resolución, así como sobre el juicio de conformidad entre la norma y la Constitución, lo que requiere de manera inexcusable, como ya se ha dicho, que la providencia que otorga la audiencia especifique los preceptos legales cuestionados y las normas constitucionales que el órgano judicial estima de posible vulneración por aquéllos, quedando vinculado el órgano judicial por los términos en que se haya planteado dicho trámite a la hora de elevar la cuestión de inconstitucionalidad (por todos, AATC 29/2003, de 28 de enero, FJ único; 60/2004, de 24 de febrero, FJ 2; y 96/2004, de 23 de marzo, FJ 2). Nada de ello tuvo lugar, sin embargo, en el supuesto examinado, dando lugar, como ya se ha dicho, a que la respuesta del Ministerio Fiscal apenas abordara el aspecto relativo a la cuestión de inconstitucionalidad.

En conclusión, ha existido un patente incumplimiento de un requisito procesal esencial, lo que debe determinar la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad.

3. Al margen de lo anterior, la cuestión de inconstitucionalidad también resulta notoriamente infundada (art. 37.1 LOTC), pues “como ya ha tenido ocasión de declarar este Tribunal, del art. 37.1 CE no emana ni deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de una norma sobrevenida” puesto que “en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no sólo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario”. En consecuencia, “los preceptos legales cuestionados no suponen una 'afectación' en el sentido constitucional del término, del derecho a la negociación colectiva reconocido en el art. 37.1 CE, en cuanto ni regulan el régimen general de dicho derecho, ni la intangibilidad del convenio colectivo se configura como uno de sus elementos esenciales, por lo que no han franqueado el límite material que al decreto-ley impone el art. 86.1 CE de no afectar a los derechos, deberes y libertades del título I CE” (ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 8).

Esta conclusión, alcanzada con respecto al Real Decreto-ley 8/2010, resulta trasladable en idénticos términos al Decreto-ley 2/2010 que aquí nos ocupa, en cuanto su contenido es igual al de aquél en el aspecto que ha determinado el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, esto es, la reducción de las retribuciones del personal laboral del sector público. No obstante, hay que precisar que el parámetro de control inmediato del decreto-ley andaluz ha de encontrarse en el art. 110 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y no en el art. 86.1 CE, sin perjuicio de que el ejercicio de la competencia autonómica se encuentre también sometido a los límites materiales que impone dicho precepto constitucional, y, entre ellos, el de no poder afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución, restricción que, en este caso, obedece a los límites competenciales que impone el bloque de la constitucionalidad a la actuación de la Comunidad Autónoma, que le impiden entrar a regular de ningún modo -y no sólo por decreto-ley- las materias enunciadas en el art. 86.1. En cualquier caso, y por las razones que se han expuesto más arriba, ninguno de dichos límites resulta excedido por la norma andaluza cuestionada.

En virtud de todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a cinco de julio de dos mil once.

AUTO 105/2011, de 5 de julio de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:105A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 610-2011, planteada por la Audiencia Nacional en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad: ATC 101/2011.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 1 de febrero de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento núm. 220-2010que se tramita ante dicha Sala, el Auto de 14 de enero de 2011, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, por posible vulneración de los arts. 7, 28.1 y 37.1 CE, y de la disposición adicional novena del citado Real Decreto-ley 8/2010, por posible vulneración del art. 14 CE.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) El Sindicato de Salvamento Marítimo (SSM) presentó el día 16 de noviembre de 2010 ante la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional demanda de conflicto colectivo contra la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (en adelante, SASEMAR) en la que, como pretensión principal, solicitaba que se reconociera y declarara la nulidad actuación empresarial denunciada, consistente, en reducir la masa salarial del colectivo de sus trabajadores en un 5 por 100, por atentar contra los derechos adquiridos de carácter económico consolidados por el convenio colectivo, además de por constituir una modificación sustancial de las condiciones de trabajo sin seguir el procedimiento legal expresamente previsto a tal fin, así como el derecho del personal laboral de SASEMAR a que se le aplique el VII convenio colectivo en su integridad, incluidas las retribuciones pactadas en el mismo, y a que le sea reintegrado el descuento practicado desde junio de 2010.

b) Concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, la Sala dictó providencia el 21 de diciembre de 2010 por la que, cumpliendo lo dispuesto en el art. 163 CE, en relación con el art. 5, 2 y 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicialy el art. 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal en el plazo común e improrrogable de diez días para que alegasen lo que a su derecho conviniera sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la nueva redacción de los arts. 22.4 y 25 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2010, introducida por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, ya que podría afectar al contenido esencial del derecho a la libertad sindical, regulado en los arts. 7 y 28.1 CE, en relación con el derecho de negociación colectiva, regulado en el art. 37.1 CE, dado que los preceptos citados han dejado sin efecto las retribuciones pactadas en el VII convenio de la entidad pública empresarial SASEMAR, entendiéndose por la Sala que dichos preceptos son aplicables al caso y el fallo depende de su validez, no siendo posible, a su juicio, acomodar por otra vía interpretativa dichos preceptos al ordenamiento constitucional. Igualmente, acordó conceder el mismo plazo a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegaran lo que a su derecho conviniera sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, ya que podría afectar al contenido esencial del derecho de igualdad, regulado en el art. 14 CE, en tanto que excluye de dicha reducción al personal laboral no directivo de las entidades públicas empresariales RENFE, ADIF y AENA, salvo que por negociación colectiva las partes decidieran su aplicación.

c) El Ministerio Fiscal, con fecha 29 de diciembre de 2010, se afirma y ratifica en el escrito de alegaciones de 22 de octubre de 2010, presentado en los autos de conflicto colectivo acumulados núms. 128-2010, 132-2010, y 145-2010 que se siguen ante la misma Sala, por tratarse de una cuestión jurídica idéntica a las planteadas en aquellos procedimientos.

d) El Abogado del Estado, en representación de la SASEMAR, presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el día 4 de enero de 2011, manifestando su criterio contrario al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Considera, en primer lugar, que la regulación del Real Decreto-ley 8/2010 no afecta al contenido esencial de la libertad sindical ni impide el ejercicio de la negociación colectiva, no vulnerando, por tanto el art. 86.1 CE. En concreto, el Real Decreto-ley 8/2010 no puede considerarse inconstitucional por lesionar la libertad sindical en su vertiente de negociación colectiva, puesto que su contenido ni anula ni hace irrelevante la negociación colectiva, sino que respeta su contenido esencial. En segundo lugar, en relación con la duda de constitucionalidad referida a la disposición adicional novena, rechaza la concurrencia del juicio de relevancia para elevar la cuestión de inconstitucionalidad, por entender que la Sala no tiene que aplicar la citada disposición para resolver el litigio, al no encontrarse la SASEMAR entre las entidades públicas empresariales contempladas en el precepto, careciendo de relevancia para la resolución del caso de autos el eventual pronunciamiento de inconstitucionalidad de la citada disposición adicional. Finalmente, señala que no existe tampoco discriminación en la norma cuestionada, dada la existencia de criterios objetivos de diferenciación entre los trabajadores de la SASEMAR y los de las entidades públicas empresariales contempladas en la disposición adicional.

e) El Sindicato de Salvamento Marítimo (SSM), personado como parte interesada en el procedimiento, presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el 12 de enero de 2011, manifestando su criterio favorable al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en la consideración de que el Real Decreto-ley 8/2010 carece de presupuestos habilitantes, la “extraordinaria y urgente necesidad”, vulnera el derecho a la negociación colectiva reconocido en el art. 37 CE, como derecho que forma parte del núcleo esencial del derecho de libertad sindical consagrado en el art. 28 CE, y que la disposición adicional novena del mismo vulnera el art. 14 CE.

f) Finalmente, la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional dictó el Auto de 14 de enero de 2011 por el que se acuerda elevar cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional para que “resuelva si la redacción de los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, promovida por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, ha vulnerado o no el contenido esencial del derecho de libertad sindical, regulado en los arts. 7 y 28.1 CE, en relación con el derecho de negociación colectiva, regulado en el art. 37.1 CE”, así como para que “resuelva si la Disposición adicional 9ª del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, ha vulnerado o no el derecho de igualdad, contenido en el art. 14 CE”.

3. El mencionado Auto de 14 de enero de 2011 de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que seguidamente, y de forma resumida, se indican.

En primer lugar, afirma la Sala la relevancia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad para resolver el litigio planteado. En efecto, acreditado que SASEMAR abonó escrupulosamente los salarios pactados convencionalmente hasta la entrada en vigor del Real Decreto- ley 8/2010, momento en que procedió a reducir las retribuciones acomodándose a la resolución de la comisión ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR) de 27 de mayo de 2010, se hace evidente que es la nueva redacción de los arts. 22.4 y 25 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2010, producida por el Real Decreto-ley 8/2010, el obstáculo que impide efectivamente el mantenimiento de las retribuciones pactadas en el VII convenio colectivo de SASEMAR, así como el mantenimiento de las retribuciones consolidadas a 31 de diciembre de 2009, al haber reducido los preceptos reiterados la masa salarial de SASEMAR.

Tras ello, comienza la Sala su análisis sobre la concurrencia de los requisitos establecidos en el art. 86.1 CE afirmando no tener dudas sobre la de la nota positiva, entendiendo que la intervención del Gobierno estuvo causada por una extraordinaria y urgente necesidad. Pero en relación con el requisito negativo, consistente en que no podrá afectarse al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, ni a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución, la Sala considera que no es posible, sin vulnerar lo establecido en los arts. 7, 28.1 y 37.1 CE, modificar mediante decreto-ley lo pactado en un convenio colectivo, puesto que dicha modificación, al afectar a la intangibilidad del convenio colectivo durante su vigencia, incide directamente en la afectación de derechos fundamentales.

A continuación, precisa la Sala que su duda de constitucionalidad se plantea en relación con el personal laboral -y no con los funcionarios públicos- exponiendo las razones que le llevan a considerar que aunque funcionarios y personal laboral están sometidos a los incrementos de la masa salarial establecidos anualmente en la ley de presupuestos generales del Estado, una vez concluidos los acuerdos que determinan los límites presupuestarios para cada año, para el personal laboral tendrán la consideración y efectos previstos en el art. 83 de la Ley del estatuto de los trabajadores (LET), que son los propios de los convenios colectivos, de manera que una vez aprobada la ley de presupuestos generales del Estado, los convenios colectivos que se concluyan conforme a la misma, una vez aprobados por la CECIR, obligan a la Administración y a su personal laboral durante todo el tiempo de su vigencia, siendo inaplicable lo dispuesto en el art. 38.10 de la Ley del estatuto básico del empleado público(LEEP), así como la cláusula rebus sic stantibus, a diferencia de lo que acontece con el personal funcionario.

Tras exponer la doctrina constitucional sobre el derecho a la negociación colectiva como parte integrante del contenido esencial del derecho de libertad sindical en su vertiente funcional, la Sala de lo Social insiste en que no considera constitucionalmente posible que se pueda suspender, modificar o suprimir un convenio colectivo durante su vigencia mediante un decreto-ley, aunque concurra la nota positiva exigida por el art. 86.1 CE, puesto que la suspensión, modificación o supresión del convenio afecta al contenido esencial de los derechos fundamentales de negociación colectiva y libertad sindical, lo cual está vedado por la Constitución, sin perjuicio de que podría haberse salvado constitucionalmente dicha limitación si se hubiera activado el procedimiento previsto en el art. 86.3 CE, procediendo las Cortes a tramitarlo como proyecto de ley, por el procedimiento de urgencia.

Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, recuerda la Sala de lo Social cómo tal disposición establece que la reducción salarial examinada no será de aplicación a las entidades públicas empresariales RENFE, ADIF y AENA, salvo que por negociación colectiva las partes acuerden su aplicación. Tras resumir las posiciones de las partes manifestadas en el trámite de alegaciones y la doctrina constitucional sobre el derecho de igualdad, defiende la Sala la aplicabilidad al caso de la disposición cuestionada, afirmando que si la misma se declarara inconstitucional por tratar peyorativamente a los trabajadores de la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima respecto de los trabajadores de RENFE, ADIF y AENA, la consecuencia jurídica sería necesariamente la extensión a aquéllos de lo previsto para éstos.

Señalado lo anterior, la Sala, tras destacar la ausencia de justificación en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2010, acerca de la idoneidad, racionabilidad y proporcionalidad del trato diferenciado al personal laboral de las entidades públicas empresariales citadas, concluye que si el objetivo esencial del Real Decreto-ley 8/2010 era reducir el déficit público, excluir de la aplicación de las medidas a las entidades controvertidas por tener plantillas de grandes dimensiones conduciría al absurdo, dado que cuantos más trabajadores se vieran afectados por la reducción salarial más se reduciría el gasto. A la vista de lo cual, concluye la Sala, que dicho trato diferenciado, al carecer de cualquier justificación, ha podido vulnerar el derecho de igualdad del art. 14 CE.

4. Mediante providencia de 1 de marzo de 2011 la Sección Tercera de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que en el plazo de diez días alegase lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales (art. 35.2 LOTC) y por si fuese notoriamente infundada.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el 18 de marzo de 2011, en el que considera que la cuestión de inconstitucionalidad es inadmisible por falta de cumplimiento de los requisitos procesales y por ser notoriamente infundada.

En relación con el primero de los aspectos señalados, cuestiona en primer lugar el Fiscal General que el órgano proponente haya cumplido de manera correcta la obligación de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la conveniencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, exigida por el art. 35.2 LOTC, dado que todas las dudas de constitucionalidad recogidas en el Auto se centran en la vulneración del art. 86 CE, precepto que no fue mencionado en la providencia de 21diciembre y sobre el que el Sindicato de Salvamento Marítimo al evacuar el trámite de audiencia no hizo alegación alguna.

En segundo lugar, cuestiona también el Fiscal General la justificación del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, por entender que esta norma, al contemplar a un colectivo de trabajadores distinto al de los demandantes en el proceso subyacente, no resulta aplicable al caso.

Analizando ya, en tercer lugar, la duda de constitucionalidad relativa a la posible vulneración del derecho a la libertad sindical (arts. 7 y 28.1 CE), en relación con el derecho de negociación colectiva (art. 37.1 CE), el Fiscal General, tras referirse a la normativa aplicable a la negociación colectiva en el ámbito laboral y funcionarial, entre la que se destaca por él la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, señala que en esta materia no hay auténtica negociación colectiva sino legislación negociada; y que, siendo ello así, mal puede afirmarse que el Real Decreto-ley 8/2010 haya podido afectar al régimen general o a algún elemento esencial del derecho de negociación colectiva del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas al fijar sus retribuciones mediante una reforma de la ley de presupuestos. Por otra parte, tampoco cabe aceptar, a juicio del Fiscal General del Estado, que el Real Decreto-ley 8/2010 haya restringido el derecho a la negociación colectiva al haber desconocido la fuerza vinculante de los convenios colectivos, porque el principio de jerarquía normativa recogido en el art. 9.3 CE impide que los acuerdos retributivos alcanzados mediante pacto o convenio prevalezcan sobre las concretas determinaciones contenidas en una norma con rango de ley; y, en segundo lugar y principalmente, porque dicha modificación está prevista en el art. 38.10 LEEP, que considera de aplicación al personal laboral; el cual prevé para los funcionarios públicos que, en situaciones excepcionales y por causa degrave interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, pueda suspenderse o modificarse el acuerdo alcanzado en materia retributiva.

Finalmente, por lo que se refiere a la duda relativa a la vulneración del art. 14 CE por la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, señala el Fiscal General que, al afectar a colectivos ya inmersos en procesos de reducción de plantillas mediante expedientes de regulación de empleo -lo que precisa de delicados mecanismos de negociación y en los que hay una reducción de los costes salariales- o a colectivos que han sufrido específicamente una reducción salarial notoriamente superior al resto de los empleados públicos, se pone de manifiesto que no nos encontramos ante supuestos fácticos idénticos y que la toma en consideración de esos extremos aparece suficientemente justificada.

II. Fundamentos jurídicos

1. Sala de lo Social de la Audiencia Nacional planteacuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público;así como sobre la disposición adicional novena del mismo Real Decreto-ley. Y lo hace en iguales términos que aquéllos que ya han dado lugar a un pronunciamiento de inadmisión por parte de este Tribunal en el reciente ATC 85/2011, de 7 de junio.

Tal y como resulta de la fundamentación del Auto de planteamiento de la cuestión, la primera duda de constitucionalidad del órgano promotor se ciñe a los arts. 22.Dos.B.4 y 25.Dos.B de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2010, en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto- ley 8/2010, de 20 de mayo, en cuanto disponen, respectivamente, una minoración de la masa salarial del personal laboral del sector público, en general, y del sector público estatal, en particular, del 5 por 100 de las cuantías de cada uno de los conceptos retributivos que integran la nómina y que les corresponda percibir según los convenios colectivos que resulten de aplicación, con efectos desde el 1 de junio de 2010. El órgano judicial considera, en síntesis, que los preceptos cuestionados vulneran el art. 86.1 CE, al transgredir el límite material que para los decretos-leyes dispone el citado precepto constitucional, de no afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución, entendiendo que, en el presente caso, al afectar a la intangibilidad y a la fuerza vinculante de un convenio colectivo en vigor, los preceptos cuestionados han incidido directamente en el derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), que forma parte también del contenido de derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE).

Pues bien, más allá de la defectuosa forma en que el órgano judicial cumplimentó el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad ex art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC:siendo trasladable cuanto se indicó en el ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 3), es lo cierto que la cuestión planteada resulta notoriamente infundada (art. 37.1 LOTC), pues “como ya ha tenido ocasión de declarar este Tribunal, del art. 37.1 CE no emana ni deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de una norma sobrevenida”puesto que “en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no sólo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario”. En consecuencia, “los preceptos legales cuestionados no suponen una 'afectación' en el sentido constitucional del término, del derecho a la negociación colectiva reconocido en el art. 37.1 CE, en cuanto ni regulan el régimen general de dicho derecho, ni la intangibilidad del convenio colectivo se configura como uno de sus elementos esenciales, por lo que no han franqueado el límite material que al decreto-ley impone el art. 86.1 CE de no afectar a los derechos, deberes y libertades del título I CE” (ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 8).

2. En segundo lugar, en relación con la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo,la cuestión de inconstitucionalidad resulta inadmisible,dada la falta de aplicabilidad y relevancia del precepto, de cuya validez no depende la decisión del proceso a quo (art. 35.1 LOTC).

En efecto, la referida disposición adicional excepciona de la mencionada reducción salarial al personal no directivo de las sociedades mercantiles que perciban aportaciones de cualquier naturaleza con cargo a los presupuestos públicos o con cargo a los presupuestos de los entes o sociedades que pertenezcan al sector público destinados a cubrir déficit de explotación y al personal laboral no directivo de las entidades públicas empresariales RENFE, ADIF y AENA, salvo que por negociación colectiva las partes decidan su aplicación. Por tanto, “en la hipótesis en que fuera considerada inconstitucional por quiebra del principio de igualdad la disposición cuestionada, la consecuencia no sería la extensión del régimen que el órgano judicial califica de más beneficioso para el resto de las entidades públicas empresariales, sino la nulidad de esa disposición que excepciona la aplicación de aquella regla general y que no contempla en su ámbito de aplicación ni se refiere en momento alguno” al personal de la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 5).

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a cinco de julio de dos mil once.

AUTO 106/2011, de 5 de julio de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:106A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 611-2011, planteada por la Audiencia Nacional en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Cuestión de inconstitucionalidad: ATC 101/2011.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 1 de febrero de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento núm. 175-2010, el Auto de 29 de diciembre de 2010, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, por posible vulneración de los arts. 7, 28.1 y 37.1 CE; y sobre la disposición adicional novena del citado Real Decreto-ley 8/2010, por posible vulneración del art. 14 CE.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) La Federación de servicios de la Unión General de Trabajadores (FES-UGT) presentó el día 4 de octubre de 2010 ante la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional demanda de conflicto colectivo contra Fraternidad-Muprespa, Matepss núm. 275, en la que, como pretensión principal solicitaba que se declarara el derecho de los trabajadores de Fraternidad-Muprespa sujetos al convenio colectivo general de ámbito estatal para las entidades de seguros, reaseguros y mutuas de accidentes de trabajo, años 2008 a 2011, a percibir íntegramente las retribuciones conforme a las tablas salariales de 2010, y, como pretensión subsidiaria, que se reconociera y declarara la obligación de Fraternidad-Muprespa de negociar y acordar con la representación legal de los trabajadores la distribución y aplicación individual de la reducción salarial prevista en el Real Decreto-ley 8/2010. Igualmente solicitaba, como pretensión previa, que se planteara cuestión de inconstitucionalidad de los siguientes artículos del Real Decreto-ley 8/2010: art. 1, apartado dos, en la nueva redacción que se da del apartado dos del art. 22 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2010, epígrafes A) y B); art. 1 apartado 4, en la nueva redacción que se da al art. 25 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2010, apartados Dos. B), Tres y Cuatro; y disposición adicional tercera.

b) Concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, la Sala dictó providencia el 26 de noviembre de 2010 por la que, cumpliendo lo dispuesto en el art. 163 CE, en relación con el art. 5, 2 y 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el art. 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal en el plazo común e improrrogable de diez días para que alegasen lo que a su derecho conviniera sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la nueva redacción de los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, promovida por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, ya que podría afectar al contenido esencial del derecho a la libertad sindical, regulado en los arts. 7 y 28.1 CE, en relación con el derecho de negociación colectiva, regulado en el art. 37.1 CE, entendiéndose por la Sala que dichos preceptos son aplicables al caso y el fallo depende de su validez, no siendo posible, a su juicio, acomodar por otra vía interpretativa dichos preceptos al ordenamiento constitucional. Igualmente, acordó conceder el mismo plazo a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegaran lo que a su derecho conviniera sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, ya que podría afectar al contenido esencial del derecho de igualdad, regulado en el art. 14 CE, en tanto que excluye de dicha reducción al personal laboral no directivo de las entidades públicas empresariales RENFE, ADIF y AENA, salvo que por negociación colectiva las partes decidieran su aplicación.

c) En el trámite de alegaciones presentaron las suyas tanto el demandante UGT como CC OO, en condición de parte interesada, la demandada Fraternidad-Muprespa y el Ministerio Fiscal. Los sindicatos manifestaron su opinión favorable al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. El Ministerio Fiscal, por el contrario, se manifestó en contra, remitiéndose a las alegaciones ya efectuadas con ocasión de un procedimiento anterior seguido ante la misma Sala y por idénticos motivos (autos 128- 2010, 132-2010, y 145-2010). Por su parte, Fraternidad-Muprespa, aun oponiéndose a la demanda, dado que las reducciones retributivas controvertidas derivaban de la aplicación del Real Decreto- ley 8/2010, no se opuso expresamente a la elevación de la cuestión de inconstitucionalidad, pero señaló que las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales son entidades privadas que no deberían verse afectadas en sus relaciones laborales por la ley presupuestaria.

d) La Sala de lo Social de la Audiencia Nacional dictó el Auto de 29 de diciembre de 2010 por el que se acuerda elevar cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional para que “resuelva si la redacción de los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, promovida por el art. 1 del RDL 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, aplicables a los trabajadores de la empresa demandada de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional tercera de dicho Decreto-ley, ha vulnerado o no el contenido esencial del derecho de libertad sindical, regulado en los arts. 7 y 28.1 CE, en relación con el derecho de negociación colectiva, regulado en el art. 37.1 CE, al dejar sin efecto las retribuciones pactadas en el Convenio Colectivo General de ámbito estatal de Entidades de Seguro, Reaseguro y Mutuas de Accidentes de Trabajo”, así como para que “resuelva si la Disposición Adicional 9ª del RDL 8/2010, de 20 de mayo, ha vulnerado o no el derecho de igualdad, contenido en el art. 14 CE, al tratar de modo desigual al personal laboral no directivo de Fraternidad- Muprespa respecto al personal laboral no directivo de RENFE, ADIF Y AENA”.

3. El mencionado Auto de 29 de diciembre de 2010 de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que seguidamente, y de forma resumida, se indican.

En primer lugar, afirma la Sala la relevancia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad para resolver el litigio planteado. En efecto, acreditado que Fraternidad- Muprespa abonó las retribuciones pactadas en el convenio hasta la entrada en vigor del Real Decreto- ley 8/2010, momento en que procedió a reducir las retribuciones acomodándose a las resoluciones de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social de 2 y 17 de junio de 2010, apoyadas a su vez en la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 8/2010, se hace evidente que es la nueva redacción de los arts. 22.4 y 25 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2010, producida por el Real Decreto-ley 8/2010, el obstáculo que impide efectivamente el mantenimiento de las retribuciones pactadas convencionalmente, al haber reducido los preceptos reiterados la masa salarial de Fraternidad- Muprespa.

Tras ello, comienza la Sala su análisis sobre la concurrencia de los requisitos exigidos por el art. 86.1 CE para la validez de los decretos-leyes, afirmando no tener dudas acerca de que la intervención del Gobierno estuvo causada por una extraordinaria y urgente necesidad de acometer medidas orientadas a la reducción radical del déficit público. Pero en relación con el requisito negativo, consistente en que no podrá afectarse al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, ni a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución, la Sala considera que no es posible, sin vulnerar lo establecido en los arts. 7, 28.1 y 37.1 CE, modificar mediante decreto-ley lo pactado en un convenio colectivo, puesto que dicha modificación, al afectar a la intangibilidad del convenio colectivo durante su vigencia, incide directamente en la afectación de derechos fundamentales.

A continuación, precisa la Sala que su duda de constitucionalidad se plantea en relación con el personal laboral -y no con los funcionarios públicos- exponiendo las razones que le llevan a considerar que aunque funcionarios y personal laboral están sometidos a los incrementos de la masa salarial establecidos anualmente en la ley de presupuestos generales del Estado, una vez concluidos los acuerdos que determinan los límites presupuestarios para cada año, para el personal laboral tendrán la consideración y efectos previstos en el art. 83 de la Ley del estatuto de los trabajadores, que son los propios de los convenios colectivos, de manera que una vez aprobada la ley de presupuestos generales del Estado, los convenios colectivos que se concluyan conforme a la misma, una vez aprobados por la comisión ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR), obligan a la Administración y a su personal laboral durante todo el tiempo de su vigencia, siendo inaplicable lo dispuesto en el art. 38.10 de la Ley del estatuto básico del empleado público (LEEP), así como la cláusula rebus sic stantibus, a diferencia de lo que acontece con el personal funcionario.

Tras exponer la doctrina constitucional sobre el derecho a la negociación colectiva como parte integrante del contenido esencial del derecho de libertad sindical en su vertiente funcional, la Sala de lo Social insiste en que no considera constitucionalmente posible que se pueda suspender, modificar o suprimir un convenio colectivo durante su vigencia mediante un decreto-ley, aunque concurra la nota positiva exigida por el art. 86.1 CE, puesto que la suspensión, modificación o supresión del convenio afecta al contenido esencial de los derechos fundamentales de negociación colectiva y libertad sindical, lo cual está vedado por la Constitución, sin perjuicio de que podría haberse salvado constitucionalmente dicha limitación si se hubiera activado el procedimiento previsto en el art. 86.3 CE, procediendo las Cortes a tramitarlo como proyecto de ley, por el procedimiento de urgencia.

Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la disposición adicional novena del Real Decreto- ley 8/2010, recuerda la Sala de lo Social cómo tal disposición establece que la reducción salarial examinada no será de aplicación a las entidades públicas empresariales RENFE, ADIF y AENA, salvo que por negociación colectiva las partes acuerden su aplicación. Tras resumir las posiciones de las partes manifestadas en el trámite de alegaciones y la doctrina constitucional sobre el derecho de igualdad, defiende la Sala la aplicabilidad al caso de la disposición cuestionada, afirmando que si la misma se declarara inconstitucional por tratar peyorativamente a los trabajadores de Fraternidad- Muprespa respecto de los trabajadores de RENFE, ADIF y AENA, la consecuencia jurídica sería necesariamente la extensión a aquéllos de lo previsto para éstos.

Señalado lo anterior, la Sala, tras destacar la ausencia de justificación en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2010, acerca de la idoneidad, racionabilidad y proporcionalidad del trato diferenciado al personal laboral de las entidades públicas empresariales citadas, concluye que si el objetivo esencial del Real Decreto-ley 8/2010 era reducir el déficit público, excluir de la aplicación de las medidas a las entidades controvertidas por tener plantillas de grandes dimensiones conduciría al absurdo, dado que cuantos más trabajadores se vieran afectados por la reducción salarial más se reduciría el gasto, no pudiéndose olvidar tampoco que las mutuas de accidentes de trabajo son entidades privadas, cuya financiación no depende de los presupuestos generales del Estado, de manera que el sacrificio impuesto a sus trabajadores no revertirá en la reducción del déficit público sino en el incremento de los beneficios de la entidad pública empresarial, sin que se haya razonado tampoco qué efectos habrían tenido los expedientes de regulación de empleo sobre los trabajadores que permanecen en las entidades públicas concernidas, que son precisamente los que se beneficiarían de la exclusión de la rebaja salarial. Por todo ello, concluye la Sala que dicho trato diferenciado, al carecer de cualquier justificación, ha podido vulnerar el derecho de igualdad del art. 14 CE.

4. Mediante providencia de 1 de marzo de 2011 la Sección Cuarta de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que en el plazo de diez días alegase lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales establecidos en el art. 35.2 LOTC y por si fuese notoriamente infundada.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el 25 de marzo de 2011, en el que considera que, efectivamente, la cuestión de inconstitucionalidad es inadmisible por falta de cumplimiento de los requisitos procesales y por ser notoriamente infundada.

En relación con el primero de los aspectos señalados, rechaza el Fiscal General que el órgano proponente haya cumplido de manera correcta el trámite de audiencia regulado en el art. 35.2 LOTC, dado que todas las dudas de constitucionalidad recogidas en el Auto se centran en la vulneración del art. 86.1 CE, precepto que no fue mencionado en la providencia de 26 de noviembre de 2010 y sobre el que las partes no hicieron alegación alguna.

En segundo lugar, cuestiona también el Fiscal General la justificación del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, por entender que esta norma, al contemplar a un colectivo de trabajadores distinto al de los demandantes en el proceso subyacente, no resulta aplicable al caso.

Analizando ya, en tercer lugar, la duda de constitucionalidad relativa a la posible vulneración del derecho a la libertad sindical (arts. 7 y 28.1 CE), en relación con el derecho de negociación colectiva (art. 37.1 CE), el Fiscal General, tras referirse a la normativa aplicable a la negociación colectiva en el ámbito laboral y funcionarial, entre la que se destaca por él la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, señala que en esta materia no hay auténtica negociación colectiva sino legislación negociada; y que, siendo ello así, mal puede afirmarse que el Real Decreto-ley 8/2010 haya podido afectar al régimen general o a algún elemento esencial del derecho de negociación colectiva del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas al fijar sus retribuciones mediante una reforma de la ley de presupuestos. Por otra parte, tampoco cabe aceptar, a juicio del Fiscal General del Estado, que el Real Decreto-ley 8/2010 haya restringido el derecho a la negociación colectiva al haber desconocido la fuerza vinculante de los convenios colectivos, porque el principio de jerarquía normativa recogido en el art. 9.3 CE impide que los acuerdos retributivos alcanzados mediante pacto o convenio prevalezcan sobre las concretas determinaciones contenidas en una norma con rango de ley; y, en segundo lugar y principalmente, porque dicha modificación está prevista en el art. 38.10 LEEP, que considera de aplicación al personal laboral; el cual prevé para los funcionarios públicos que, en situaciones excepcionales y por causa de grave interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, pueda suspenderse o modificarse el acuerdo alcanzado en materia retributiva.

Finalmente, por lo que se refiere a la duda relativa a la vulneración del art. 14 CE por la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, señala el Fiscal General que, al afectar a colectivos ya inmersos en procesos de reducción de plantillas mediante expedientes de regulación de empleo -lo que precisa de delicados mecanismos de negociación y en los que hay una reducción de los costes salariales- o a colectivos que han sufrido específicamente una reducción salarial notoriamente superior al resto de los empleados públicos, se pone de manifiesto que no nos encontramos ante supuestos fácticos idénticos y que la toma en consideración de esos extremos aparece suficientemente justificada.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Social de la Audiencia Nacional plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público; así como sobre la disposición adicional novena del mismo Real Decreto-ley. Y lo hace en iguales términos que aquéllos que ya han dado lugar a un pronunciamiento de inadmisión por parte de este Tribunal en el reciente ATC 85/2011, de 7 de junio.

Tal y como resulta de la fundamentación del Auto de planteamiento de la cuestión, la primera duda de constitucionalidad del órgano promotor se ciñe a los arts. 22.Dos.B.4 y 25.Dos.B de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2010, en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto- ley 8/2010, de 20 de mayo, en cuanto disponen, respectivamente, una minoración de la masa salarial del personal laboral del sector público, en general, y del sector público estatal, en particular, del 5 por 100 de las cuantías de cada uno de los conceptos retributivos que integran la nómina y que les corresponda percibir según los convenios colectivos que resulten de aplicación, con efectos desde el 1 de junio de 2010. El órgano judicial considera, en síntesis, que los preceptos cuestionados vulneran el art. 86.1 CE, al transgredir el límite material que para los decretos-leyes dispone el citado precepto constitucional, de no afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución, entendiendo que, en el presente caso, al afectar a la intangibilidad y a la fuerza vinculante de un convenio colectivo en vigor, los preceptos cuestionados han incidido directamente en el derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), que forma parte también del contenido de derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE).

Pues bien, más allá de la defectuosa forma en que el órgano judicial cumplimentó el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad ex art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC: siendo trasladable cuanto se indicó en el ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 3), es lo cierto que la cuestión planteada resulta notoriamente infundada (art. 37.1 LOTC), pues “como ya ha tenido ocasión de declarar este Tribunal, del art. 37.1 CE no emana ni deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de una norma sobrevenida” puesto que “en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no sólo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario”. En consecuencia, “los preceptos legales cuestionados no suponen una 'afectación' en el sentido constitucional del término, del derecho a la negociación colectiva reconocido en el art. 37.1 CE, en cuanto ni regulan el régimen general de dicho derecho, ni la intangibilidad del convenio colectivo se configura como uno de sus elementos esenciales, por lo que no han franqueado el límite material que al Decreto-ley impone el art. 86.1 CE de no afectar a los derechos, deberes y libertades del título I CE” (ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 8).

2. En segundo lugar, en relación con la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, la cuestión de inconstitucionalidad resulta inadmisible, dada la falta de aplicabilidad y relevancia del precepto, de cuya validez no depende la decisión del proceso a quo (art. 35.1 LOTC).

En efecto, la referida disposición adicional excepciona de la mencionada reducción salarial al personal no directivo de las sociedades mercantiles que perciban aportaciones de cualquier naturaleza con cargo a los presupuestos públicos o con cargo a los presupuestos de los entes o sociedades que pertenezcan al sector público destinados a cubrir déficit de explotación y al personal laboral no directivo de las entidades públicas empresariales RENFE, ADIF y AENA, salvo que por negociación colectiva las partes decidan su aplicación. Por tanto, “en la hipótesis en que fuera considerada inconstitucional por quiebra del principio de igualdad la disposición cuestionada, la consecuencia no sería la extensión del régimen que el órgano judicial califica de más beneficioso para el resto de las entidades públicas empresariales, sino la nulidad de esa disposición que excepciona la aplicación de aquella regla general y que no contempla en su ámbito de aplicación ni se refiere en momento alguno” al personal de la entidad pública empresarial Fraternidad-Muprespa (ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 5).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a cinco de julio de dos mil once.

AUTO 107/2011, de 5 de julio de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:107A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Levanta la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad 1008-2011, interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con el artículo 5.1 de la Ley de La Rioja 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de policías locales.

Competencias de las Comunidades Autónomas: policía local. Policía judicial: funciones de la policía judicial. Policía local: coordinación de policías locales. Suspensión de disposiciones de las Comunidades Autónomas: acreditación por el Abogado del Estado del perjuicio irreparable; levantamiento de la suspensión; perjuicios hipotéticos.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 21 de febrero de 2011, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, presentó escrito de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el art. 5.1 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de policías locales de La Rioja. El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE a fin de que se acordase la suspensión del precepto impugnado.

2. Por providencia de 15 de marzo de 2011 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno de La Rioja y al Parlamento de La Rioja, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado desde la fecha de interposición del recurso -21 de febrero de 2011- para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, lo que se comunicó a los Presidentes del Gobierno y del Parlamento de La Rioja. Igualmente se acordó, por último, publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de La Rioja”.

3. Mediante escrito registrado el 24 de marzo de 2011 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado el día 30 de marzo de 2011.

4. El Letrado de la Comunidad de La Rioja, en la representación que ostenta del Consejo de Gobierno de esa Comunidad Autónoma, se personó en el proceso por escrito registrado el día 5 de abril de 2011 interesando la desestimación del recurso interpuesto.

5. El 11 de abril de 2011 el Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja compareció en el proceso solicitando la íntegra desestimación del recurso.

6. Próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión del precepto impugnado en este recurso de inconstitucionalidad, el Pleno, mediante providencia de 31 de mayo de 2011, acordó oír a las partes personadas -Abogado del Estado, Consejo de Gobierno de La Rioja y Parlamento de La Rioja- para que, en el plazo de cinco días, expongan lo que consideren conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

7. El Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja presentó su escrito el día 3 de junio de 2011 ratificándose en lo ya manifestado en sus alegaciones y estimando que el precepto impugnado se ha dictado en el ejercicio de las competencias autonómicas sin que incurra en exceso competencial alguno. Asimismo argumenta que la suspensión de su vigencia y aplicación conlleva que la Comunidad Autónoma de La Rioja ve impedido el ejercicio de la competencia que, en materia de régimen local, le corresponde según su Estatuto de Autonomía, mientras que de la vigencia y aplicación del precepto no se deriva perjuicio alguno para el interés general ni para las competencias estatales.

8. El Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en representación del Consejo de Gobierno, formulo sus alegaciones mediante escrito registrado el día 6 de junio de 2011 en los términos que se recogen a continuación.

Hace alusión, en primer lugar a los criterios que, conforme a la doctrina constitucional, han de tenerse en cuenta en la resolución de este incidente, entre los que cita la presunción de legitimidad de la que gozan las leyes y la necesidad de ponderar, de un lado, los intereses en presencia, tanto el general y público como el particular o privado de terceros afectados y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se sigan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión, valoración que ha de realizarse al margen de la viabilidad de las pretensiones formuladas en la demanda. Señala también que la resolución del incidente de suspensión ha de quedar desvinculada del debate de fondo, correspondiendo al Gobierno aportar y razonar con detalle los argumentos que justifiquen, a su juicio, el mantenimiento de la suspensión, pues ha de partirse, en principio, de la presunción de constitucionalidad de las normas impugnadas. Conforme a esa misma presunción no resulta exigible a la Comunidad Autónoma autora de la ley recurrida que argumente las razones a favor del levantamiento de la suspensión.

Señala seguidamente que aunque la demanda impugna el art. 5.1 en su totalidad se desprende con claridad de su lectura que lo cuestionado es el inciso primero de su párrafo segundo dado que lo que realmente se discute es la competencia para autorizar a las asociaciones de municipios para la prestación del servicio de policía local que la ley recurrida atribuye a un órgano autonómico. La suspensión de la norma pesa así sobre esa competencia autonómica de autorización que deviene en inejercitable. Al respecto el Letrado autonómico estima que procede el levantamiento de la suspensión por cuanto, en este caso, la presunción de constitucionalidad de la que gozan las leyes en función de su origen se ve reforzada con la apariencia de buen derecho que se derivaría del hecho de que el Consejo de Estado no concluyera categóricamente, en el dictamen emitido al efecto, en la inconstitucionalidad del art. 5.1 de la Ley 5/2010. Asimismo señala la existencia de varios municipios riojanos interesados en la creación de asociaciones para la prestación del servicio de policía local cuyos intereses se verán perjudicados, en cuanto no van a poder poner en marcha el servicio, dilatándose así la puesta en práctica de la medida introducida por la Ley Orgánica 16/2007 y dirigida a satisfacer una demanda histórica de los pequeños municipios rurales y provocando perjuicios en la seguridad de las personas y bienes radicados en municipios de ese tipo. Estima que no es previsible que las autorizaciones otorgadas creen situaciones irreversibles que no puedan ser deshechas o modificadas en caso de anulación del precepto recurrido dado que el Estado ha admitido que el ejercicio de las competencias de autorización puede corresponder a las Comunidades Autónomas, aunque la niegue en el caso de La Rioja. Finalmente indica que el otorgamiento de la autorización autonómica se producirá siempre sobre la base de las condiciones marcadas para los acuerdos de colaboración por el Ministerio del Interior, razón por la cual entiende que el interés del Estado no habrá de quedar postergado.

9. El Abogado del Estado presentó sus alegaciones el día 7 de junio de 2011 interesando el mantenimiento de la suspensión del art. 5.1 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de policías locales de La Rioja.

Comienza su alegato señalando que el Tribunal Constitucional tiene declarado que para la resolución de este tipo de incidentes es necesario ponderar, de un lado, los intereses implicados, tanto el general y público como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe hacerse mediante el examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones contenidas en la demanda (ATC 88/2008, de 2 de abril, FJ 2, con cita de otros). En definitiva, ha de procederse a una consideración de la gravedad de los perjuicios que originarían las situaciones de hecho que, previsiblemente, se producirían en caso de que se levantara o se mantuviera la suspensión. Aunque el Tribunal Constitucional se refiere a las situaciones de hecho creadas, la realidad es que lo que con más frecuencia se ha de examinar son las situaciones de hecho que con cierto grado de previsibilidad puedan producirse en el caso de levantarse la suspensión. Desde esa perspectiva, lo que ha de pedirse es que se razone suficientemente la previsibilidad de los perjuicios en caso de levantarse la suspensión y que tales perjuicios aparezcan como consecuencia natural de la ordinaria aplicación de la ley recurrida.

Tras referir el objeto del recurso el Abogado del Estado afirma que en el mismo se denuncia la inconstitucionalidad mediata en cuanto se produce por indirecta vulneración de la competencia estatal atribuida en el art. 149.1.29 CE y ejercitadas a través de la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS) y de la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, por la que se determinan las condiciones para la asociación de municipios con la finalidad de prestar servicios de policía local. En definitiva, considera que la discrepancia competencial se ciñe a determinar si la competencia para autorizar la asociación de varios municipios para crear una única policía local corresponde al titular de la competencia en materia de seguridad pública o, por el contrario, como dispone el precepto recurrido, corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja en el ejercicio de sus competencia en materia de coordinación de policías locales.

Se detiene a continuación el Abogado del Estado en el análisis de lo que califica como caracterización normativa de la policía local indicando su relevancia en el mantenimiento de la seguridad pública, aludiendo a su definición legal en la LOFCS y señalando que es principio básico de su actuación el que solamente puedan actuar, conforme al art. 51.3, en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes así como, cuando ejerzan funciones de protección de autoridades de las corporaciones locales, si bien en este último caso se precisa la autorización del Ministerio del Interior o de la correspondiente autoridad de la Comunidad Autónoma que cuente con cuerpo de policía autonómica, cuando desarrollen íntegramente esas actuaciones en el ámbito territorial de dicha Comunidad Autónoma. Concluye así que solamente la autoridad competente en materia de seguridad pública podrá autorizar la actuación fuera del término municipal, teniendo en cuenta que las funciones de la policía local estrictamente relacionadas con la seguridad pública son especialmente intensas como resulta de las actuaciones contempladas en el art. 53.1 LOFCS.

Entrando ya a examinar los perjuicios que ocasionaría el levantamiento de la suspensión señala que los mismos están relacionados con la posibilidad de que en La Rioja se creen cuerpos de policía local de ámbito supramunicipal, con intensas facultades en materia de seguridad ciudadana sin contar con la previa autorización de la Administración con competencias en materia de seguridad pública. De ello se derivaría, conforme señala el Abogado del Estado con apoyo en un informe elaborado al efecto por el Ministerio del Interior, dificultades operativas en la coordinación con las fuerzas y cuerpos de seguridad de ámbito estatal que operen en La Rioja pudiendo incluso comprometer la salvaguarda de la seguridad de personas y cosas y afectar al mantenimiento de un modelo policial equilibrado en todo el territorio nacional. Asimismo estima que padecerá la seguridad jurídica en la tramitación de los expedientes administrativos en los que deban intervenir tales cuerpos de policía local y, en particular, en el ejercicio de las funciones de policía judicial que hayan de asumir. De esta suerte el Abogado del Estado estima que la eventual declaración de inconstitucionalidad del precepto pondría en cuestión los procesos penales en los que el cuerpo de policía local hubiera participado como policía judicial y los procedimientos administrativos que hubiera tramitado. Por último, respecto a la posibilidad de invocar en este incidente la seguridad jurídica, el Abogado del Estado se remite al ATC 105/2010, de 29 de julio, FFJJ 4 y 5, en el que se mantuvo la suspensión de algunos de los preceptos autonómicos recurridos en consideración de los perjuicios para la seguridad jurídica, perjuicios para la seguridad jurídica que serían aquí igualmente irreversibles.

Finalmente el Abogado del Estado argumenta que no existen perjuicios derivados del mantenimiento de la suspensión por cuanto no afecta al normal desenvolvimiento del resto de la Ley 5/2010 y tampoco impide que los municipios que no cuenten con recursos suficientes puedan asociarse y crear un cuerpo supramunicipal ya que podrían hacerlo conforme a la normativa estatal, obteniendo la previa autorización de la Administración competente en materia de seguridad pública, esto es, el Estado.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de esta resolución es determinar si, de acuerdo con el art. 161.2 CE, procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia que afecta al art. 5.1 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de policías locales de La Rioja, precepto que se encuentra suspendido en su vigencia y aplicación como consecuencia de la expresa invocación del art. 161.2 CE por el Presidente del Gobierno en el momento de interponer recurso de inconstitucionalidad contra el mismo.

El precepto impugnado dispone lo siguiente:

“Artículo 5. Asociación de municipios para la prestación de servicios de Policía Local.

1. Podrán asociarse dos o más municipios limítrofes para la ejecución de las funciones asignadas a la Policía Local, ya sea a través de Auxiliares de Policía como a través del Cuerpo de Policía Local. La Consejería competente en materia de interior autorizará la creación de estas asociaciones. A tal efecto, los Ayuntamientos remitirán a la Consejería informe justificativo de las necesidades, proyecto de estatutos, costes y programa de implantación y adecuada prestación del servicio. Asimismo se solicitará informe a la Comisión de Coordinación de Policías Locales.”

Conforme a su exposición de motivos la Ley 5/2010 se ha dictado al amparo de lo dispuesto en el art. 8.Uno.36 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en la coordinación de las policías locales de La Rioja, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales. En el recurso de inconstitucionalidad del que trae causa el presente incidente de mantenimiento o levantamiento de la suspensión el Abogado del Estado ha argumentado que la norma autonómica adolecería de una inconstitucionalidad mediata o indirecta en cuanto que la autorización autonómica que el precepto contempla vulneraría las competencias estatales atribuidas en el art. 149.1.29 CE y ejercitadas a través de la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS), introducida por la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, y de la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, por la que se determina las condiciones para la asociación de municipios con la finalidad de prestar servicios de policía local. En esta última, dictada de conformidad con lo previsto en la citada disposición adicional quinta LOFCS, se establece que la autorización del acuerdo de colaboración por el que dos o más municipios limítrofes se asocian para la prestación del servicio de policía local corresponderá al Ministerio del Interior o, en su caso, a las Comunidades Autónomas que hayan asumido en sus Estatutos de Autonomía competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público (disposición final primera.2 de la Orden INT/2944/2010).

2. Sobre este tipo de incidentes de suspensión es reiterada nuestra doctrina según la cual, para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma, es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, se ha destacado que esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda, recordando que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de recurso (por todos, ATC 24/2011, de 3 de marzo, FJ 2).

3. Como se ha expuesto con más detalle en los antecedentes el Abogado del Estado, partiendo de las funciones que la LOFCS asigna a los cuerpos de policía local, ha singularizado los perjuicios derivados de la aplicación de la norma en que la posible creación de cuerpos de policía de ámbito supramunicipal ocasionaría dificultades de coordinación y disfunciones en el mantenimiento de un modelo policial equilibrado en el conjunto del territorio nacional. Junto a ello el Abogado del Estado ha señalado la afectación al principio de seguridad jurídica, en la medida en que la declaración de inconstitucionalidad del precepto pondría en cuestión la actuación de dichos cuerpos de policía local en funciones de policía judicial así como los procedimientos administrativos que hubieran tramitado.

Por su parte, el Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja ha solicitado el alzamiento de la suspensión aduciendo la conformidad del precepto impugnado con el orden constitucional de distribución de competencias y el impedimento que la suspensión supone para el ejercicio de la competencia autonómica en materia de régimen local señalando, además, que de la vigencia y aplicación del precepto no se deriva perjuicio alguno para el interés general ni para las competencias estatales. Finalmente, la representación procesal del Gobierno de La Rioja ha señalado la presunción de constitucionalidad de la que goza la norma en función de su origen cuya suspensión perjudicaría a los municipios riojanos interesados en acogerse a la medida prevista en la norma con la consiguiente merma en la seguridad de las personas y bienes. Ha argumentado, asimismo, que el levantamiento de la suspensión no ha de consolidar situaciones irreversibles sin que el interés estatal quede postergado pues la eventual autorización se otorgará atendiendo a las condiciones marcadas por el Ministerio del Interior para esta clase de acuerdos.

4. Someramente expuestos los perjuicios que las partes entienden que se producirían si se alza o se mantiene la suspensión inicialmente acordada procede comenzar la ponderación que nos es propia.

En dicha ponderación conviene tener presente lo dispuesto en la disposición adicional quinta LOFCS, que regula los términos de la asociación de municipios para prestar el servicio de policía local, estableciendo que:

“En los supuestos en los que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local, podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías en esta Ley.

En todo caso, el acuerdo de colaboración para la prestación de servicios por los Cuerpos de Policía Local dependientes de los respectivos municipios respetará las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior y contará con la autorización de éste o, en su caso, de la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía.”

Igualmente habremos de tener en cuenta que, a los efectos de este incidente, la discusión trabada entre las partes se centra, no en la posibilidad de que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a la Comunidad Autónoma de La Rioja, se asocien para la prestación de los servicios de policía local, posibilidad permitida por la disposición adicional quinta LOFCS en los términos que han quedado expuestos, ni tampoco en las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior para el otorgamiento de la autorización de dicha asociación, fijadas, en desarrollo de la disposición adicional quinta LOFCS, en la ya citada Orden INT/2944/2010, sino, únicamente, en lo relativo a la instancia territorial competente para el otorgamiento de la citada autorización. Así pues, a los efectos del presente incidente, hemos de valorar si los perjuicios que se derivarían del otorgamiento de dichas autorizaciones por la Consejería competente en materia de interior, tal como reza el precepto ahora suspendido, tienen, de conformidad con nuestra doctrina, la gravedad y consistencia necesarias como para prevalecer sobre la presunción de legitimidad del precepto impugnado de la Ley 5/2010 y los intereses que se vinculan a su aplicación efectiva.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto hemos de descartar, en primer lugar, que resulte procedente el levantamiento de la suspensión en razón de la adecuación del precepto con el orden de distribución de competencias pues, frente a lo aducido por el Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja, es evidente que, en la ponderación que ahora se nos exige, no procede valoración alguna sobre la legitimidad constitucional del precepto sometido a debate en el presente proceso. Lo mismo sucede con los perjuicios que, según la representación procesal del Ejecutivo autonómico, se irrogarían a los municipios riojanos por el mantenimiento de la suspensión, ya que, siendo indiscutibles las ventajas que para la seguridad ciudadana pueda tener la asociación para la prestación de los citados servicios de policía local, es lo cierto que la suspensión del precepto no impediría que tales asociaciones se constituyeran con arreglo a las condiciones fijadas normativamente por el Estado y autorizadas por éste, pues tal posibilidad deriva directamente de lo dispuesto en la LOFCS y en sus disposiciones de desarrollo, en este caso la Orden INT/2944/2010, norma esta no impugnada ante este Tribunal por la Comunidad Autónoma de La Rioja.

5. Examinando ahora los concretos perjuicios que alega el Abogado del Estado, el primero de ellos se vincula a lo que ha calificado, con apoyo en un informe del Ministerio del Interior, como efectos perjudiciales en el mantenimiento de un modelo policial equilibrado en todo el territorio nacional. Sin embargo estos perjuicios no aparecen, más allá de su mera cita, acreditados en forma que permita su ponderación sin que, por lo demás, se alcancen a comprender las razones por las cuales el ejercicio ordinario de las funciones de los policías locales, tal como las mismas se definen en la LOFCS, pueden afectar a dicho modelo, cuando, además, las previsiones de la norma ahora suspendida, en nada afectan al despliegue, cuando resulte necesario, de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

Por otra parte, en cuanto al modelo policial equilibrado en todo el territorio nacional no puede desconocerse que la disposición final quinta LOFCS establece claramente que, con independencia de la autoridad -estatal o autonómica- que resulte competente para otorgar la concreta autorización, los acuerdos de colaboración para la prestación del servicio de policía local habrán de respetar, en todo caso, las condiciones determinadas por el Ministerio del Interior, condiciones ya fijadas en la Orden INT/2944/2010, la cual resulta, por tanto, de obligado cumplimiento en punto al otorgamiento de la autorización a la que alude el precepto ahora suspendido. Señalado lo anterior tampoco existe impedimento alguno para que los concretos actos de autorización otorgados por la Consejería autonómica, fueran objeto de impugnación. Por ello hemos de concluir que, con esta perspectiva, no cabe apreciar que el alzamiento de la suspensión pueda causar daños irreversibles o de difícil reparación, lo que obliga a aplicar el criterio general favorable a la reducción de los efectos de la medida cautelar de suspensión de las leyes autonómicas impugnadas que este Tribunal viene sosteniendo.

El Abogado del Estado argumenta también que, con el levantamiento de la suspensión, padecería la seguridad jurídica en la tramitación de las actuaciones llevadas a cabo por estos cuerpos de policía local y, en particular, en el ejercicio de las funciones de policía judicial que hayan de asumir.

Este segundo alegato tampoco puede ser atendido por dos órdenes de razones. En primer lugar, el Abogado del Estado ha concretado esos perjuicios en la eventual nulidad de las actuaciones llevadas a cabo por los miembros de los cuerpos de policía local, para el caso de que su constitución hubiera sido autorizada por el órgano autonómico correspondiente. Sin embargo, como ya hemos señalado en otras ocasiones (por todos ATC 100/2010, de 22 de julio, FJ 2), las divergencias de carácter competencial no pueden, por ese solo hecho, llevar irremisiblemente en los procesos en los que se ventilen cuestiones de este tipo a la suspensión de la norma autonómica, pues ello conduciría siempre al mantenimiento de la suspensión de las normas autonómicas impugnadas. Así, tales perjuicios no pueden prevalecer en este caso sobre la presunción de legitimidad de la ley autonómica, sin que ello suponga pronunciamiento alguno sobre la discrepancia de fondo.

En segundo lugar también tenemos declarado (ATC 173/2002, de 1 de octubre, FJ 4 y los allí citados) que dicho argumento haría recaer el peso de nuestras decisiones en estos incidentes, no en las consecuencias directas e inmediatas que acarrearía la efectiva aplicación de la ley autonómica impugnada, sino en hipotéticos resultados futuros conectados con una eventual decisión estimatoria del recurso de inconstitucionalidad, lo que no es criterio válido para una adecuada ponderación de los intereses en presencia. En tal sentido recuerda el ATC 251/2001, de 18 de septiembre, FJ 4 “que en el presente incidente debe rechazarse cualquier tipo de consideración que trate de vincular el levantamiento o ratificación de la suspensión a la solución que, en su caso, pudiera darse a la cuestión de fondo objeto del debate sobre el que versa el proceso pues ahora se trata de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia del precepto legal impugnado durante el tiempo que dure el proceso constitucional (por todos, ATC 217/1999, de 15 de septiembre, FJ 3, y las resoluciones allí citadas). Por otra parte, la asunción de planteamientos de este tipo transformaría el examen y ponderación de las consecuencias directas e inmediatas que acarrearía la efectiva aplicación de la norma autonómica impugnada en una prospección del resultado del proceso constitucional.”

Finalmente, tampoco ha de resultar aquí de aplicación el criterio del ATC 105/2010, de 29 de julio, pues, amén de que el mantenimiento de la suspensión por fuerza del principio de seguridad jurídica reviste en nuestra doctrina un carácter ciertamente excepcional, tampoco estamos ante un asunto referido directamente a instituciones creadas para garantizar la seguridad jurídica preventiva en el tráfico jurídico-privado como acontecía en el resuelto en el citado ATC 105/2010.

En suma, por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Levantar la suspensión del art. 5.1 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de policías locales de La Rioja.

Madrid, a cinco de julio de dos mil once.

AUTO 108/2011, de 5 de julio de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:108A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Mantiene la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad 1528-2011, interpuesto por el Gobierno de la Nación en relación con el artículo 8.2 de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Presupuestos públicos: déficit público; principio de estabilidad presupuestaria. Suspensión de disposiciones de las Comunidades Autónomas: imagen internacional de España; interés general; mantenimiento de la suspensión; ponderación de intereses.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 14 de marzo de 2011 el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el primer párrafo del art. 8.2 de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE, a fin de que se acordase la suspensión del precepto impugnado.

2. Por providencia de 29 de marzo de 2011 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno y al Parlamento de Navarra, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso -14 de marzo de 2011- para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, lo que se comunicó a los Presidentes del Gobierno y del Parlamento de Navarra. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Navarra”.

3. El Presidente del Congreso de los Diputados comunicó, mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el día 13 de abril de 2011, que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración. Por escrito registrado ese mismo día el Presidente del Senado se expresó en iguales términos.

4. El Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra, en representación del Gobierno de dicha Comunidad Foral, presentó su escrito de alegaciones el día 20 de abril de 2011 interesando la desestimación del recurso interpuesto. Asimismo, mediante otrosí, solicitó el levantamiento de la suspensión que pesa sobre el precepto impugnado.

5. Por escrito registrado en este Tribunal Constitucional el día 29 de abril de 2011 el Letrado del Parlamento de Navarra, en nombre y representación de la Cámara, evacuó el trámite de alegaciones conferido estimando que el recurso debía ser desestimado. Asimismo solicitó la tramitación de la pieza de suspensión sobre el levantamiento o confirmación de la suspensión antes de que transcurra el plazo de cinco meses previsto en el art. 161.2 CE.

6. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 5 de mayo de 2011, acordó incorporar a los autos los escritos de alegaciones de los Letrados de la Comunidad Foral de Navarra y del Parlamento de Navarra, y en cuanto a la solicitud que formulan sobre el precepto objeto de recurso, oír a las partes personadas -Abogado del Estado y Gobierno y Parlamento de Navarra- para que, en el plazo de cinco días, expongan lo que estimen procedente sobre el levantamiento o mantenimiento de dicha suspensión.

7. El Abogado del Estado, con fecha 17 de mayo de 2011, evacuó el trámite conferido por la providencia de 5 de mayo de 2011 interesando el mantenimiento de la suspensión, por los motivos que, sintéticamente, se exponen a continuación.

Comienza señalando que el Tribunal Constitucional tiene declarado que para la resolución de este tipo de incidentes es necesario ponderar, de un lado, los intereses implicados, tanto el general y público como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe hacerse mediante el examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones contenidas en la demanda (ATC 105/2010, de 29 de julio, FJ 2, con cita de otros). En definitiva, ha de procederse a una consideración de la gravedad de los perjuicios que originarían las situaciones de hecho que, previsiblemente, se producirían en caso de que se levantara o se mantuviera la suspensión. Aunque el Tribunal Constitucional se refiere a las situaciones de hecho creadas, la realidad es que lo que con más frecuencia se ha de examinar son las situaciones de hecho que, con cierto grado de previsibilidad, puedan producirse en el caso de levantarse la suspensión. Así estima indudable que lo que habrá de dilucidarse es si la hipótesis que formula respecto a la probabilidad de los perjuicios que ocasionaría la aplicación de la norma recurrida está lo suficientemente fundada.

Expone a continuación el objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el primer párrafo del art. 8.2 de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, estimando que el precepto autoriza el endeudamiento de las entidades locales de Navarra sin sujeción a las exigencias que impone el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, adoleciendo, en consecuencia, de una inconstitucionalidad mediata o indirecta en tanto vulnera las competencias estatales del art. 149.1.11, 13 y 14 CE ejercitadas a través del mencionado Real Decreto-ley 8/2010, en la redacción dada al mismo por la disposición final decimoquinta de la Ley 29/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011.

Examinando ya los perjuicios que ocasionaría el levantamiento de la suspensión señala que están directamente relacionados con la situación de crisis de las deudas soberanas de la zona euro, desencadenada con la inicial crisis griega y agravada tras la crisis portuguesa y la reciente desconfianza en las posibilidades de Grecia de afrontar el pago de su deuda. En ese sentido cita el preámbulo del Real Decreto-ley 8/2010 destacando su alusión a la necesidad de corregir el grave deterioro de las finanzas públicas como requisito esencial para alcanzar una recuperación económica sólida y duradera, lo que obliga a un esfuerzo coordinado de todas las Administraciones públicas para reducir el déficit público y asegurar la sostenibilidad fiscal a medio plazo restableciendo así la confianza de los mercados en el cumplimiento de las perspectivas de reducción del déficit. En segundo lugar alude a la situación económica y financiera en la que, en un contexto de crisis económica global, se encuentra España, citando al efecto los informes anuales del Banco de España correspondientes a los años 2008 y 2009. En tercer lugar, aludiendo al meritado informe del año 2009, recalca la necesidad de adoptar medidas de consolidación fiscal a fin de garantizar unas finanzas públicas saneadas estableciendo programas de ajuste de los que se deduce que en 2011 resulta imprescindible realizar un importante esfuerzo de contención de déficit y de endeudamiento público que implique coordinadamente a todas las Administraciones públicas para evitar el riesgo de contagio con los países más afectados por la actual crisis. Así, indica que el art. 14.Dos del Real Decreto-ley 8/2010 establece una medida en directa conexión con el esencial objetivo de política económica de reducir la presión de los mercados sobre la deuda soberana española a través de la mejora de la posición financiera de todas las Administraciones públicas, en este caso de las locales, imponiendo condiciones para el acceso al crédito de las entidades locales directamente relacionados con su equilibrio financiero en 2010, ejercicio precedente a aquel en que despliegan su eficacia las citadas limitaciones a fin de evitar “las consecuencias que en el conjunto de la economía y en el equilibrio financiero, pudieran generarse de una desordenada apelación al crédito y de un endeudamiento local excesivo” a las que aludía la STC 57/1983, de 28 de junio, FJ 7.

Alude seguidamente a las diferencias del caso aquí contemplado con los resueltos en los AATC 42/2011, 43/2011 y 44/2011, pues los perjuicios que ocasionaría el mantenimiento de la suspensión no son genéricos o eventuales sino concretos, ya que entiende que la medida estatal establecida en el art. 14.Dos del Real Decreto-ley 8/2010 tiene directo engarce con lo que denomina credibilidad de España ante los mercados internacionales. Al respecto destaca que una de las cuestiones claves es la capacidad del Estado para hacer cumplir los objetivos de déficit y endeudamiento por parte de las Administraciones autonómicas y locales. Así, estima que el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado tiene directa conexión con el crédito internacional de España y por tanto con la percepción del llamado riesgo-país y con el tipo de interés que ha de pagar la deuda española para financiarse en los mercados y, en último término, con la posibilidad de que España se financie a un tipo de interés razonable. Es por ello que señala que, aun cuando no sea posible estimar la concreta incidencia de un endeudamiento local irrespetuoso con las restricciones adoptadas, cualquier hecho que pueda cuestionar el cumplimiento por España de sus objetivos de reducción del endeudamiento perjudica seriamente una credibilidad financiera ya comprometida, por lo que el levantamiento de la suspensión se relacionaría con la imposibilidad del Estado central de hacer cumplir los compromisos de limitación de endeudamiento a las entidades descentralizadas.

Finalmente señala que el mantenimiento de la suspensión de la vigencia del precepto recurrido no ocasiona perjuicios relevantes, pues la restricción al endeudamiento local tiene una vigencia limitada al ejercicio económico 2011 por lo que, dada la limitada vigencia temporal que le resta a la restricción estatal al endeudamiento, no parece que puedan invocarse graves perjuicios para las haciendas locales como consecuencia del mantenimiento de la suspensión.

8. El día 18 de mayo de 2011 la representación procesal del Gobierno de Navarra formuló sus alegaciones en relación con el mantenimiento o levantamiento de la suspensión inicialmente acordada, en las que, sintéticamente, sostiene lo que a continuación se expone.

Tras recordar la posibilidad de solicitar el levantamiento anticipado de la suspensión señala, en primer lugar, la doctrina constitucional que resulta de aplicación a la resolución de este incidente, entendiendo que los elementos a ponderar para resolverlo son: la presunción de legitimidad de las leyes en cuanto expresión de la voluntad popular y la necesidad de ponderar los intereses enfrentados y los perjuicios de imposible o difícil reparación que se sigan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. De esta manera el mantenimiento de la suspensión habrá de acordarse cuando la eficacia de la ley impugnada produzca perjuicios irreparables o de difícil reparación en los intereses públicos o en los de los ciudadanos afectados por la norma en cuestión, debiendo tratarse de perjuicios ciertos y efectivos y no meramente hipotéticos. Indica a continuación que, para mantener la suspensión, resulta inexcusable que la representación estatal justifique la existencia de verdaderos perjuicios de imposible o difícil reparación, los cuales no habrían sido expuestos en el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad.

A continuación se refiere al precepto objeto del presente proceso señalando que el mismo determina la posibilidad de que las entidades locales que tengan obras acogidas a los planes de infraestructuras e inversiones locales para los períodos 2005-2008 y 2009-2012 puedan concertar créditos una vez comprobada por la Comunidad Foral la viabilidad económica del proyecto. Destaca de dicho precepto tres notas: que se refiere a la financiación de inversiones que ya están en marcha, que se incardina en el singular sistema de financiación local de Navarra pues tales planes son un mecanismo de participación de los entes locales en los tributos de la Comunidad Foral y que exige una autorización específica de la Comunidad Foral dirigida precisamente a ponderar la viabilidad económica del proyecto dentro del contexto de estabilidad financiera y presupuestaria de la entidad local, de suerte que, sólo una vez asegurada la situación de ahorro neto positivo, se concede dicha autorización. Señala, por último, que no cabe olvidar que, en la actualidad, el precepto concuerda con el art. 14.Dos del Real Decreto-ley 14/2010 tras su reforma por la disposición adicional decimoquinta de la Ley 39/2010.

Expuesto lo anterior entiende que son claras las razones que conducen en este caso al levantamiento de la suspensión pues el precepto impugnado goza de la presunción de constitucionalidad y no contradice la disposición estatal alegada de contrario. Indica además que la suspensión acarrea perjuicios para los intereses generales y los de terceros. Así produce un grave perjuicio al interés general de las entidades locales de Navarra al impedirles obtener financiación para desarrollar y culminar infraestructuras o servicios básicos para la Comunidad. En segundo lugar estima que la suspensión perjudica a los intereses privados, especialmente de los contratistas adjudicatarios de las obras y servicios con cargo a los planes antes citados que van a padecer las dificultades derivadas del retraso o dificultad en los abonos por las entidades locales y, en último término, la suspensión provoca perjuicios a los intereses de los ciudadanos por la demora en la ejecución y materialización de infraestructuras y servicios básicos.

Por el contrario indica que del alzamiento de la suspensión no se derivan perjuicios para la parte recurrente ni para terceros y, en cambio, su mantenimiento irroga graves perjuicios a los intereses públicos y privados e incide negativamente sobre la seguridad jurídica. La falta de perjuicios derivados del levantamiento de la suspensión se justifica porque el precepto, además de referirse a infraestructuras que ya están en marcha, incorpora la necesidad de autorización previa para que sólo puedan endeudarse aquellas entidades que aseguren un ahorro neto positivo, tratándose así de una adaptación justificada y adecuada de la norma estatal con un específico instrumento de control.

Concluye su escrito considerando que la ponderación de los anteriores criterios conduce al levantamiento de la suspensión por ser menores los perjuicios o riesgos de la vigencia y aplicación del precepto impugnado respecto de los que se derivan de la suspensión.

9. La representación procesal del Parlamento de Navarra formuló sus alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el día 20 de mayo de 2011 en las cuales sostiene, en síntesis, lo siguiente.

Comienza aludiendo a la consolidada doctrina constitucional relativa al levantamiento de la suspensión inicialmente acordada sin esperar al transcurso del plazo de cinco meses que enuncia el art. 161.2 CE. En tal sentido, indica que, por el Abogado del Estado, no se han alegado las causas que justifiquen el mantenimiento de la suspensión, la cual es una medida excepcional que requiere de justificación por lo que supone de bloqueo de las competencias autonómicas en relación con normas dotadas de la presunción de constitucionalidad. Dicha presunción, puesta en relación con la previsible demora en la resolución del recurso más allá de un plazo razonable, sería causa suficiente para levantar la suspensión. A ello agrega que es carga de la parte recurrente justificar los perjuicios que se derivan del levantamiento de la suspensión, cosa que, a su juicio, no habría ocurrido.

Señala así que no existe perjuicio alguno que no sea imposible de reparar ya que, aludiendo a los motivos del recurso, estima que el Abogado del Estado no ha aportado de manera justificada razón macroeconómica alguna que tenga que ver con los escenarios consolidados entre el Estado y Navarra ni tampoco que medidas concretas de la Ley Foral comportan un crecimiento del endeudamiento que ponga en riesgo la solvencia de España ante los mercados internacionales. Por ello, el Letrado de la Cámara foral considera que la irreparabilidad del daño no se ha fundado en dato objetivo alguno más allá de la invocación sospechosa de incurrir en un posible déficit, sin tener presente la especial naturaleza de la financiación local de Navarra configurada en torno a una participación en los tributos de Navarra a través del fondo, el cual, dado el pequeño tamaño de muchos de los municipios navarros, garantiza en gran medida su funcionamiento así como las inversiones que deban realizar. En definitiva estima que se trata de una impugnación preventiva, pues no se aporta dato alguno que permita vislumbrar la contribución del precepto impugnado a la espiral catastrófica de gasto público, a la que aludía el Abogado del Estado en su escrito de demanda, cuando el endeudamiento de los municipios navarros es inferior al de los municipios de régimen común. A lo anterior añade que, en todo caso, la concertación de créditos por parte de las entidades locales de Navarra se vincula a la comprobación por el Departamento de Administración local de la viabilidad del proyecto, de manera que la Ley Foral 12/2010 contempla así un mecanismo específico de control de cada proyecto determinante para que el déficit no se dispare, mecanismo que ha sido minusvalorado por la representación del Estado. A tales efectos aporta dos de estos informes emitidos en relación con sendos municipios navarros que acreditarían cómo se lleva a cabo ese examen de viabilidad para evitar que se produzca la espiral de déficit denunciada por el Abogado del Estado, déficit que la Comunidad Foral ha de controlar en mayor medida dado el sistema de financiación local y su sistema de convenio económico. Asimismo señala que, en todo caso, la Abogacía del Estado tendría siempre abierta la vía de la impugnación y paralización ante la jurisdicción contencioso-administrativa, con posibilidad de suspensión cautelar de aquellas operaciones que no respetasen los topes de endeudamiento contemplados en la legislación estatal y foral para los municipios navarros, cauce jurisdiccional expedito y cierto que no debería ser sustituido por una impugnación preventiva no fundada.

Alude a continuación que, frente a ello, para los Ayuntamientos navarros y sus vecinos y para los contratistas que han realizado las obras en el marco del plan de infraestructuras locales 2009-2012 el perjuicio es inevitablemente cierto.

Por todo ello solicita el levantamiento de la suspensión que pesa sobre el precepto impugnado al no ocasionar su vigencia y aplicación ningún perjuicio irreparable y gozar de presunción de validez en virtud de la legitimidad democrática del órgano del que emana la Ley Foral 12/2010, siendo por el contrario muy perjudicial para el correcto funcionamiento del régimen local navarro que este precepto quede bloqueado o congelado en un plazo presumiblemente largo como es el que puede mediar entre la hipotética ratificación de la suspensión hasta el momento en que se dicte Sentencia en el presente recurso de inconstitucionalidad.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si, de acuerdo con el art. 161.2 CE, procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia que afecta al primer párrafo del art. 8.2 de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, precepto suspendido en su aplicación como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE al promoverse el recurso de inconstitucionalidad contra el mismo por el Presidente del Gobierno.

El precepto impugnado presenta el siguiente tenor literal:

“Artículo 8. Medidas de aplicación a las entidades locales en materia económico financiera

…

2. Las entidades locales que tengan obras acogidas a los Planes de Infraestructuras e Inversiones Locales para los períodos 2005-2008 y 2009-2012, podrán concertar créditos para la financiación del porcentaje de aportación que les corresponda, una vez comprobada por el Departamento de Administración Local la viabilidad económica del proyecto.”

El Abogado del Estado imputa a este precepto que la autorización para el endeudamiento de las entidades locales de Navarra desconoce las exigencias que impone el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, adoleciendo, en consecuencia, de una inconstitucionalidad mediata o indirecta en tanto vulnera las competencias estatales del art. 149.1.11, 13 y 14 CE, ejercitadas a través del art. 14.Dos del mencionado Real Decreto-ley 8/2010, en la redacción dada al mismo por la disposición final decimoquinta de la Ley 29/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011. Conforme a dicho precepto las operaciones de endeudamiento de las entidades locales para el ejercicio 2011 estarían supeditadas al cumplimiento de dos condiciones: la liquidación del ejercicio 2010 con ahorro neto positivo y que el volumen total del capital vivo no exceda del 75 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados, exigencias básicas que el precepto impugnado pretende excluir en lo que respecta a determinadas operaciones de crédito, las destinadas a financiar obras acogidas a los planes de infraestructuras e inversiones locales.

2. Las representaciones procesales del Gobierno de Navarra y del Parlamento de Navarra han solicitado el levantamiento anticipado de la suspensión sin esperar al transcurso de los cinco meses previstos en el art. 161.2 CE, solicitud a la que procede acceder, pues los cinco meses a los que hace referencia el citado precepto constitucional son, precisamente, el límite máximo inicialmente previsto para la suspensión, incluyéndose entre las potestades de este Tribunal la de ratificar o levantar la suspensión dentro de ese plazo (al respecto, ATC 75/2010, de 30 de junio, FJ 2).

Procede también recordar que sobre este tipo de incidentes de suspensión es reiterada nuestra doctrina según la cual, para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma, es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, se ha destacado que esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda, recordando que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de recurso (por todos, ATC 24/2011, de 3 de marzo, FJ 2).

3. En esta ocasión el Abogado del Estado solicita el mantenimiento de la suspensión de los preceptos recurridos fundamentando su petición en la gravedad de la situación económica que ha obligado al Estado, en la línea expresada por diversas instituciones nacionales e internacionales, a adoptar medidas de consolidación fiscal a fin de corregir el grave deterioro de las finanzas públicas, evitando de ese modo los riesgos asociados a la pérdida de credibilidad de España en los mercados internacionales. Estima, en consecuencia, que el mantenimiento de las suspensión tiene directa relación no sólo con la percepción del denominado riesgo-país sino también con la obtención de financiación en dichos mercados a un tipo de interés razonable, mientras que su levantamiento cuestionaría la capacidad del Estado central para garantizar el cumplimiento de las medidas adoptadas y anunciadas por España para lograr los objetivos de reducción del endeudamiento público. Finalmente alude a que, dado el carácter temporalmente limitado de la medida estatal de restricción del endeudamiento local, no pueden irrogarse graves perjuicios a las entidades locales como consecuencia del mantenimiento de la suspensión.

La representación procesal del Gobierno navarro interesa el levantamiento de la suspensión en virtud de la presunción de legitimidad de la que gozaría el precepto impugnado, cuya aplicación no sería susceptible de generar perjuicios de imposible o difícil reparación, ya que la finalidad perseguida por la norma estatal que se reputa infringida se aseguraría, conforme a lo previsto en el propio precepto legal, con la autorización previa de cada concreta operación por el Departamento de Administración local. Igualmente señala que el mantenimiento de la suspensión es susceptible de generar perjuicios para las entidades locales de Navarra al impedirles obtener financiación para desarrollar o culminar infraestructuras o servicios básicos para la comunidad así como para los intereses privados de los adjudicatarios de las obras y servicios a realizar con cargo a tales planes y, finalmente, al interés de los ciudadanos por la demora que la suspensión supondría en la realización de las obras previstas.

Por su parte, el Letrado del Parlamento de Navarra alega que la presunción de constitucionalidad de la que goza la ley foral en virtud de su origen sería causa suficiente para levantar la suspensión, pues estima que se trata de una impugnación preventiva ya que la existencia del mecanismo de autorización previsto en el precepto supone un específico control de su viabilidad económica que evita la producción de perjuicios y, por el contrario, el mantenimiento de la suspensión es susceptible de generar perjuicios ciertos para los ayuntamientos navarros y sus vecinos y para los contratistas que han realizado las obras en el marco del plan de infraestructuras locales 2009-2012.

4. Así expuestos, siquiera de forma sucinta, los perjuicios a los intereses particulares y generales que cada una de las partes plantea que pueden producirse si se mantiene o se alza la suspensión previamente acordada por el Tribunal, procede que realicemos la ponderación que es propia de este incidente cautelar atendiendo a la determinación de las consecuencias que podrían derivarse del alzamiento o mantenimiento de la suspensión.

En esa ponderación hemos de partir de la norma objeto del presente proceso, la cual, conforme a la propia exposición de motivos de la Ley Foral 12/2010, tiene por finalidad autorizar la suscripción de créditos por parte de las entidades locales para la financiación de obras acogidas a los planes de infraestructuras e inversiones locales para los períodos 2005-2008 y 2009-2012, por la cuantía de los porcentajes que a las entidades locales beneficiarias les corresponden en la financiación de dichas obras. Dichos planes se relacionan directamente con la participación de las entidades locales en los tributos de la Hacienda pública de Navarra pues la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de haciendas locales de Navarra, en su artículo 123, regula el alcance de esa participación, estableciendo la necesaria elaboración de disposiciones legales que contengan la cuantía del fondo de participación de las haciendas locales en los impuestos de Navarra para sucesivos ejercicios presupuestarios, así como la fórmula de reparto del mencionado fondo. En dicho fondo se incluyen las cantidades con destino al plan de infraestructuras locales, participación que tiene la consideración de transferencias de capital, de suerte que la distribución del importe previsto para tales transferencias de capital se efectuará en la forma que se señale en las correspondientes leyes forales habilitadoras de los planes de inversiones, planes también contemplados en el artículo 61 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración local de Navarra. Así, de conformidad con lo anteriormente expuesto, la Ley Foral 12/2004, de 29 de octubre, aprueba el plan de infraestructuras locales para el período 2005-2008, y la Ley Foral 17/2004, de 3 de diciembre, establece la cuantía y fórmula de reparto del fondo de participación de las haciendas locales en los tributos de Navarra para los ejercicios presupuestarios de 2005 a 2008, mientras que las Leyes Forales 16/2008, de 24 de octubre, y 19/2008, de 20 de noviembre, hacen lo propio con el plan de inversiones locales para el período 2009-2012 y con la cuantía y fórmula de reparto del fondo de participación de las haciendas locales en los tributos de Navarra para esos mismos ejercicios presupuestarios, respectivamente.

Igualmente, por lo que a este incidente respecta, conviene tener también presente que, ante la situación de crisis económica que afecta a nuestro país, el Estado ha venido adoptando una serie de medidas legislativas para abordarla, singularmente las contenidas en el ya mencionado Real Decreto-ley 8/2010 y, en concreto, la de su art. 14.Dos en la redacción dada al mismo por la disposición final decimoquinta de la Ley 29/2010 -directamente relacionada con la norma foral ahora suspendida-, que tienen como objetivo declarado la reducción del déficit público y el aseguramiento de la sostenibilidad fiscal a largo plazo. Aspectos ambos intrínsecamente relacionados con la consecución de la estabilidad económica, objetivo macroeconómico auspiciado por el art. 40.1 CE, a lo que indiscutiblemente puede contribuir la gradual recuperación del equilibrio presupuestario (sobre este último aspecto, SSTC 237/1992, FJ 3; y 62/2001, FJ 4). Es por ello que, en la perspectiva cautelar que hemos de adoptar, ninguna duda cabe de que, con la medida consistente en la restricción al acceso al crédito por parte de las corporaciones locales, el Estado ha tomado una decisión de política económica general expresiva de la voluntad de contención del endeudamiento público, con la que pretende, como señala la propia exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2010 “garantizar la contribución de las entidades locales al esfuerzo de consolidación fiscal”.

5. Prescindiendo, en tanto que relacionada con la cuestión de fondo discutida en el proceso, de la consideración que tal decisión estatal merezca desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias no cabe ignorar que, a los efectos del presente incidente, el levantamiento de la suspensión de la vigencia del precepto impugnado podría poner en peligro, como señala el Abogado del Estado, la efectividad de una medida de política económica general relacionada con el conjunto de la política estatal encaminada a lograr la contención del déficit y endeudamiento públicos, con las correlativas e indeseables consecuencias que, en el contexto de la actual situación económica y financiera, pudieran generarse para el conjunto de la economía española y, en especial para el equilibrio financiero de las cuentas públicas. A este respecto la necesaria coherencia de la política económica exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de objetivos de interés general y evite que, dada la estrecha interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio nacional, se produzca un resultado disfuncional y disgregador (en tal sentido, STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2).

En definitiva, con el mantenimiento de la suspensión habrán de evitarse perjuicios para la eficacia de las medidas económicas generales adoptadas por el Estado en materia de contención del endeudamiento público, resultando, por tanto, que en la ponderación de los intereses en juego el mantenimiento de la suspensión aparece como lo más conveniente para los intereses generales. En efecto, no puede desconocerse que la vigencia y efectividad de la disposición recurrida haría posible, como advierte el Abogado del Estado, que se cuestionase la efectividad de una medida que, en el fondo, persigue la austeridad en las cuentas públicas, pues no otra es la finalidad de la restricción del endeudamiento de las corporaciones locales, afectando directamente, en consecuencia, a la credibilidad de España para afrontar los importantes esfuerzos exigidos para la contención del déficit y del endeudamiento públicos. Se trata pues de una decisión que, en unión con otras igualmente adoptadas por el Estado, trata de contener el crecimiento del endeudamiento público mediante la aplicación de un criterio de rigor presupuestario que permita dar estabilidad a las cuentas públicas del conjunto del Estado español, a fin de responder a la actual situación de desconfianza en la deuda soberana de la zona euro.

6. Por otra parte, el alcance e intensidad de tales restricciones, que producen el aplazamiento de la concertación de operaciones de endeudamiento, tampoco es excesivo o desproporcionado en relación con la finalidad que las mismas persiguen. A este respecto, conviene precisar, además, que la suspensión afecta exclusivamente a la posibilidad de concertación de crédito por parte de las corporaciones locales siendo, por tanto, ajena a las restantes fuentes de financiación de las actuaciones vinculadas al plan de inversiones locales y, en particular, a la participación de las entidades locales en los tributos de la Hacienda pública de Navarra articulado a través del denominado fondo de participación de las entidades locales en los tributos de Navarra previsto en el art. 123. 4 de la ya citada Ley Foral 2/1995 [al respecto, art. 6 a) de la Ley Foral 12/2004 en relación con los arts. 2 y 13 Ley Foral 17/2004, de 3 de diciembre, y art 7 a) de la Ley Foral 16/2008, en relación con los arts. 2 y 13 de la Ley Foral 19/2008]. Es evidente que la suspensión no afecta a los recursos provenientes del mencionado fondo sino, solamente, a la posibilidad de solicitar créditos para sufragar obras acogidas a los planes de infraestructuras e inversiones locales para los períodos 2005-2008 y 2009-2012 que superen el importe del referido fondo. Tampoco los intereses particulares de los contratistas y adjudicatarios de las obras han de prevalecer frente a los generales relacionados con la necesidad de adoptar las medidas precisas para hacer frente a una situación de inestabilidad financiera y crisis económica como el que actualmente vive nuestro país.

Por último, analizando el alegato formulado por los Letrados del Parlamento y del Gobierno de Navarra en el sentido de que el hecho de que la norma contemple un mecanismo específico de control bajo la forma del examen de viabilidad del proyecto llevado a cabo por el Departamento de Administración local de la Comunidad Foral, mecanismo determinante para evitar los riesgos asociados a la producción de déficit cabe señalar, en primer lugar, que, frente a lo afirmado por la representación procesal del Gobierno de Navarra, dicho examen no reviste, al menos tal como expresamente se configura en la norma foral, la forma de autorización administrativa como, por el contrario, sí sucede, según el segundo párrafo de este mismo art. 8.2 de la Ley Foral 12/2010, con el resto de inversiones no acogidas a los planes de infraestructuras e inversiones locales en las que la concertación de créditos queda sometida a la previa autorización del Departamento de Administración local y al cumplimiento de la normativa foral de aplicación y los objetivos para la reducción del déficit público correspondiente al año 2011 definidos en el Real Decreto-ley 8/2010. Asimismo, en segundo lugar, el examen de la viabilidad económica del proyecto, conforme a la propia documentación aportada por el Letrado del Parlamento de Navarra, es cosa, en principio, distinta de hacer posible el recurso al endeudamiento por parte de las entidades locales de Navarra en un contexto económico ciertamente difícil, siendo esto último lo que, según su propio tenor, el precepto ahora suspendido podría permitir, en detrimento de las claras exigencias de interés general vinculadas a la efectividad del conjunto de la política estatal de contención del gasto público, en estos momentos de grave crisis económica y financiera no sólo en España sino también en el conjunto de la Unión Europea.

Procede, por tanto, una vez ponderados los hechos e intereses en presencia, concluir que los posibles perjuicios derivados del levantamiento de la suspensión de la norma en conflicto son suficientes para que el Tribunal Constitucional se pronuncie, en fase de justicia cautelar y aún sin anticipar la resolución de fondo que en su día resulte procedente, a favor del mantenimiento de la suspensión en su día acordada.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Mantener la suspensión del primer párrafo del art. 8.2 de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Madrid, a cinco de julio de dos mil once.

AUTO 109/2011, de 5 de julio de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:109A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1748-2011, planteada por la Audiencia Nacional en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Cuestión de inconstitucionalidad: ATC 101/2011.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 23 de marzo de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, acompañado de un testimonio del procedimiento núm. 232- 2010 (al que se acumuló el núm. 6-2011) del que forma parte el Auto de 28 de febrero de 2011, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, por posible vulneración de los arts. 7, 28.1 y 37.1 CE; y sobre la disposición adicional novena del citado Real Decreto-ley 8/2010, por posible vulneración del art. 14 CE.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) La Federación de servicios públicos de la Unión General de Trabajadores (UGT) presentó el día 8 de noviembre 2010 demanda de tutela de derechos fundamentales contra la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT)en la que solicitaba que se dictara Sentencia por la que se condenara a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria a reconocer que las retribuciones a percibir por todo el personal laboral de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en los meses de junio de 2010 y sucesivos fueran las mismas que las que venían percibiendo hasta el referido mes de junio de 2010, dejara sin efecto las reducciones retributivas efectuadas por la AEAT y retrotrajera la situación al momento existente previo a la referida aplicación unilateral.

b) La Federación de servicios a la ciudadanía de Comisiones Obreras (CC OO) presentó el 23 de Noviembre de 2010 demanda de tutela de derechos fundamentales contra el mismo organismo público, en la que solicitaba que se dictara Sentencia en la que se declare que en función de lo establecido en el IV convenio único para el personal laboral de la Administración general del Estado, las retribuciones a percibir por los trabajadores en los meses de junio de 2010 y sucesivos han de ser las mismas que las que percibían hasta entonces, dejara sin efecto las reducciones retributivas efectuadas por la AEAT y retrotrajera la situación al momento existente previo a la referida aplicación unilateral. Subsidiariamente solicitó que se declarase que las retribuciones a percibir por los trabajadores de la AEAT a quienes es de aplicación el IV convenio, en los meses de junio de 2010 y sucesivos, han de ser las mismas que las que venían percibiendo hasta el 31 de diciembre de 2009, al no resultar a partir de este momento de aplicación la subida salarial para 2010.

c) Por Auto de 20 de enero de 2011 la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional acordó acumular al procedimiento núm. 232-2010 la demanda registrada bajo el núm. 6-2011.

d) Concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, la Sala dictó providencia el 21 de enero de 2011 por la que, en cumplimiento del art. 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal en el plazo común e improrrogable de diez días para que alegasen lo que a su derecho conviniera sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la nueva redacción de los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, realizada por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, ya que podría afectar al contenido esencial del derecho a la libertad sindical, regulado en los arts. 7 y 28.1 CE, en relación con el derecho de negociación colectiva (art. 37.1 CE); así como sobre la disposición adicional novena del mismo Real Decreto-ley 8/2010, ya que podría afectar al contenido esencial del derecho de igualdad (art. 14 CE), en tanto que excluye de dicha reducción al personal laboral no directivo de las entidades públicas empresariales RENFE, ADIF y AENA, salvo que por negociación colectiva las partes decidieran su aplicación.

e) El 2 de febrero de 2011 la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF) presentó su escrito de alegaciones en el que manifestaba su conformidad con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

f) La Federación de servicios de la ciudadanía de Comisiones Obreras formuló sus alegaciones por escrito presentado el 8 de febrero de 2011 solicitando el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, por posible vulneración de los arts. 86, 28.1, 37.1 y 14 CE.

g) La Federación de servicios públicos de la Unión General de Trabajadores presentó alegaciones mediante escrito registrado el 8 de febrero de 2011, solicitando el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en virtud de los argumentos expuestos en su escrito de demanda, a los que se remite.

h) El Abogado del Estado, en representación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, por escrito de 15 de febrero de 2011, manifestó su criterio contrario al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

i) El Ministerio Fiscal formuló su escrito de alegaciones con fecha 22 de febrero de 2011, remitiéndose íntegramente al presentado el 22 de octubre de 2010 en relación con los autos de conflicto colectivo acumulados 128-2010, 132-2010 y 145-2010, por tratarse de una cuestión jurídica idéntica a la planteada en aquellos procedimientos, no estimando procedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad [ATC 85/2011, de 7 de junio, antecedente 2 k)].

j) Finalmente, la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional dictó el Auto de 28 de febrero de 2011 por el que se acuerda elevar cuestión de inconstitucionalidad ante este Tribunal Constitucional para que “resuelva si la redacción de los artículos 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, promovida por el art. 1 del RDL 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, ha vulnerado o no el contenido esencial del derecho de libertad sindical, regulado en los artículos 7 y 28.1 CE, en relación con el derecho de negociación colectiva, regulado en el artículo 37.1 CE”; así como para que “resuelva si la Disposición Adicional 9ª del RDL 8/2010, de 20 de mayo, ha vulnerado o no el derecho de igualdad, contenido en el artículo 14 CE”.

3. El mencionado Auto de 28 de febrero de 2011 de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que seguidamente, y de forma resumida, se indican.

En primer lugar, afirma la Sala la relevancia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad para resolver el litigio planteado, pues, acreditado que la Agencia Estatal de la Administración Tributaria abonó los salarios pactados convencionalmente hasta la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2010, se hace evidente que es la nueva redacción de los preceptos cuestionados el obstáculo que impide el mantenimiento de las retribuciones pactadas en el IV convenio de la AEAT, así como el mantenimiento de las retribuciones consolidadas a fecha 31 de diciembre de 2009, al haber reducido los preceptos reiterados la masa salarial del organismo.

Tras ello, comienza la Sala su análisis sobre la concurrencia de los requisitos exigidos por el art. 86.1 CE para la validez de los decretos-leyes, afirmando no tener dudas acerca de que la intervención del Gobierno estuvo causada por una extraordinaria y urgente necesidad de acometer medidas orientadas a la reducción radical del déficit público. Pero en relación con el requisito negativo, consistente en que no podrá afectarse al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, ni a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I CE, la Sala considera que no es posible, sin vulnerar lo establecido en los arts. 7, 28.1 y 37.1 CE, modificar mediante decreto-ley lo pactado en un convenio colectivo, puesto que dicha modificación, al afectar a la intangibilidad del convenio colectivo durante su vigencia, incide directamente en la afectación de derechos fundamentales.

A continuación, precisa la Sala que su duda de constitucionalidad se plantea en relación con el personal laboral -y no con los funcionarios públicos- exponiendo las razones que le llevan a considerar que aunque funcionarios y personal laboral están sometidos a los incrementos de la masa salarial establecidos anualmente en la ley de presupuestos generales del Estado, una vez concluidos los acuerdos que determinan los límites presupuestarios para cada año, para el personal laboral tendrán la consideración y efectos previstos en el art. 83 de la Ley del estatuto de los trabajadores, que son los propios de los convenios colectivos, de manera que una vez aprobada la ley de presupuestos generales del Estado, los convenios colectivos que se concluyan conforme a la misma, una vez aprobados por la comisión ejecutiva de la comisión interministerial de retribuciones, obligan a la Administración y a su personal laboral durante todo el tiempo de su vigencia, siendo inaplicable lo dispuesto en el art. 38.10 de la Ley del estatuto básico del empleado público (LEEP), así como la cláusula rebus sic stantibus, a diferencia de lo que acontece con el personal funcionario.

Tras exponer la doctrina constitucional sobre el derecho a la negociación colectiva como parte integrante del contenido esencial del derecho de libertad sindical en su vertiente funcional, la Sala de lo Social insiste en que no considera constitucionalmente posible que se pueda suspender, modificar o suprimir un convenio colectivo durante su vigencia mediante un decreto-ley, aunque concurra la nota positiva exigida por el art. 86.1 CE, puesto que la suspensión, modificación o supresión del convenio afecta al contenido esencial de los derechos fundamentales de negociación colectiva y libertad sindical, lo cual está vedado por la Constitución, sin perjuicio de que podría haberse salvado constitucionalmente dicha limitación si se hubiera activado el procedimiento previsto en el art. 86.3 CE, procediendo las Cortes a tramitarlo como proyecto de ley, por el procedimiento de urgencia.

Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, recuerda la Sala de lo Social cómo tal disposición establece que la reducción salarial examinada no será de aplicación a las entidades públicas empresariales RENFE, ADIF y AENA, salvo que por negociación colectiva las partes acuerden su aplicación. Tras resumir las posiciones de las partes manifestadas en el trámite de alegaciones y la doctrina constitucional sobre el derecho de igualdad, defiende la Sala la aplicabilidad al caso de la disposición cuestionada, afirmando que si la misma se declarara inconstitucional por tratar peyorativamente a los trabajadores de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria respecto de los trabajadores de RENFE, ADIF y AENA, la consecuencia jurídica sería necesariamente la extensión a aquéllos de lo previsto para éstos.

Señalado lo anterior, la Sala, tras destacar la ausencia de justificación en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2010, acerca de la idoneidad, racionabilidad y proporcionalidad del trato diferenciado al personal laboral de las entidades públicas empresariales citadas, concluye que si el objetivo esencial del Real Decreto-ley 8/2010 era reducir el déficit público, excluir de la aplicación de las medidas a las entidades controvertidas por tener plantillas de grandes dimensiones conduciría al absurdo, dado que cuantos más trabajadores se vieran afectados por la reducción salarial más se reduciría el gasto, sin que se haya razonado tampoco qué efectos habrían tenido los expedientes de regulación de empleo sobre los trabajadores que permanecen en las entidades públicas concernidas, que son precisamente los que se beneficiarían de la exclusión de la rebaja salarial. Por todo ello, concluye la Sala que dicho trato diferenciado, al carecer de cualquier justificación, ha podido vulnerar el derecho de igualdad del art. 14 CE.

4. Mediante providencia de 17 de mayo de 2011 la Sección Tercera de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que en el plazo de diez días alegase lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales establecidos en el art. 35.2 LOTC y por si fuese notoriamente infundada.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el 2 de junio de 2011, en el que considera que, efectivamente, la cuestión de inconstitucionalidad es inadmisible por falta de cumplimiento de los requisitos procesales y por ser notoriamente infundada.

En relación con el primero de los aspectos señalados, rechaza el Fiscal General que el órgano proponente haya cumplido de manera correcta el trámite de audiencia regulado en el art. 35.2 LOTC, dado que todas las dudas de constitucionalidad recogidas en el Auto se centran en la vulneración del art. 86.1 CE, precepto que no fue mencionado en la providencia de 29 de octubre de 2010 y sobre el que la Confederación General del Trabajo no hizo alegación alguna.

En segundo lugar, cuestiona también el Fiscal General la justificación del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, por entender que esta norma, al contemplar a un colectivo de trabajadores distinto al de los demandantes en el proceso subyacente, no resulta aplicable al caso.

Analizando ya, en tercer lugar, la duda de constitucionalidad relativa a la posible vulneración del derecho a la libertad sindical (arts. 7 y 28.1 CE), en relación con el derecho de negociación colectiva (art. 37.1 CE), el Fiscal General, tras referirse a la normativa aplicable a la negociación colectiva en el ámbito laboral y funcionarial, entre la que se destaca por él la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, señala que en esta materia no hay auténtica negociación colectiva sino legislación negociada; y que, siendo ello así, mal puede afirmarse que el Real Decreto-ley 8/2010 haya podido afectar al régimen general o a algún elemento esencial del derecho de negociación colectiva del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas al fijar sus retribuciones mediante una reforma de la ley de presupuestos. Por otra parte, tampoco cabe aceptar, a juicio del Fiscal General del Estado, que el Real Decreto-ley 8/2010 haya restringido el derecho a la negociación colectiva al haber desconocido la fuerza vinculante de los convenios colectivos, porque el principio de jerarquía normativa recogido en el art. 9.3 CE impide que los acuerdos retributivos alcanzados mediante pacto o convenio prevalezcan sobre las concretas determinaciones contenidas en una norma con rango de ley; y, en segundo lugar y principalmente, porque dicha modificación está prevista en el art. 38.10 LEEP, que considera de aplicación al personal laboral; el cual prevé para los funcionarios públicos que, en situaciones excepcionales y por causa de grave interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, pueda suspenderse o modificarse el acuerdo alcanzado en materia retributiva.

Finalmente, por lo que se refiere a la duda relativa a la vulneración del art. 14 CE por la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, señala el Fiscal General que, al afectar a colectivos ya inmersos en procesos de reducción de plantillas mediante expedientes de regulación de empleo -lo que precisa de delicados mecanismos de negociación y en los que hay una reducción de los costes salariales- o a colectivos que han sufrido específicamente una reducción salarial notoriamente superior al resto de los empleados públicos, se pone de manifiesto que no nos encontramos ante supuestos fácticos idénticos y que la toma en consideración de esos extremos aparece suficientemente justificada.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Social de la Audiencia Nacional plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público; así como sobre la disposición adicional novena del mismo Real Decreto-ley. Y lo hace en iguales términos que aquéllos que ya han dado lugar a un pronunciamiento de inadmisión por parte de este Tribunal en el reciente ATC 85/2011, de 7 de junio.

Tal y como resulta de la fundamentación del Auto de planteamiento de la cuestión, la primera duda de constitucionalidad del órgano promotor se ciñe a los arts. 22.Dos.B.4 y 25.Dos.B de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2010, en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto- ley 8/2010, de 20 de mayo, en cuanto disponen, respectivamente, una minoración de la masa salarial del personal laboral del sector público, en general, y del sector público estatal, en particular, del 5 por 100 de las cuantías de cada uno de los conceptos retributivos que integran la nómina y que les corresponda percibir según los convenios colectivos que resulten de aplicación, con efectos desde el 1 de junio de 2010. El órgano judicial considera, en síntesis, que los preceptos cuestionados vulneran el art. 86.1 CE, al transgredir el límite material que para los decretos-leyes dispone el citado precepto constitucional, de no afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I CE, entendiendo que, en el presente caso, al afectar a la intangibilidad y a la fuerza vinculante de un convenio colectivo en vigor, los preceptos cuestionados han incidido directamente en el derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), que forma parte también del contenido de derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE).

Pues bien, más allá de la defectuosa forma en que el órgano judicial cumplimentó el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad ex art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), siendo trasladable cuanto se indicó en el ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 3, es lo cierto que la cuestión planteada resulta notoriamente infundada (art. 37.1 LOTC), pues “como ya ha tenido ocasión de declarar este Tribunal, del art. 37.1 CE no emana ni deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de una norma sobrevenida” puesto que “en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no sólo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario”. En consecuencia, “los preceptos legales cuestionados no suponen una 'afectación' en el sentido constitucional del término, del derecho a la negociación colectiva reconocido en el art. 37.1 CE, en cuanto ni regulan el régimen general de dicho derecho, ni la intangibilidad del convenio colectivo se configura como uno de sus elementos esenciales, por lo que no han franqueado el límite material que al decreto-ley impone el art. 86.1 CE de no afectar a los derechos, deberes y libertades del título I CE” (ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 8).

2. En segundo lugar, en relación con la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, la cuestión de inconstitucionalidad resulta inadmisible, dada la falta de aplicabilidad y relevancia del precepto, de cuya validez no depende la decisión del proceso a quo (art. 35.1 LOTC).

En efecto, la referida disposición adicional excepciona de la mencionada reducción salarial al personal no directivo de las sociedades mercantiles que perciban aportaciones de cualquier naturaleza con cargo a los presupuestos públicos o con cargo a los presupuestos de los entes o sociedades que pertenezcan al sector público destinados a cubrir déficit de explotación y al personal laboral no directivo de las entidades públicas empresariales RENFE, ADIF y AENA, salvo que por negociación colectiva las partes decidan su aplicación. Por tanto, “en la hipótesis en que fuera considerada inconstitucional por quiebra del principio de igualdad la disposición cuestionada, la consecuencia no sería la extensión del régimen que el órgano judicial califica de más beneficioso para el resto de las entidades públicas empresariales, sino la nulidad de esa disposición que excepciona la aplicación de aquella regla general y que no contempla en su ámbito de aplicación ni se refiere en momento alguno” al personal de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 5).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a cinco de julio de dos mil once.

AUTO 110/2011, de 5 de julio de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:110A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1789-2011, planteada por la Audiencia Nacional en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Cuestión de inconstitucionalidad: ATC 101/2011.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 25 de marzo de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, acompañado de un testimonio del procedimiento núm. 194- 2010 del que forma parte el Auto de 4 de marzo de 2011, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto- ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, por posible vulneración de los arts. 7, 28.1 y 37.1 CE; y sobre la disposición adicional novena del citado Real Decreto-ley 8/2010, por posible vulneración del art. 14 CE.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) CSI-CSIF presentó el día 22 de octubre de 2010 demanda en materia de conflicto colectivocontra la Administracióngeneral del Estado. Solicitaba que se declarase que la Administracióngeneral del Estado está obligada a cumplir el sistema retributivo y cantidades pactadas en el convenio único para el personal laboral de la Administracióngeneral del Estado.

b) La Federación de servicios a la ciudadanía de Comisiones Obreras (CCOO) presentó el 2 de noviembre de 2010 demanda de conflicto colectivo contra la Administracióngeneral del Estado. Solicitaba, como pretensión principal, que se dictara Sentencia declarando que, en funciónde lo prevenido en el convenio único para el personal laboral de la Administracióngeneral del Estado, las retribuciones a percibir por los trabajadores en los meses de junio de 2010 y sucesivos, han de ser las mismas que venían percibiendo hasta entonces, dejando sin efecto las reducciones retributivas efectuadas y retrotrayendo la situación al momento previo (demanda registrada con el núm. 202-2010).

c) La Federación de servicios públicos de la Unión General de Trabajadores (UGT) presentó el día 12 de noviembre de 2010 demanda de conflicto colectivo contra la Administracióngeneral del Estado. Solicitaba que se dictara Sentencia declarando que las retribuciones a percibir por todo el personal laboral de la demandada sujeto al convenio único para el personal laboral de la Administracióngeneral del Estado en los meses de junio de 2010 y sucesivos, han de ser las mismas que venían percibiendo hasta el referido mes de junio, dejando sin efecto las reducciones retributivas efectuadas y retrotrayendo la situación al momento previo (demandaregistrada con el núm. 216-2010).

d) CSIT-Unión Profesional presentó el día 12 de noviembre de 2010 demanda en materia de conflicto colectivo contra la Administracióngeneral del Estado, solicitando que se dictase Sentencia que procediera a declarar ilegal la reducción practicada en las nóminas del personal al servicio de la Administracióngeneral del Estado, y dejase sin efecto el instrumento jurídicoque infringe el convenio colectivo (demanda registrada con el núm. 214-2010).

e) Por Auto de 13 de diciembre de 2010 la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional acordó acumular al procedimiento núm. 194-2010 las demandas registradas bajo los núms. 202-2010, 214-2010 y 216-2010.

f) Concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, la Sala dictó providencia el 9 de febrero de 2011 por la que, en cumplimiento del art. 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional(LOTC), acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal en el plazo común e improrrogable de diez días para que alegasen lo que a su derecho conviniera sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la nueva redacción de los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, realizada por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, ya que podría afectar al contenido esencial del derecho a la libertad sindical, regulado en los arts. 7 y 28.1 CE, en relación con el derecho de negociación colectiva (art. 37.1 CE); así como sobre la disposición adicional novena del mismo Real Decreto-ley 8/2010, ya que podría afectar al contenido esencial del derecho de igualdad (art. 14 CE), en tanto que excluye de dicha reducción al personal laboral no directivo de las entidades públicas empresariales RENFE, ADIF y AENA, salvo que por negociación colectiva las partes decidieran su aplicación.

g) CSI-CSIF, la Federación de servicios ala ciudadanía de CCOO, la Federación de servicios públicos de UGT y CSIT-Unión Profesional, se mostraron partidarios del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, oponiéndose en cambio el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado.

h) Finalmente, la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional dictó el Auto de 4 de marzo de 2011 por el que se acuerda elevar cuestión de inconstitucionalidad ante este Tribunal Constitucional para que resuelva si la redacción de los artículos 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, promovida por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, ha vulnerado o no el contenido esencial del derecho de libertad sindical, regulado en los artículos 7 y 28.1 CE, en relación con el derecho de negociación colectiva, regulado en el artículo 37.1 CE; así como para que resuelva si la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, ha vulnerado o no el derecho de igualdad, contenido en el artículo 14 CE.

3. El mencionado Auto de 4 de marzo de 2011 de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que seguidamente, y de forma resumida, se indican.

En primer lugar, afirma la Sala la relevancia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad para resolver el litigio planteado, pues, acreditado que la Administracióngeneral del Estado abonó los salarios pactados convencionalmente hasta la entrada en vigor del Real Decreto- ley 8/2010, se hace evidente que es la nueva redacción de los preceptos cuestionados el obstáculo que impide el mantenimiento de las retribuciones pactadas en el convenio de la Administracióngeneral del Estado, así como el mantenimiento de las retribuciones consolidadas a fecha 31 de diciembre de 2009, al haber reducido los preceptos reiterados la masa salarial del organismo.

Tras ello, comienza la Sala su análisis sobre la concurrencia de los requisitos exigidos por el art. 86.1 CE para la validez de los decretos-leyes, afirmando no tener dudas acerca de que la intervención del Gobierno estuvo causada por una extraordinaria y urgente necesidad. Pero en relación con el requisito negativo, consistente en que no podrá afectarse al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, ni a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I CE, la Sala considera que no es posible, sin vulnerar lo establecido en los arts. 7, 28.1 y 37.1 CE, modificar mediante decreto-ley lo pactado en un convenio colectivo estatutario, puesto que dicha modificación, al afectar a la intangibilidad del convenio colectivo durante su vigencia, incide directamente en la afectación de dichos derechos fundamentales.

A continuación, precisa la Sala que su duda de constitucionalidad se plantea en relación con el personal laboral -y no con los funcionarios públicos- exponiendo las razones que le llevan a considerar que aunque funcionarios y personal laboral están sometidos a los incrementos de la masa salarial establecidos anualmente en la ley de presupuestos generales del Estado, una vez concluidos los acuerdos que determinan los límites presupuestarios para cada año, para el personal laboral tendrán la consideración y efectos previstos en el art. 83 de la Ley del estatuto de los trabajadores , que son los propios de los convenios colectivos, de manera que una vez aprobada la ley de presupuestos generales del Estadolos convenios colectivos que se concluyan conforme a la misma, una vez aprobados por la comisión ejecutiva de la comisión interministerial de retribuciones, obligan a la Administración y a su personal laboral durante todo el tiempo de su vigencia, siendo inaplicable lo dispuesto en el art. 38.10 de la Ley del estatuto básico del empleado público (LEEP), así como la cláusula rebus sic stantibus, a diferencia de lo que acontece con el personal funcionario.

Tras exponer la doctrina constitucional sobre el derecho a la negociación colectiva como parte integrante del contenido esencial del derecho de libertad sindical en su vertiente funcional, la Sala de lo Social insiste en que no considera constitucionalmente posible que se pueda suspender, modificar o suprimir un convenio colectivo durante su vigencia mediante un Decreto-ley, aunque concurra la nota positiva exigida por el art. 86.1 CE, puesto que la suspensión, modificación o supresión del convenio afecta al contenido esencial de los derechos fundamentales de negociación colectiva y libertad sindical, lo cual está vedado por la Constitución, sin perjuicio de que podría haberse salvado constitucionalmente dicha limitación si se hubiera activado el procedimiento previsto en el art. 86.3 CE, procediendo las Cortes a tramitarlo como proyecto de ley, por el procedimiento de urgencia.

Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, recuerda la Sala de lo Social cómo tal disposición establece que la reducción salarial examinada no será de aplicación a las entidades públicas empresariales RENFE, ADIF y AENA, salvo que por negociación colectiva las partes acuerden su aplicación. Tras resumir las posiciones de las partes manifestadas en el trámite de alegaciones y la doctrina constitucional sobre el derecho de igualdad, defiende la Sala la aplicabilidad al caso de la disposición cuestionada, afirmando que si la misma se declarara inconstitucional por tratar peyorativamente a los trabajadores de la Administración general del Estado respecto de los trabajadores de RENFE, ADIF y AENA, la consecuencia jurídica sería necesariamente la extensión a aquéllos de lo previsto para éstos.

Señalado lo anterior, la Sala, tras destacar la ausencia de justificación en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2010, acerca de la idoneidad, racionabilidad y proporcionalidad del trato diferenciado al personal laboral de las entidades públicas empresariales citadas, concluye que si el objetivo esencial del Real Decreto-ley 8/2010 era reducir el déficit público, excluir de la aplicación de las medidas a las entidades controvertidas por tener plantillas de grandes dimensiones conduciría al absurdo, dado que cuantos más trabajadores se vieran afectados por la reducción salarial más se reduciría el gasto, sin que se haya razonado tampoco qué efectos habrían tenido los expedientes de regulación de empleo sobre los trabajadores que permanecen en las entidades públicas concernidas, que son precisamente los que se beneficiarían de la exclusión de la rebaja salarial. Por todo ello, concluye la Sala que dicho trato diferenciado, al carecer de cualquier justificación, ha podido vulnerar el derecho de igualdad del art. 14 CE.

4. Mediante providencia de 17 de mayo de 2011 la Sección Primera de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que en el plazo de diez días alegase lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales establecidos en el art. 35.2 LOTC y por si fuese notoriamente infundada.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el 2 de junio de 2011, en el que considera que, efectivamente, la cuestión de inconstitucionalidad es inadmisible por falta de cumplimiento de los requisitos procesales y por ser notoriamente infundada.

En relación con el primero de los aspectos señalados, rechaza el Fiscal General que el órgano proponente haya cumplido de manera correcta el trámite de audiencia regulado en el art. 35.2 LOTC, dado que todas las dudas de constitucionalidad recogidas en el Auto se centran en la vulneración del art. 86.1 CE, precepto que no fue mencionado en la providencia de 9 de febrero de 2011.

En segundo lugar, cuestiona también el Fiscal General la justificación del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, por entender que esta norma, al contemplar a un colectivo de trabajadores distinto al de los demandantes en el proceso subyacente, no resulta aplicable al caso.

Analizando ya, en tercer lugar, la duda de constitucionalidad relativa a la posible vulneración del derecho a la libertad sindical (arts. 7 y 28.1 CE), en relación con el derecho de negociación colectiva (art. 37.1 CE), el Fiscal General, tras referirse a la normativa aplicable a la negociación colectiva en el ámbito laboral y funcionarial, entre la que se destaca por él la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, señala que en esta materia no hay auténtica negociación colectiva sino legislación negociada; y que, siendo ello así, mal puede afirmarse que el Real Decreto-ley 8/2010 haya podido afectar al régimen general o a algún elemento esencial del derecho de negociación colectiva del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas al fijar sus retribuciones mediante una reforma de la ley de presupuestos. Por otra parte, tampoco cabe aceptar, a juicio del Fiscal General del Estado, que el Real Decreto-ley 8/2010 haya restringido el derecho a la negociación colectiva al haber desconocido la fuerza vinculante de los convenios colectivos, porque el principio de jerarquía normativa recogido en el art. 9.3 CE impide que los acuerdos retributivos alcanzados mediante pacto o convenio prevalezcan sobre las concretas determinaciones contenidas en una norma con rango de ley; y, en segundo lugar y principalmente, porque dicha modificación está prevista en el art. 38.10 LEEP, que considera de aplicación al personal laboral; el cual prevé para los funcionarios públicos que, en situaciones excepcionales y por causa de grave interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, pueda suspenderse o modificarse el acuerdo alcanzado en materia retributiva.

Finalmente, por lo que se refiere a la duda relativa a la vulneración del art. 14 CE por la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, señala el Fiscal General que, al afectar a colectivos ya inmersos en procesos de reducción de plantillas mediante expedientes de regulación de empleo -lo que precisa de delicados mecanismos de negociación y en los que hay una reducción de los costes salariales- o a colectivos que han sufrido específicamente una reducción salarial notoriamente superior al resto de los empleados públicos, se pone de manifiesto que no nos encontramos ante supuestos fácticos idénticos y que la toma en consideración de esos extremos aparece suficientemente justificada.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Social de la Audiencia Nacional plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público; así como sobre la disposición adicional novena del mismo Real Decreto-ley. Y lo hace en iguales términos que aquéllos que ya han dado lugar a un pronunciamiento de inadmisión por parte de este Tribunal en el reciente ATC 85/2011, de 7 de junio.

Tal y como resulta de la fundamentación del Auto de planteamiento de la cuestión, la primera duda de constitucionalidad del órgano promotor se ciñe a los arts. 22.Dos.B.4 y 25.Dos.B de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2010, en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto- ley 8/2010, de 20 de mayo, en cuanto disponen, respectivamente, una minoración de la masa salarial del personal laboral del sector público, en general, y del sector público estatal, en particular, del 5 por 100 de las cuantías de cada uno de los conceptos retributivos que integran la nómina y que les corresponda percibir según los convenios colectivos que resulten de aplicación, con efectos desde el 1 de junio de 2010. El órgano judicial considera, en síntesis, que los preceptos cuestionados vulneran el art. 86.1 CE, al transgredir el límite material que para los decretos-leyes dispone el citado precepto constitucional, de no afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución, entendiendo que, en el presente caso, al afectar a la intangibilidad y a la fuerza vinculante de un convenio colectivo en vigor, los preceptos cuestionados han incidido directamente en el derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), que forma parte también del contenido de derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE).

Pues bien, más allá de la defectuosa forma en que el órgano judicial cumplimentó el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad ex art. 35.2 LOTC (siendo trasladable cuanto se indicó en el ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 3), es lo cierto que la cuestión planteada resulta notoriamente infundada (art. 37.1 LOTC), pues “como ya ha tenido ocasión de declarar este Tribunal, del art. 37.1 CE no emana ni deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de una norma sobrevenida” puesto que “en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no sólo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario”. En consecuencia, “los preceptos legales cuestionados no suponen una 'afectación' en el sentido constitucional del término, del derecho a la negociación colectiva reconocido en el art. 37.1 CE, en cuanto ni regulan el régimen general de dicho derecho, ni la intangibilidad del convenio colectivo se configura como uno de sus elementos esenciales, por lo que no han franqueado el límite material que al decreto-ley impone el art. 86.1 CE de no afectar a los derechos, deberes y libertades del título I CE” (ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 8).

2. En segundo lugar, en relación con la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, la cuestión de inconstitucionalidad resulta inadmisible, dada la falta de aplicabilidad y relevancia del precepto, de cuya validez no depende la decisión del proceso a quo (art. 35.1 LOTC).

En efecto, la referida disposición adicional excepciona de la mencionada reducción salarial al personal no directivo de las sociedades mercantiles que perciban aportaciones de cualquier naturaleza con cargo a los presupuestos públicos o con cargo a los presupuestos de los entes o sociedades que pertenezcan al sector público destinados a cubrir déficit de explotación y al personal laboral no directivo de las entidades públicas empresariales RENFE, ADIF y AENA, salvo que por negociación colectiva las partes decidan su aplicación. Por tanto, “en la hipótesis en que fuera considerada inconstitucional por quiebra del principio de igualdad la disposición cuestionada, la consecuencia no sería la extensión del régimen que el órgano judicial califica de más beneficioso para el resto de las entidades públicas empresariales, sino la nulidad de esa disposición que excepciona la aplicación de aquella regla general y que no contempla en su ámbito de aplicación ni se refiere en momento alguno” al personalde la Administración general del Estado (ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 5).

Por todo lo expuesto, el Pleno.

ACUERDA

Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a cinco de julio de dos mil once.

AUTO 111/2011, de 11 de julio de 2011

Sección Primera

ECLI:ES:TC:2011:111A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y doña Adela Asua Batarrita.

Desestima el recurso de súplica del Fiscal en relación con la providencia de 24 de mayo de 2011 por la que se acordó la suspensión en el recurso de amparo 2939-2011, promovido por Caixa d’Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunya Caixa), al concurrir razones de urgencia excepcional.

Recurso de súplica contra providencias del Tribunal Constitucional: desestimación de recurso de súplica contra providencias del Tribunal Constitucional. Suspensión cautelar de resoluciones civiles: protección de datos personales. Suspensión de la ejecución del acto que origina el amparo: perjuicios irreparables; suspensión cautelar urgente.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 19 de mayo de 2011, el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén, en nombre y representación de la entidad Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunya Caixa), presentó recurso de amparo contra la Sentencia de 29 de diciembre de 2010 y el Auto de 12 de mayo de 2011 dictados por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo en recurso de casación y extraordinario por infracción procesal núm. 1074-2007, invocando como fundamento de su pretensión la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y del derecho a la intimidad y a la protección de los datos personales (art. 18 CE).

2. La Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 29 de diciembre de 2010 desestima los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal interpuestos por Catalunya Caixa contra la Sentencia dictada el 22 de febrero de 2007 por la Sección Decimoquinta de la Audiencia Provincial de Barcelona en el rollo núm. 576-2005, desestimatoria a su vez del recurso de apelación interpuesto por Catalunya Caixa contra la Sentencia de 28 de abril de 2005 del Juzgado de Primera Instancia núm. 44 de Barcelona (procedimiento ordinario núm. 319-2004), que estimó íntegramente la demanda de la Asociación de usuarios de servicios bancarios (Ausbanc), declarando la nulidad, por tener el carácter de cláusula abusiva, de la condición general de la contratación contenida en los contratos de préstamo hipotecario a interés variable utilizados por la demandada Catalunya Caixa, en el extremo relativo al redondeo al alza en un cuarto de punto del tipo de interés tomado como referencia para la revisión del interés aplicable a dichos préstamos, condenando a la demanda a eliminar para el futuro dicha cláusula y a devolver a sus clientes afectados las cantidades cobradas en exceso por la aplicación de esa cláusula de redondeo, siempre que tengan un contrato vigente. A tal efecto se impone a Catalunya Caixa la obligación de facilitar a Ausbanc un listado de todos los clientes que resulten afectados, a fin de que Ausbanc comunique a aquellos la Sentencia y la demanda ejecutiva para que puedan intervenir en la ejecución de la Sentencia.

Por Auto de 12 de mayo de 2011 la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo acordó desestimar el incidente de nulidad promovido por Catalunya Caixa contra la Sentencia de la Sala de 29 de diciembre de 2010.

3. En la misma demanda de amparo, mediante otrosí, la entidad recurrente, con cita del ATC 16/2011, de 25 de febrero, solicitó la suspensión inaudita parte en la propia providencia de admisión a trámite, por razones de urgencia excepcional, de las resoluciones judiciales impugnadas, y en consecuencia de las resoluciones adoptadas por el Juzgado de Primera Instancia núm. 44 de Barcelona, en procedimiento de ejecución de títulos judiciales núm. 313-2011, en concreto los Autos de 21 de marzo de 2011 y 5 de mayo de 2011, en virtud de los cuales se requería a Catalunya Caixa para que aportase al Juzgado, para su puesta a disposición de Ausbanc, los listados en soporte informático de la entidad que contienen datos personales de aquellos de sus clientes personas físicas que hubieran contratado con la misma préstamos hipotecarios a interés variable que incluyan la cláusula de redondeo al alza declarada nula, por abusiva, por la Sentencia del Juzgado de 28 de abril de 2005, confirmada en apelación y casación.

Aduce la entidad demandante de amparo que la puesta a disposición de Ausbanc de sus listados en soporte informático que contienen datos personales de aquellos de sus clientes personas físicas que hubieran contratado los productos financieros a que se refiere la indicada Sentencia produciría un perjuicio de imposible o muy difícil reparación que haría perder al amparo su finalidad en el caso de que finalmente fuese otorgado por este Tribunal, por lo que interesa la suspensión de las resoluciones judiciales impugnadas y que, en consecuencia, se ordene al Juzgado de Primera Instancia núm. 44 de Barcelona para que se abstenga de realizar cualquier medida de ejecución.

En tal sentido señala la entidad demandante de amparo que el Juzgado dictó Auto de 21 de marzo de 2011 (notificado al día siguiente) no susceptible de recurso (art. 553 de la Ley de enjuiciamiento civil: LEC), despachando ejecución definitiva parcial a instancia de Ausbanc y requiriendo a Catalunya Caixa para aportar al Juzgado en el plazo de dos meses el referido listado de clientes afectados por el fallo de la Sentencia firme dictada en las actuaciones. Catalunya Caixa formuló escrito de oposición al despacho de la ejecución por falta de legitimación de Ausbanc y en el que se invoca la vulneración del derecho a la intimidad y a la protección de los datos personales (art. 18 CE), resolviéndose por el Juzgado, mediante Auto de 5 de mayo de 2011, desestimar la oposición a la ejecución y estar a lo acordado en el Auto de 21 de marzo de 2011, especialmente en cuanto al requerimiento a Catalunya Caixa para aportar al Juzgado en el improrrogable plazo de dos meses el listado de clientes afectados, con expreso apercibimiento de imposición de multas periódicas en caso de no atender dicho requerimiento y de acordar la entrada en las oficinas de la entidad bancaria a los efectos de obtener los datos requeridos mediante el auxilio de fuerza pública actuante, si fuera necesario. Asimismo se instruye a las partes en el Auto de 5 de mayo de 2011 que contra el mismo cabe recurso de apelación ante la Audiencia Provincial de Barcelona, careciendo este recurso de efectos suspensivos.

4. Mediante diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sala Primera de 24 de mayo de 2011 se acordó tener por recibido el escrito de demanda de amparo de la entidad Catalunya Caixa y los documentos adjuntos a la misma.

5. La Sección Primera de este Tribunal, mediante providencia de 24 de mayo de 2011, acordó la suspensión cautelar de los Autos de 21 de marzo de 2011 y 5 de mayo de 2011, dictados por el Juzgado de Primera Instancia núm. 44 de Barcelona en procedimiento de ejecución de títulos judiciales núm. 313- 2011, de conformidad con lo dispuesto en el art. 56.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dada la concurrencia de razones de urgencia excepcional en el caso, toda vez que la puesta a disposición de Ausbanc de los listados de datos en soporte informático de la entidad bancaria demandante de amparo que contienen datos personales de aquellos de sus clientes que hubieran contratado los productos financieros a que se refiere dicha ejecución produciría un perjuicio de imposible o muy difícil reparación que haría perder su finalidad al recurso de amparo, en caso de que éste fuera admitido y eventualmente estimado. Dicha providencia fue inmediatamente comunicada al Juzgado de Primera Instancia núm. 44 de Barcelona y notificada al Ministerio Fiscal, así como a la representación procesal de la entidad recurrente.

6. Con fecha 24 de mayo de 2011 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional oficio remitido por la Magistrada titular del Juzgado de Primera Instancia núm. 44 de Barcelona en el que se comunica a la Sala Primera de este Tribunal, a la vista de la regulación del recurso de amparo y de la aplicación del art. 56.3 LOTC en la providencia por la que se acuerda la suspensión cautelar de los Autos de 21 de marzo de 2011 y 5 de mayo de 2011, que la ejecutada Catalunya Caixa ha interpuesto recurso de apelación (cuyo testimonio se remite para ilustración) ante la Audiencia Provincial de Barcelona contra el Auto de 5 de mayo de 2011, recurso aún no resuelto, por lo que “es claro que no se ha agotado la vía ordinaria que la propia LOTC establece para acceder al extraordinario recurso de amparo (art. 44 LOTC)”, “no obstante lo cual se acuerda la suspensión cautelar de los Autos antes citados al amparo del art. 56.3 LOTC a la espera de que la Sala Primera resuelva sobre la admisión a trámite del recurso de amparo” (sic).

7. Contra la referida providencia de esta Sección de 24 de mayo de 2011 interpone recurso de súplica el Ministerio Fiscal el 7 de junio de 2011, solicitando que se deje sin efecto la medida de suspensión adoptada; subsidiariamente, para el caso de que no se estime la anterior pretensión, solicita el Fiscal que se notifique dicha providencia a la asociación Ausbanc y se le conceda la posibilidad de ser oída acerca del mantenimiento o levantamiento de la medida cautelarísima acordada inaudita parte, con carácter previo a la decisión que adopte el Tribunal sobre la admisión de la demanda de amparo presentada por Catalunya Caixa. Todo ello por las razones que expone el Fiscal en su recurso de súplica, que pasamos a resumir seguidamente.

Destaca el Fiscal en el primer motivo de su recurso que las resoluciones judiciales cuya suspensión ha sido acordada mediante la providencia de 24 de mayo de 2011 (Autos de 21 de marzo de 2011 y 5 de mayo de 2011 del Juzgado de Primera Instancia núm. 44 de Barcelona, dictados en procedimiento de ejecución de títulos judiciales núm. 313-2011) carecen del carácter de firmes y, por otro lado, son distintas de las que fueron directamente impugnadas en la demanda de amparo (Auto y Sentencia dictados por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo en el recurso de casación y extraordinario por infracción procesal núm. 1074-2007). Aunque es cierto que la solicitud de suspensión de Catalunya Caixa va dirigida no sólo contra las resoluciones judiciales directamente impugnadas en la demanda de amparo, sino también, contra cualquier medida de ejecución de dichas resoluciones, considera el Fiscal que la suspensión de los Autos de 21 de marzo de 2011 y 5 de mayo de 2011 del Juzgado de Primera Instancia núm. 44 de Barcelona, acordada por la providencia de 24 de mayo de 2011, excede del propio marco impugnatorio de la demanda de amparo, pues dichas resoluciones judiciales no han sido objeto de impugnación directa y expresa.

Para el caso de que este Tribunal considere que la demanda de amparo lleva a cabo una impugnación indirecta o extensiva de las resoluciones judiciales cuya ejecución ha sido suspendida, aduce el Fiscal que las mismas carecen del carácter de resoluciones firmes. En el primero de los Autos indicados se acuerda despachar la ejecución instada por la asociación Ausbanc. Por su parte, el segundo Auto desestima la oposición a la ejecución que había sido formalizada por la entidad demandante de amparo. Esta última resolución es susceptible de recurso de apelación, como así se indica expresamente en la propia resolución, sin que conste si dicho Auto, de fecha 5 de mayo de 2011, ha adquirido o no firmeza o si, por el contrario, se ha interpuesto contra el mismo recurso de apelación y cual pudiera ser el resultado final de dicha impugnación. La ausencia de firmeza de la resolución judicial suspendida hace sumamente difícil que pueda estimarse concurrente el requisito de la propia urgencia excepcional como presupuesto habilitante para acordar la suspensión inaudita parte e, incluso, de la propia irreparabilidad del perjuicio, cuya justificación es carga exclusiva del recurrente (ATC 61/1999, FJ 1), como presupuesto material de ineludible cumplimiento para poder acordar la suspensión.

Como segundo motivo de su recurso de súplica, el Fiscal aduce que no pretende discutir la posibilidad legal de acordar la suspensión inaudita parte con carácter previo a la admisión de la demanda de amparo, tal como así se estableció en el ATC 16/2011, pero advierte que dicha posibilidad legal ha de ser compatible con el necesario respeto a la garantía de audiencia a las demás partes personadas en el proceso a quo.

En el citado ATC 16/2011 se citan como ejemplos en los que nuestro ordenamiento jurídico ha previsto la posibilidad de adoptar medidas cautelarísimas inaudita parte antes incluso de iniciarse un proceso judicial mediante la interposición de la correspondiente demanda, cuando concurran razones de urgencia y necesidad, el art. 730.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil y el art. 136.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. No obstante -continúa el Fiscal- si se analizan ambos supuestos se puede constatar que en estos casos la adopción de la medida cautelarísima nace ya con una vocación de duración predeterminada legalmente, mediante la fijación de unos plazos de caducidad breves. La razón de ser de esta limitación temporal es precisamente compensar el desequilibrio que supone adoptar una medida cautelar inaudita parte, evitando el mantenimiento prolongado de la misma sin conceder audiencia a la otra parte y, por otro lado, evitar la perpetuación de los eventuales daños y perjuicios que pudieran derivarse de su adopción.

Estos mecanismos de compensación de la situación de desequilibrio no existen en el recurso de amparo, en el que la situación de desequilibrio se origina ante la inexistencia de un plazo legal para que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la admisión o no de la demanda de amparo. Ello hace que la medida cautelarísima adoptada con carácter previo pueda prolongarse sine die, con los riesgos que de ello derivan para la parte a quien puede afectar dicha medida. Esta última puede ver como la medida cautelarísima se mantiene en el tiempo sin ninguna opción de atacar o impugnar su adopción, hasta el momento en que se admita la demanda de amparo. La ausencia de plazo, como medio razonable de compensación, hace que, en sede de amparo, la media adoptada inaudita parte no nazca con una expectativa de duración breve, limitada y predeterminada, como sí sucede en los ejemplos que menciona el referido ATC 16/2011, y su duración pueda depender de factores coyunturales y/o estructurales, habida cuenta del riguroso examen de admisibilidad de las demandas de amparo que deriva de la nueva regulación legal y del requisito de fondo de la especial trascendencia constitucional que impone el art. 50.1 b) LOTC, introduciendo un plus de complejidad en el nuevo trámite de admisión, a lo que debe añadirse la carga de trabajo que pesa sobre este Tribunal, como pone de relieve el propio ATC 16/2011, circunstancias que pueden dilatar en el tiempo la decisión que adopte el Tribunal, prolongándose así el mantenimiento de la medida cautelarísima adoptada inaudita parte.

En tal sentido el Fiscal propone lo que denomina como “interpretación integradora y complementadora de la regulación legal”, que, sin alterar el marco establecido en el art. 56 LOTC, permitiría a su juicio equilibrar razonablemente los intereses en conflicto y dar una respuesta razonable al déficit derivado de la falta de audiencia inicial a la parte que eventualmente pueda perjudicar la adopción de dicha medida cautelarísima inaudita parte, y que consistiría en que, una vez adoptada la medida y antes de decidir sobre la admisión de la demanda de amparo, se diese traslado de la resolución cautelar a la parte perjudicada, para que pueda alegar lo que estime por conveniente sobre el mantenimiento o cesación de la medida. En este contexto contradictorio el Tribunal estaría, según el Fiscal, en mejores condiciones para ponderar adecuadamente los intereses en conflicto, tras oír a todas las partes y adoptar una decisión acerca del mantenimiento o alzamiento de la medida, sin que ello suponga prejuzgar la cuestión de fondo planteada en el recurso de amparo.

8. Del recurso de súplica del Ministerio Fiscal se dio traslado por plazo de tres días para alegaciones a la representación procesal de la entidad Catalunya Caixa, que dentro del plazo conferido presentó escrito en este Tribunal oponiéndose a la pretensión del Fiscal e interesando el mantenimiento de la suspensión cautelar acordada por esta Sección en la providencia de 24 de mayo de 2011.

Comienza señalando la representación de Catalunya Caixa que la suspensión de los Autos de 21 de marzo de 2011 y 5 de mayo de 2011 del Juzgado de Primera Instancia núm. 44 de Barcelona, acordada por la providencia de 24 de mayo de 2011, es plenamente conforme a lo dispuesto en el art. 56 LOTC, ya que dichas resoluciones se encuentran en línea directa de ejecución con las resoluciones judiciales impugnadas en amparo (cfr. ATC 313/1999), por lo que, de no acordarse la suspensión cautelar de aquellas resoluciones, el amparo perdería su finalidad.

No obsta a lo anterior -continúa señalando la representación de Catalunya Caixa- la falta de firmeza del Auto de 5 de mayo de 2011, toda vez que, aunque el mismo es susceptible de recurso de apelación ante la Audiencia Provincial de Barcelona, recurso que Catalunya Caixa ha interpuesto efectivamente (y que aún no ha sido resuelto), dicho recurso carece de efectos suspensivos, por lo que, de no haberse acordado la suspensión cautelar por la providencia de esta Sección de 24 de mayo de 2011, el Juzgado de Primera Instancia núm. 44 de Barcelona habría seguido adelante con la ejecución, frustrándose así cualquier efecto útil de una eventual Sentencia estimatoria del recurso de amparo, pues Catalunya Caixa se habría visto compelida a poner a disposición del Juzgado antes del 25 de mayo de 2011, para su entrega a Ausbanc, los listados de datos que contienen datos personales de sus clientes que hubieran contratado los préstamos hipotecarios a que se refiere dicha ejecución.

Sentada esta premisa, sostiene Catalunya Caixa que no existe infracción alguna en el presente caso de la garantía de contradicción, que se cumple de conformidad con las previsiones establecidas en los arts. 51.2 y 56 LOTC, por lo que puede compartirse la solución interpretativa propuesta por el Ministerio Fiscal. Tal como se señala en el ATC 16/2011, en el caso de las medidas cautelares acordadas inaudita parte antes de la admisión a trámite de la demanda de amparo ex art. 56.3 LOTC, el Tribunal puede reconsiderar su decisión con ocasión del eventual recurso de súplica que puede interponer el Fiscal en el plazo de cinco días frente a la providencia por la que se acuerda la medida (en el que se puede cuestionar como es lógico el presupuesto habilitante de la excepcional urgencia), así como en la providencia por la que acuerde, en su caso, la admisión a trámite del recurso de amparo. En fin, la garantía de contradicción a la parte contraria se cumple una vez que, en el caso de ser admitida a trámite la demanda de amparo, y ratificada la medida cautelar, aquélla comparezca en el proceso constitucional, siendo entonces cuando será oída, junto al recurrente y al Ministerio Fiscal, por plazo común de tres días, sobre el mantenimiento o alzamiento de la medida cautelar acordada, resolviendo el Tribunal lo que proceda.

En conclusión, la entidad Catalunya Caixa interesa que se desestime el recurso de súplica del Ministerio Fiscal contra la providencia de esta Sección de 24 de mayo de 2011 y se confirme la misma en su integridad.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como hemos tenido ocasión de señalar en nuestro ATC 16/2011, de 25 de febrero, a cuya fundamentación resulta obligado remitirse, la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, ha dado nueva redacción al art. 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), atribuyendo en su apartado sexto a las Salas y Secciones de este Tribunal la facultad de adoptar, en la propia resolución de admisión a trámite de los recursos de amparo, medidas cautelares inaudita parte, en supuestos de urgencia excepcional, siendo dicha resolución recurrible en súplica en el plazo de cinco días desde su notificación por el Ministerio Fiscal y las partes personadas.

Ahora bien, lo anterior no excluye la facultad del Tribunal Constitucional para que, en virtud de las previsiones contenidas en el art. 56.3 LOTC, y ante la concurrencia de circunstancias singularísimas de excepcional urgencia debidamente acreditadas, pueda acordar inaudita parte la suspensión de la resolución impugnada (o cualquier otra medida cautelar que pueda resultar adecuada) incluso antes de decidir sobre la admisión a trámite del recurso de amparo, y ello para impedir que, mientras se decide sobre la admisión del recurso conforme a la nueva configuración de este trámite que resulta de la reforma introducida por la Ley Orgánica 6/2007, pueda consumarse de manera irreversible la lesión de algún derecho fundamental que se alega por el demandante de amparo, provocando con ello la pérdida de la finalidad de su recurso, pues no debe olvidarse que “el recurso de amparo, en todo caso, sigue siendo un recurso de tutela de derechos fundamentales” (STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2) y que el fundamento de la tutela cautelar en el proceso de amparo constitucional no es otra que la necesidad de evitar que el amparo pierda su finalidad en caso de que finalmente sea estimado (art. 56.2 y 3 LOTC).

2. Pues bien, es justamente la concurrencia en el presente caso de una circunstancia de urgencia excepcional -que no se discute en el recurso de súplica del Ministerio Fiscal- el fundamento de la decisión adoptada por esta Sección en la providencia de 24 de mayo de 2011, por la que, en aplicación de previsto en el art. 56.3 LOTC, se acordó la inmediata suspensión cautelar de los Autos de 21 de marzo de 2011 y 5 de mayo de 2011 del Juzgado de Primera Instancia núm. 44 de Barcelona, dictados en procedimiento de ejecución de títulos judiciales núm. 313-2011, toda vez que la ejecución de las referidas resoluciones implicaba la puesta a disposición de la asociación Ausbanc de las bases de datos de la entidad BBVA que contienen datos personales de los clientes de esta entidad bancaria que hubieran contratado determinados productos financieros, lo que habría producido un perjuicio de imposible o muy difícil reparación que hubiera convertido en inútil el recurso de amparo interpuesto por Catalunya Caixa.

En efecto, resultaba absolutamente necesario decidir de manera inmediata sobre la suspensión cautelar interesada por la entidad Catalunya Caixa sin esperar a la decisión sobre la eventual admisión a trámite de su recurso de amparo, habida cuenta de la circunstancia perentoria y apremiante que se suscita una vez que el Juzgado de Primera Instancia núm. 44 de Barcelona mediante los referidos Autos de 21 de marzo de 2011 y 5 de mayo de 2011 ordenaba a Catalunya Caixa que aportase al Juzgado en el improrrogable plazo de dos meses, que expiraba el 25 de mayo de 2011, el listado de clientes afectados para su entrega a la asociación Ausbanc, con expreso apercibimiento de acordar la entrada en la sede de la entidad bancaria a los efectos de obtener los datos requeridos mediante el auxilio de la fuerza pública, siendo evidente que de haberse consumado esa entrega de datos a la asociación Ausbanc el recurso de amparo interpuesto por Catalunya Caixa habría perdido su finalidad, convirtiendo en ineficaz un eventual pronunciamiento de este Tribunal estimatorio de la demanda de amparo.

3. Justamente por ello debe rechazarse la objeción que formula el Ministerio en su recurso de súplica en cuanto a que las resoluciones judiciales cuya suspensión ha sido acordada mediante la providencia de 24 de mayo de 2011 son distintas de las que fueron directamente impugnadas en la demanda de amparo (Auto y Sentencia dictados por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo en el recurso de casación y extraordinario por infracción procesal núm. 1074-2007).

En efecto, aunque es cierto que las resoluciones judiciales cautelarmente suspendidas no han sido objeto de impugnación directa y expresa en la demanda de amparo presentada por Catalunya Caixa, no lo es menos que la solicitud de suspensión de esta entidad se dirige no sólo contra las resoluciones judiciales directamente impugnadas en la demanda de amparo, sino también contra cualquier medida de ejecución de dichas resoluciones, como reconoce el propio Fiscal. En tal sentido debe tenerse en cuenta que el art. 56 LOTC tiene por objeto facultar a este Tribunal para acordar medidas cautelares tendentes a evitar que el recurso de amparo pierda su finalidad, lo que determina, como señala la demandante de amparo, la posibilidad de acordar la suspensión cautelar de resoluciones que, aun no siendo las directamente impugnadas en amparo, se encuentren en línea directa de ejecución con éstas, de tal suerte que, de no acordarse la suspensión de esas resoluciones, el amparo quedaría desprovisto de eficacia en caso de que finalmente fuese otorgado (así, ATC 313/1999, de 15 de diciembre, FJ 3).

Tal es el caso que nos ocupa, en el que, si bien la demanda de amparo se dirige frente al Auto y la Sentencia dictados por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo en el recurso de casación y extraordinario por infracción procesal núm. 1074-2007, es la decisión del Juzgado de Primera Instancia núm. 44 de Barcelona de despachar ejecución mediante Auto de 21 de marzo de 2011, confirmado por Auto de 5 de mayo de 2011, requiriendo a la entidad demandante de amparo la entrega en el improrrogable plazo de dos meses del listado de clientes afectados por el fallo al que se refiere la ejecución, lo que determina que el recurso de amparo habría perdido su finalidad en caso de que no se hubiera acordado suspender la entrega de dichos datos.

4. Del mismo modo debe rechazarse que la carencia de firmeza del Auto de 5 de mayo de 2011 impida que pueda adoptarse la medida cautelarísima de suspensión de dicha resolución.

En este sentido resulta pertinente ilustrar al Ministerio Fiscal y a la Magistrada titular del Juzgado de Primera Instancia núm. 44 de Barcelona, en relación con la comunicación que ésta nos dirige en respuesta a nuestra providencia de 24 de mayo de 2011, que este Tribunal no desconoce que el Auto del Juzgado de 5 de mayo de 2011 que desestima la oposición a la ejecución de la entidad Catalunya Caixa es, en efecto, recurrible en apelación, recurso que en efecto ha interpuesto dicha entidad bancaria. Ahora bien, este recurso carece de efectos suspensivos, conforme a lo dispuesto en el art. 561.3 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, como así expresamente lo hacía constar el propio Juzgado en la instrucción sobre recursos de dicho Auto.

Por tanto, de no haberse acordado por este Tribunal en la providencia de 24 de mayo de 2011 la suspensión cautelar urgente de los Autos de 21 de marzo de 2011 y 5 de mayo de 2011 (que, obviamente, no prejuzga en ningún caso la decisión futura sobre la admisión o inadmisión del recurso de amparo) es notorio que el recurso de apelación interpuesto por Catalunya Caixa contra el referido Auto de 5 de mayo de 2011 no habría impedido al Juzgado de Primera Instancia núm. 44 de Barcelona seguir adelante con la ejecución despachada, de suerte que el día 25 de mayo de 2011 la entidad bancaria demandante de amparo se habría visto obligada a entregar el listado de datos personales de sus clientes requerido por el Juzgado, con lo que su recurso de amparo habría quedado desprovisto de finalidad.

5. Para concluir, ha de descartarse que la facultad de este Tribunal de acordar medidas cautelares inaudita parte con anterioridad a la decisión de admisión a trámite, en su caso, de un recurso de amparo, suponga quebranto de la garantía de contradicción, por el que la propuesta que formula el Ministerio Fiscal con carácter subsidiario en su recurso de súplica no puede ser atendida.

En efecto, como ya dijimos en el citado ATC 16/2011, FJ 5, y es pertinente recordar de nuevo, la concurrencia de una situación de urgencia excepcional que autorice a este Tribunal a acordar de forma inmediata medidas cautelares inaudita parte no sólo en la propia providencia de admisión a trámite del recurso de amparo (art. 56.6 LOTC), sino incluso -cuando así lo requiera el carácter extraordinariamente apremiante y perentorio del asunto- antes de la admisión (art. 56.3 LOTC), no significa que no deba ratificarse esa decisión provisional una vez admitido a trámite el amparo, “mediante una nueva resolución motivada en la que, tras oír a las partes, se expresen las razones que lleven al Tribunal a mantener, modificar o levantar la medida inicialmente acordada” (ATC 213/2009, FJ 1). Una vez admitida a trámite la demanda de amparo, en su caso, la parte contraria podrá comparecer en el proceso constitucional de amparo (art. 51.2 LOTC) y será oída, junto a la parte recurrente y el Ministerio Fiscal, por plazo común que no excederá de tres días (art. 56.4 LOTC), sobre el mantenimiento, modificación o alzamiento de la suspensión cautelar acordada, resolviendo este Tribunal por Auto lo que proceda. Lógicamente, si la demanda de amparo es inadmitida la medida cautelar quedará sin efecto.

Y todo ello sin perjuicio, claro está, de que la providencia por la que este Tribunal acuerde inaudita parte por razones de urgencia excepcional la suspensión de la resolución impugnada -u otras medidas cautelares- antes de la admisión a trámite del recurso de amparo (art. 56.3 LOTC) sea susceptible, al igual que en el supuesto del art. 56.6 LOTC, de recurso de súplica por el Ministerio Fiscal dentro del plazo de cinco días desde la notificación de la providencia (como así ha sucedido en el presente caso), recurso que será resuelto por este Tribunal mediante Auto contra el que no cabe recurso alguno.

6. Teniendo en cuenta lo señalado, procede desestimar el recurso de súplica del Ministerio Fiscal contra la providencia de 24 de mayo de 2011, sin perjuicio de la decisión que proceda adoptar en cuanto a la ratificación, modificación o alzamiento de la suspensión cautelar acordada, tras oír al Fiscal y a las partes personadas en la pieza separada de suspensión una vez admitido a trámite, en su caso, el recurso de amparo interpuesto por la entidad bancaria Catalunya Caixa.

Por lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Desestimar el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal y, en consecuencia, confirmar en su integridad la providencia de 24 de mayo de 2011.

Madrid, a once de julio de dos mil once.

AUTO 112/2011, de 18 de julio de 2011

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2011:112A

Excms. Srs. don Eugeni Gay Montalvo, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Deniega la suspensión en el recurso de amparo 6157-2010, promovido por don Fernando Ariel Ávila frente a las resoluciones judiciales que le condenaron por diversos delitos.

Delitos: asesinato; detención ilegal; robo; tenencia ilícita de armas. Suspensión cautelar de Sentencias penales: doctrina; costas procesales, indemnización, inhabilitación absoluta, inhabilitación especial del derecho de sufragio pasivo y prisión de treinta años, no suspende.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 28 de julio de 2010 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito firmado por la Procuradora de los Tribunales doña María Otilia Esteban Gutiérrez, actuando en nombre y representación de don José Fernando Ariel Ávila, en virtud del cual interponía recurso de amparo contra la Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Zaragoza, de 10 de julio de 2009, que condenó, entre otros, al actor, a las siguientes penas: como autor responsable de un delito de asesinato agravado, a la pena de veintidós años y seis meses de prisión, con la accesoria de inhabilitación absoluta durante el tiempo de la condena; como autor responsable de un delito de detención ilegal, a la pena de cinco años de prisión, con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de condena; como autor responsable de un delito continuado de robo con violencia e intimidación en las personas, a la pena de cinco años de prisión, con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de condena; y como autor responsable de un delito de tenencia ilícita de armas, a la pena de dos años y seis meses de prisión, con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de condena. Asimismo, se le impuso el abono de una indemnización solidariamente con los demás condenados y el pago proporcional de las costas. En el recurso se impugna también la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 2 de junio de 2010, que declaró no haber lugar al recurso de casación interpuesto contra la anterior.

2. El demandante de amparo considera que se ha vulnerado, en primer lugar, su derecho al secreto de las comunicaciones telefónicas (art. 18.3 CE) al no haberse cumplido con los principios constitucionales básicos en las escuchas telefónicas que sirvieron para su condena. También se habrían vulnerado dichas garantías en la grabación de las conversaciones que tuvo lugar en los calabozos, en dependencias policiales. Alega igualmente la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la presunción de inocencia y a un proceso con todas las garantías (art. 24 CE), ya que se le ha condenado en virtud de una prueba de indicios vertebrada a partir de la existencia de unas escuchas telefónicas que resultan inconstitucionales, y que no se han ratificado en la vista oral ni se han acreditado por algún medio o estudio fonográfico, así como por las escuchas realizadas en los calabozos de los detenidos, sin las mínimas garantías exigibles para ser utilizadas como prueba, todo lo cual impide fundar en ellas su condena. Por medio de otrosí, y con invocación del art. 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), solicitó la suspensión de la ejecución de la Sentencia impugnada, ya que el actor se encuentra en prisión y un eventual otorgamiento del amparo haría irrecuperable el tiempo pasado en la misma, sin que dicha suspensión produzca perturbación grave de los derechos fundamentales o libertades públicas de un tercero.

3. Mediante providencias de 9 de junio de 2011 la Sala Segunda acordó admitir a trámite el recurso de amparo así como formar la oportuna pieza para la tramitación del incidente de suspensión y, conforme a lo dispuesto en el art. 56 LOTC, conceder un plazo común de tres días a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal para que alegasen lo que estimaran pertinente sobre dicha suspensión.

4. La representación del recurrente presentó escrito de alegaciones con fecha 17 de junio de 2011, en el que, con invocación de la doctrina de este Tribunal Constitucional, aduce que la ejecución de las resoluciones impugnadas le ocasionaría un perjuicio irreparable que haría perder al amparo su finalidad, por lo que reitera su petición de suspensión, señalando que ésta no produce perturbación grave para interés alguno constitucionalmente protegido.

5. El Ministerio Fiscal, en escrito registrado el 30 de junio de 2011, interesa que se deniegue la suspensión solicitada. Tras referirse a la doctrina de este Tribunal y a los antecedentes del caso, con especial incidencia sobre la importante condena impuesta, señala que la gravedad y naturaleza de los hechos enjuiciados y los bienes jurídicos protegidos, su trascendencia social, la duración de las penas impuestas, el tiempo que resta de cumplimiento, así como el riesgo de eludir la acción de la justicia acreditan la grave reprobación que el ordenamiento asigna a los hechos delictivos por los que ha sido condenado el recurrente y, por consiguiente, la magnitud del interés en la ejecución de la condena.

II. Fundamentos jurídicos

1. El art. 56.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en la redacción dada por Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, dispone que “cuando la ejecución del acto o Sentencia impugnados produzca un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder al amparo su finalidad, la Sala, o la Sección en el supuesto del artículo 52.2, de oficio o a instancia del recurrente, podrá disponer la suspensión, total o parcial, de sus efectos, siempre y cuando la suspensión no ocasione perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades de otra persona”.

De acuerdo con la doctrina mantenida por este Tribunal, la suspensión se configura como una medida provisional de carácter excepcional y de aplicación restrictiva, dado el interés general en la efectividad de las decisiones de los poderes públicos, y, en particular, en la ejecución de las resoluciones dictadas por Jueces y Tribunales en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que les confiere el art. 117.3 CE (AATC 220/2008, de 14 de julio; 393/2008, de 22 de diciembre; 12/2009, de 26 de enero; y 1/2010, de 11 de enero, entre otros muchos). Por ello, la regla general es la improcedencia de la suspensión de las resoluciones judiciales, por la perturbación de la función jurisdiccional que la misma supone, salvo en los casos en los que se acredite de forma fehaciente tanto el carácter irreparable del perjuicio para los derechos fundamentales, como la pérdida de la finalidad del amparo en caso de mantenerse la ejecución de la resolución (AATC 40/2008, de 11 de febrero; 59/2008, de 20 de febrero; 2/2009, de 12 de enero; y 12/2009, de 26 de enero). En este sentido, por perjuicio irreparable se ha de entender aquel que provoque que el restablecimiento del recurrente en el derecho constitucional vulnerado sea tardío y convierta el amparo en meramente ilusorio y nominal (por todos AATC 274/2008, de 15 de septiembre; 26/2009, de 26 de enero; y 173/2009, de 1 de junio).

Más concretamente, este Tribunal, entre otros muchos, en los AATC 462/2007, de 17 de diciembre, 116/2008, de 28 de abril, y 25/2009, de 26 de enero, ha establecido como criterio general la improcedencia de la suspensión de la ejecución de aquellos fallos judiciales que admiten la restitución íntegra de lo ejecutado, como, por lo general, sucede en los que producen efectos meramente patrimoniales que, por tener un contenido económico, no causan perjuicios de imposible reparación. Por el contrario, procede acordar la suspensión de aquellos otros fallos en los que resultan afectados bienes o derechos del recurrente en amparo de imposible o muy difícil restitución a su estado anterior, lo cual sucede en las condenas a penas privativas de libertad, habida cuenta de que “la libertad constituye un derecho cuya naturaleza convierte el perjuicio irrogado en irreparable, en caso de estimarse el amparo una vez cumplida parcial o totalmente la pena” (AATC 155/2002, FJ 3; 9/2003, FJ 2).

Ahora bien, también hemos dicho que este criterio no es absoluto, pues, de acuerdo con la doctrina que, sobre el particular, hemos elaborado, ni en todos los casos de pérdida de libertad procede automáticamente la suspensión, ni, en sentido contrario, por la afectación del interés general que supone per se la suspensión de la ejecución de una Sentencia, y más en el caso de resoluciones penales, ha de dejarse de suspender ésta cuando la denegación de la suspensión suponga la pérdida de la finalidad del amparo que eventualmente acabara concediéndose. Se hace necesario conciliar ambos valores - ejecutoriedad de las resoluciones judiciales y derecho a la libertad personal-, y, para ello, deben examinarse las circunstancias concretas que se dan en cada supuesto, pues las mismas pueden inclinar la resolución en favor del interés general o del interés particular que, por definición, concurren siempre cuando de la suspensión del acto de un poder público se trata (ATC 318/1999). Por tanto, la decisión ha de ponderar también otras circunstancias relevantes, significativamente “la gravedad y naturaleza de los hechos enjuiciados y el bien jurídico protegido, su trascendencia social, la duración de la pena impuesta y el tiempo que reste de cumplimiento de la misma, el riesgo de eludir la acción de la Justicia y la posible desprotección de las víctimas” ( por todos AATC 469/2007, de 17 de diciembre, FJ 2;16/2008, de 21 de enero, FJ 1; y 172/2008, de 23 de junio, FJ 2), circunstancias todas ellas “que expresan la reprobación que el Ordenamiento asigna al hecho delictivo y, por consiguiente, la magnitud del interés general en su ejecución” (por todos, AATC 109/2008, de 14 de abril, FJ 2;53/2009, de 23 de febrero, FJ 1; y 171/2009, de 1 de junio, FJ 1).

A las anteriores consideraciones hay que añadir, asimismo, que este Tribunal tiene establecido, como regla general, el criterio de que no procede la suspensión en los casos en que la pena impuesta es de larga duración. En efecto, cuando la pena impuesta excede notoriamente del tiempo en que previsiblemente se tramitará el recurso de amparo el interés general reclama con intensidad la ejecución de la Sentencia, por lo que, en principio, no se accederá a su suspensión. Esta conclusión, no sólo es consecuencia del necesario mantenimiento de la confianza en la justicia penal y en los efectos disuasorios que se derivan de la finalidad de prevención general de los delitos, sino también porque nos encontramos ante supuestos en los que, atendida la duración de la condena, el amparo nunca perdería su finalidad de forma absoluta, por lo que el perjuicio que podría ocasionarse al recurrente en la hipótesis de estimarse sus pretensiones siempre sería parcial y limitado (AATC 269/1998, de 26 de noviembre, 80/2006, de 13 de marzo, 127/2010, de 4 de octubre, y 202/2010, de 21 de diciembre, entre otros muchos).

2. En el presente caso, la aplicación de la doctrina reseñada conduce a denegar la suspensión interesada, en atención a la gravedad de los hechos enjuiciados y a la duración de la condena de privación de libertad recaída, que asciende a veintidós años y seis meses de prisión por un delito de asesinato agravado, a cinco años de prisión por un delito de detención ilegal, a cinco años de prisión por un delito continuado de robo con violencia e intimidación en las personas, y a dos años y seis meses de prisión por un delito de tenencia ilícita de armas, condenas que han de ser objeto de cumplimiento sucesivo de conformidad con la regla establecida en el art. 75 del Código penal (AATC 279/2001, de 30 de octubre, FJ 2; 69/2002 de 22 de abril, FJ 3; y 127/2010, de 4 de octubre, FJ 1). No obstante, dada la afectación del derecho a la libertad personal (art. 17.1 CE) por las penas de prisión impuestas en virtud de las resoluciones judiciales impugnadas, este Tribunal dará carácter prioritario a la tramitación y resolución del presente recurso.

Por lo demás, aunque en sus escritos el recurrente se refiere únicamente a los perjuicios que le ocasionaría la privación de libertad, sin realizar referencia expresa alguna al resto de pronunciamientos de las resoluciones impugnadas, es notorio que tampoco cabría la suspensión de éstos, en atención a su carácter accesorio (AATC 131/2001, de 22 de mayo, FJ 2; y 408/2005, de 21 de noviembre, FJ 2) -en lo que atañe a la inhabilitación absoluta y a la privación del ejercicio del derecho de sufragio pasivo- o meramente patrimonial y, por tanto, susceptible de reparación, en lo que se refiere al abono de las costas procesales y responsabilidades civiles que fija la Sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza en su parte dispositiva (ATC 59/2008, de 20 de febrero, FJ 2, entre otros muchos).

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Denegar la suspensión solicitada.

Madrid, a dieciocho de julio de dos mil once.

AUTO 113/2011, de 19 de julio de 2011

Pleno

("BOE" núm. 197, de 17 de agosto de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:113A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 7223-2010, planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Sabadell en relación con los artículos 579, 695 y 698 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil.

Cuestión de inconstitucionalidad: audiencia previa a las partes; juicio de relevancia. Derecho a un proceso con todas las garantías: igualdad de armas procesales versus derecho a la igualdad. Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad: cuestión de inconstitucionalidad notoriamente infundada; falta de requisitos procesales. Juicio de relevancia: juicio de relevancia inconsistente. Proceso de ejecución hipotecaria: indefensión; oposición a la ejecución hipotecaria; principio de contradicción. Voto particular.

AUTO

I. Antecedentes

1. En fecha 7 de octubre de 2010 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Sabadell al que se acompañaba, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto del referido Juzgado de 30 de septiembre de 2010 por el que se acuerda promover cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 579, 695 y 698 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil por posible vulneración de los arts. 9.3, 24 y 47 de la Constitución Española.

2. La presente cuestión de inconstitucionalidad trae causa del procedimiento de ejecución de préstamo con garantía hipotecaria núm. 59-2009 promovido por la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, Aragón y Rioja (IBERCAJA) en el que:

a) Por Auto de 31 de marzo de 2009 el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Sabadell ordenó el despacho de ejecución, al que se opuso la ejecutante alegando pluspetición y nulidad de la escritura por incluir cláusulas abusivas. Celebrada la vista de oposición con asistencia de las partes y practicada la prueba solicitada, quedaron las actuaciones pendientes para su resolución.

b) De conformidad con lo establecido en el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), el Juez dictó providencia de fecha 3 de marzo de 2010 del siguiente tenor literal: “En consideración, en primer lugar, a la posible inconstitucionalidad de la regulación legal de la Ley 1/2010, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil (LEC), en cuanto a los motivos tasados de oposición a la ejecución hipotecaria, incluso cuando el bien gravado constituye la vivienda habitual del ejecutado (art. 695 LEC), lo que impide cualquier tipo de examen de la concurrencia en el caso concreto de la conditio iuris estructural de toda ejecución hipotecaria, cual es la procedencia del vencimiento anticipado de la obligación principal garantizada, o de una posible causa de nulidad; en consideración, en segundo lugar, a las condiciones jurídico-procesales en que es remitido el ejecutado a un ulterior proceso declarativo para discutir este tipo de cuestiones (art. 698 LEC), con una incidencia prácticamente nula en el desarrollo y efectos del proceso de ejecución hipotecaria; y en consideración, en tercer lugar, a las condiciones jurídico-procesales en que, en caso de insuficiencia del producto de la venta de la vivienda, puede continuarse la ejecución según la regulación de la ejecución ordinaria (art. 579 LEC), sin la previsión expresa de ninguna nueva fase de oposición según dicha regulación ordinaria (lo que se traduce en una práctica judicial que la omite); en atención a todo ello, procede oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que en el plazo común e improrrogable de diez días puedan alegar lo que deseen sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, o sobre el fondo de ésta, en relación con la posible afectación al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del ejecutado hipotecario (artículo 24 de la Constitución), en relación con el principio de igualdad procesal (derivado del artículo 14 de la Constitución), el derecho a la vivienda digna y adecuada (art. 47 de la Constitución) y el principio de interdicción de la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos (artículo 9.3 de la Constitución).”

c) La parte ejecutante se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por razones procesales y de fondo, mientras que el Ministerio Fiscal y la ejecutada no se opusieron a su planteamiento.

3. Por Auto de 30 de septiembre de 2010 el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Sabadell acordó promover la presente cuestión de inconstitucionalidad. En su extensa resolución el Juez realiza las siguientes consideraciones, sucintamente reseñadas a continuación.

a) Comienza el Juez exponiendo los motivos de oposición a la ejecución alegados por la parte ejecutada, quien aduce que, debido a las limitaciones inherentes a su avanzada edad y bajo nivel cultural, no pudo comprender la complejidad de la operación que entrañaba el otorgamiento de hipoteca como instrumento de financiación temporal mientras vendía su vivienda para adquirir una nueva sobre la que contrajo nueva garantía hipotecaria, considerando abusivo que la entidad prestamista procediera a ejecutar la hipoteca exigiendo, al amparo de la cláusula de amortización, el reembolso del capital pendiente del préstamo y de sus intereses, habida cuenta de que sobre el cumplimiento de la obligación suscrita incidían factores exógenos relacionados con la situación del mercado inmobiliario y con la disponibilidad de acceso al crédito.

b) La oposición así formulada estaría abocada al fracaso, en opinión del juzgador, por la aplicación de los arts. 695 y 698 LEC 1/2000 que impiden de modo absoluto entrar en el fondo y apartarse de las causas de oposición tasadas, pese a que su eventual examen pudiera ser relevante a los efectos de enjuiciar la procedencia o no de la continuidad de la ejecución contra la vivienda ejecutada, dado que no puede negarse que las especiales circunstancias fácticas y antecedentes contractuales en los que se inscribe la ejecución constituyen elementos jurídicos relevantes que, no obstante, no puede ser tenidos en consideración por el Juzgador al resolver la oposición. La situación descrita - continúa- impide la apreciación de un vicio de nulidad con trascendencia sobre el cumplimiento de la obligación personal garantizada y del correspondiente vencimiento anticipado, que constituyen los presupuestos de toda ejecución hipotecaria, poniendo de manifiesto las extraordinarias implicaciones de las limitaciones de cognición del proceso de ejecución hipotecaria en el que, a pesar de que puedan advertirse tales circunstancias, ha de desestimarse la oposición sin entrar en el fondo por aplicación de los referidos preceptos procesales o plantear la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. La presente cuestión -se reitera- plantea la imposibilidad de examinar en sede de oposición a la ejecución posibles nulidades relativas a las circunstancias en que se suscribió tanto la obligación garantizada como la garantía hipotecaria, o el contenido abusivo de las cláusulas contractuales, lesionando el derecho de la parte ejecutada a una tutela judicial efectiva y, en el presente caso, el derecho constitucional a una vivienda digna.

c) El órgano judicial proponente afirma no desconocer la doctrina contenida en la STC 41/1981, de 18 de diciembre, en la que, al resolver un recurso de amparo, se analizó y confirmó la constitucionalidad del régimen legal de ejecución contemplado entonces en la Ley hipotecaria, pero sostiene la pertinencia de abordar el examen de la cuestión planteada debido al tiempo transcurrido desde aquel pronunciamiento, así como por el hecho de que en el presente caso, a diferencia de lo sucedido en aquél, la ejecución hipotecaria recae sobre la vivienda de la ejecutada, y, en fin, porque en esta ocasión lo que se pone en cuestión es el régimen de ejecución hipotecaria establecido por la Ley 1/2000, de enjuiciamiento civil.

d) En su juicio ponderativo sobre la posible inconstitucionalidad de los arts. 579, 695, y 698 LEC, razona el órgano judicial que no parece proporcionado, idóneo y adecuado en términos constitucionales negarle al ejecutado hipotecario cualquier posibilidad procesal de efectuar alegaciones sobre las circunstancias del impago frente a la demanda ejecutiva, así como en relación con los posibles vicios del consentimiento existentes al tiempo de la suscripción del título, o sobre la nulidad de algunas de sus cláusulas por su carácter abusivo o desequilibrado, impidiendo de este modo el conocimiento y valoración por el órgano judicial de unas circunstancias que, en su caso, podrían motivar la denegación del despacho de ejecución o la estimación de la suspensión. Añade, además, que carece de efectividad la garantía que ofrece la ley al ejecutado con su remisión al juicio declarativo que corresponda (art. 698.1 LEC), dado que no paraliza la ejecución y, en su caso, el lanzamiento de la vivienda del ejecutado puede provocarle graves daños y perjuicios debido su débil situación económica. Procede por ello analizar - continúa- si las extraordinarias limitaciones de alegación del ejecutado previstas por el legislador en estos casos permiten tachar de inconstitucionales a los preceptos legales cuestionados por constituir obstáculos o trabas arbitrarios y desproporcionados en relación con la naturaleza del proceso de ejecución y vulnerar el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes público (art. 9.3 CE), ya que el Tribunal debe proceder a la subasta de la vivienda sin siquiera examinar unos hechos alegados por el ejecutado potencialmente relevantes para acordar la continuidad de la ejecución.

e) En conjunción con las consideraciones reseñadas, el órgano proponente expresa las dudas de inconstitucionalidad que le suscita la previsión contenida en el art. 579 LEC por la que se dispone que si el producto de la subasta fuera insuficiente para cubrir el crédito, el ejecutante podrá pedir el embargo por la cantidad que falte y la ejecución proseguirá con arreglo a las normas ordinarias aplicables a toda ejecución. A su entender se establece una concatenación de un proceso de ejecución hipotecaria, dirigido contra el bien trabado, y de una ejecución dineraria ordinaria, dirigida contra la totalidad del patrimonio del deudor hipotecario (en contraste con el régimen de limitación de responsabilidad por el bien gravado de otros sistemas jurídicos como el norteamericano), en la que se produce una continuidad aséptica entre ambos tipos de procesos de ejecución, de presupuestos y efectos dispares, que parece negar al ejecutado un nuevo trámite de oposición en la ulterior fase de ejecución ordinaria. Así vendría a confirmarlo la práctica forense mayoritaria, produciendo de este modo una nueva vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del deudor hipotecario.

f) Finalmente razona el Juez que la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva implica simultáneamente la lesión del derecho fundamental a una vivienda digna (art. 47 CE) cuando la ejecución hipotecaria tiene por objeto la vivienda del demandado. A juicio del órgano proponente, es la consideración conjunta de la limitación del derecho a la tutela judicial efectiva y su proyección sobre el derecho a la vivienda del ejecutado lo que le lleva a plantear las dudas sobre la inconstitucionalidad de un régimen de ejecución que, para ser respetuoso con los valores constitucionales, debería permitir unas posibilidades de oposición más amplias, al menos cuando la finca ejecutada constituya la vivienda efectiva del ejecutado hipotecario.

4. Por providencia de 3 de marzo de 2011 la Sección Segunda de este Tribunal acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que en el plazo de diez días alegase lo que considerase conveniente acerca de la presente cuestión de inconstitucionalidad en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales (art. 35.2 LOTC) y por si fuere notoriamente infundada.

5. Mediante escrito registrado el 23 de marzo de 2011, el Fiscal General del Estado evacuó el traslado conferido, interesando la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad por falta de requisitos procesales y por ser notoriamente infundada.

a) Por lo que respecta al cumplimiento de los requisitos procesales previstos en el art. 35.2 LOTC, el Fiscal General del Estado aprecia la existencia de dos óbices procesales atinentes al juicio de relevancia y al requisito de audiencia de las partes. En lo relativo al segundo de los requisitos mencionados recuerda el Fiscal General la doctrina de este Tribunal que exige una adecuada correlación entre las normas sometidas al dictamen de las partes y las que sean tenidas en cuenta en el Auto de planteamiento, y advierte que, en el presente caso, el derecho a la igualdad (art. 14 CE) se menciona sin especificación alguna en la providencia de traslado, mientras que ni siquiera se alude al mismo en el Auto final excepto en la parte dispositiva. En lo atinente al juicio de relevancia advierte el Fiscal el incorrecto planteamiento de la cuestión por cuanto se formula con carácter abstracto poniendo en cuestión, no una norma, particularmente la contenida en el art. 695 LEC que limita las posibilidades de oposición en el procedimiento de ejecución, sino todo el procedimiento hipotecario sumario lo que se comprueba con la extensión de la inconstitucionalidad a dos preceptos más, los arts. 579 y 698 LEC, que contienen previsiones procesales referidas a momentos ulteriores del proceso que todavía no se alcanzaron cuando la cuestión de inconstitucionalidad se planteó y que, por tanto, carecen en absoluto de relevancia; sin perjuicio de observar que el Auto de planteamiento incumple la obligación de explicar el juicio de relevancia en relación con dichos preceptos. En opinión del Fiscal General no se postula, pues, la derogación de una norma por su inconstitucionalidad, sino que se solicita del Tribunal su parecer sobre un diseño procesal elaborado en el Auto, atribuyéndole funciones propias del legislador.

b) En lo concerniente a la falta notoria de fundamento de la cuestión, advierte el Fiscal General del Estado que, amparándose en la crítica de los preceptos cuestionados, el Juez en su prolija argumentación de 31 razonamientos jurídicos, viene a combatir, en realidad, el sistema legal de ejecución como ponen de manifiesto los motivos aducidos: por impedir al órgano judicial examinar el incumplimiento de la obligación (21); por resultar insatisfactoria la remisión al procedimiento ordinario con plenitud de debate (22); por impedir a la parte ejecutada alegar las excepciones en el proceso oportuno, que lo es el sumario (24); por ser insuficiente la suspensión por prejudicialidad penal a la que debería añadirse la prejudicialidad civil o el examen de los vicios del consentimiento (25). Recuerda el Fiscal que la posible controversia entre el procedimiento de ejecución hipotecaria y el art. 24.1 CE ya fue en su día resuelta por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, originariamente por la STC 41/1981 y en las posteriores SSTC 64/1985, 6/1992, y 217/1993, sin que sea óbice para la extensión de la doctrina en ellas contenida el que operasen sobre la legislación ya derogada y sustituida por la Ley 1/2000, de enjuiciamiento civil, ya que aquí como allí se discutía sobre la constitucionalidad de un juicio hipotecario sumario con cognición limitada y con medios de defensa también limitados, igualmente aplicable a la ejecución de créditos con garantía hipotecaria de vivienda, como lo era el regulado entonces en el art. 131 de la Ley hipotecaria.

c) Finalmente entiende el Fiscal que las alegaciones que se contienen en el Auto de planteamiento de la cuestión relativas a la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y sobre el derecho a una vivienda digna (art. 47 CE) carecen de consistencia, ya que en relación con la primera, entendida en el sentido en el que ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional, como aquella actuación que produce una grave desigualdad o discriminación o carece en absoluto de lógica, es difícilmente predicable de una legislación emanada del Parlamento de la Nación y se justifica, en su contraste con el art. 24.1 CE, en la doctrina pronunciada por el Tribunal Constitucional sobre los procesos de cognición limitada y particularmente los referidos a las ejecuciones hipotecarias, y en relación con el derecho a una vivienda digna y adecuada del art. 47 CE como principio rector de la política social y económica, niega el Fiscal General que pueda servir de apoyo a la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas por no ser efecto de la normativa legal la vulneración del derecho, sino únicamente el instrumento procesal para la activación de los derechos en controversia; el derecho al pago y la oposición a su reclamación.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Sabadell plantea cuestión de inconstitucionalidad por posible vulneración de los arts. 9.3, 24.1 y 47 de la Constitución por los siguientes preceptos de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil (LEC): el art. 695, que establece los motivos limitados de oposición al despacho de ejecución hipotecaria; el art. 698, que remite al juicio que corresponda el enjuiciamiento de cualquier otro motivo de reclamación que el deudor pueda formular, sin que en ningún caso dicho procedimiento pueda producir la suspensión de la ejecución; y en conexión con los preceptos anteriores, el art. 579.2, que dispone la continuidad de la ejecución con arreglo a las normas ordinarias aplicables a toda ejecución si el producto de la subasta del bien hipotecado fuese insuficiente para cubrir el crédito.

En síntesis el Juez proponente razona que la limitación de los motivos de oposición a la ejecución que establecen los preceptos legales cuestionados impiden al juzgador abordar, en el presente caso, el examen de los motivos aducidos por la parte ejecutada sobre la validez del negocio jurídico y sobre la concurrencia de los presupuestos del incumplimiento que determinan la ejecución de la garantía hipotecaria, sin que la remisión al procedimiento plenario que corresponda represente una efectiva garantía de protección de sus legítimos intereses, provocando, de este modo, la indefensión del ejecutado en relación con la protección del derecho a una vivienda digna y adecuada reconocido en la Constitución. A ello añade la indefensión producida a la parte ejecutada en caso de insuficiencia solutoria del producto de la subasta del bien ejecutado como consecuencia de la ausencia de un trámite de oposición a la ejecución cuando ésta prosiga por el cauce del procedimiento de ejecución ordinario.

2. El art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) establece que el Tribunal podrá rechazar, en trámite de admisión, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando falten las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada la cuestión suscitada.

Conforme se ha dejado expuesto en el apartado de antecedentes, el Fiscal General de Estado advierte la existencia de diversos defectos procesales en el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (art. 35 LOTC), así como la notoria falta de fundamento de la misma, por lo que interesa su inadmisión.

3. Comenzando nuestro examen por los defectos de procedimiento aducidos por el Ministerio público, debemos rechazar, en primer lugar, la consideraciones que formula sobre la defectuosa celebración del trámite de audiencia de las partes y del Fiscal por carecer de la debida precisión las dudas de inconstitucionalidad de los preceptos legales cuestionados en relación con el contenido del derecho a la igualdad proclamado en el art. 14 CE, ya que en el presente caso la consideración de tal derecho por el Juez se proyecta sobre la esfera procesal (art. 24.1 CE), habida cuenta de que la esencia de la inconstitucionalidad cuestionada por el órgano proponente se suscita en torno a la limitación de la cognición del procedimiento sumario de ejecución hipotecaria y la desigualdad que, a su parecer, entraña para la posición procesal de la parte ejecutada, materia ésta sobre la que efectivamente se ha cumplido el trámite de audiencia en los términos exigidos por la ley y nuestra doctrina constitucional. Cabe recordar que este Tribunal ha venido reiterando que la referida faceta del principio de igualdad se integra, no en el ámbito genérico del referido art. 14, sino en el propio de los derechos a la tutela judicial y a la defensa dentro de las actuaciones procesales (SSTC 4/1982, de 8 de febrero y 217/1993, de 30 de junio, entre otras).

Mayor consistencia presentan las reservas expresadas por el Fiscal General en lo atinente al cumplimiento por la cuestión planteada del requisito relativo a la correcta apreciación del juicio de relevancia exigido por el art. 35.1 LOTC. En efecto, en relación con este requisito de admisión de la cuestión de inconstitucionalidad hemos señalado reiteradamente que el juicio de relevancia constituye uno de los requisitos esenciales de toda cuestión de inconstitucionalidad, por cuanto a través suyo se garantiza el control concreto de la constitucionalidad de la ley, impidiendo que el órgano judicial convierta dicho control en abstracto, pues para realizar este tipo de control carece el Juez de legitimación. Dicho juicio de relevancia ha sido definido por este Tribunal como “el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada” (STC 17/1981, de 1 de junio, FJ 1, por todas) y constituye “una de las condiciones esenciales para la admisión de la cuestión, pues, en la medida que garantiza una interrelación necesaria (STC 28/1997, de 13 de febrero, FJ 3) entre el fallo del proceso a quo y la validez de la norma cuestionada, asegura la realización efectiva del antedicho control concreto de la constitucionalidad de la Ley” (SSTC 64/2003, de 27 de marzo, FJ 5; y 166/2007, de 4 de julio, FJ 7, entre otras).

Como advierte el Fiscal General no superan el necesario juicio de relevancia las cuestiones suscitadas en relación con lo dispuesto por los arts. 579 y 698 LEC relativas, la primera, a la omisión legal de un nuevo trámite de oposición a la ejecución cuando ésta prosiga con arreglo a las normas ordinarias aplicables a toda ejecución por la cantidad que falte para cubrir la suma adeudada por resultar insuficiente el producto de la subasta (art. 579), y la segunda, concerniente a la insuficiencia del reenvío legal al procedimiento ordinario como garantía del ejecutado, por cuanto excluye la posibilidad de suspensión de la ejecución (art 698). Ambos preceptos cuestionados carecen de conexión directa y efectiva con la resolución o fallo pendiente, ya que el primero de ellos se refiere a una fase ulterior del proceso de ejecución que no se corresponde con el momento actual del proceso a quo en el que se promueve la cuestión de inconstitucionalidad o se suscita la duda de inconstitucionalidad (oposición al despacho de ejecución), y el segundo versa sobre el régimen legal de un procedimiento que no es el sustanciado, sino aquel al que puede acudir el ejecutado hipotecario al margen del juicio sumario. De este modo el órgano judicial proponente viene a formular un improcedente control abstracto y directo sobre la constitucionalidad de dichos preceptos legales que no son paso obligado para la continuación del proceso y condicionantes de la decisión a tomar en el trámite de oposición, para lo que no está constitucionalmente facultado. Pero es que, además, la justificación que postula el cuestionamiento de la norma legal contenida en el art. 579 LEC por no prever un nuevo trámite de oposición no se sustenta en el propio tenor literal de la disposición legal cuestionada, que guarda silencio al respecto, sino que se infiere por el órgano proponente de lo que considera la práctica forense habitual.

Por las razones expuestas no cabe apreciar la relevancia de los mencionados preceptos cuestionados en los términos requeridos por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y nuestra doctrina constitucional para su enjuiciamiento (por todas, STC 114/2010, de 24 de noviembre, FJ 3), lo que determina irremisiblemente la inadmisión de la cuestiones formuladas en relación con los mismos.

4. Rechazada la procedencia de la presente cuestión de inconstitucionalidad en lo relativo a las disposiciones contenidas en los arts. 569 y 698 LEC, corresponde ahora examinar la procedencia de cuestión formulada sobre la conformidad del sistema tasado de motivos de oposición al despacho de ejecución hipotecaria establecido por el art. 695 LEC con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), en relación con la igualdad de las partes en el proceso, así como con el derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), y el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

Señala con acierto el Fiscal General que, aunque formalmente el Juez proponente proyecta la duda de inconstitucionalidad sobre tres normas procesales de la Ley de enjuiciamiento civil, el planteamiento que contiene el Auto de promoción de la cuestión se refiere esencialmente al trámite de oposición en el procedimiento de ejecución de bienes hipotecados contenido en el art. 695 LEC, al considerar el Juez que pudiera resultar inconstitucional la limitada capacidad de defensa de que dispone el ejecutado, no compensada por la posibilidad de acudir al juicio ordinario, lo que sería contrario a los arts. 24.1, 9.3 y 47 CE. Tal proposición judicial lleva a destacar como relevante la norma del art. 695 LEC, toda vez que de aplicarse se vería obligado el Juez proponente a seguir la ejecución sin que pudiera atender los motivos de oposición alegados por la parte ejecutada, al no aparecer contemplados en la relación de motivos de oposición contenida en el citado precepto legal. En su planteamiento el Juez deduce la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas del propio sistema legal edificado sobre la cognición limitada y consiguientemente también sobre la limitación de los medios de defensa, focalizando la cuestión sobre el trámite de oposición del art. 695 LEC, que es el materialmente cuestionado.

Pues bien, en relación con la cuestión examinada procede ahora recordar que, conforme a lo dispuesto en el art. 37.1 LOTC, este Tribunal puede rechazar en trámite de admisión mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, aquellas cuestiones de inconstitucionalidad que fueren notoriamente infundadas. En este sentido hemos declarado reiteradamente que el concepto de “cuestión notoriamente infundada” encierra un cierto grado de indefinición, el cual se traduce procesalmente en la necesidad de otorgar a este Tribunal un determinado margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad, de modo que existen supuestos en los que un examen preliminar de las cuestiones de inconstitucionalidad permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique, necesariamente, que carezca de forma total y absoluta de fundamentación o que ésta resulte arbitraria, pudiendo resultar conveniente en tales casos resolver la cuestión en la primera fase procesal, máxime si su admisión pudiera provocar efectos no deseables, como la paralización de otros procesos en los que resulte aplicable la norma cuestionada (por todos, ATC 27/2010, de 25 de febrero, FJ 2). Y de acuerdo con dicho planteamiento hemos apreciado en ocasiones precedentes la notoria falta de fundamento de la cuestión formulada por no tomar en consideración la jurisprudencia constitucional pronunciada sobre la cuestión suscitada (AATC 352/1990, de 2 de octubre, FJ único; o 124/2009, de 28 de abril de 2009, FJ 4).

A este respecto es preciso recordar, como advierte el Fiscal General del Estado, que el Pleno de este Tribunal Constitucional ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre la conformidad de las disposiciones legales que limitaban los motivos de oposición en el proceso especial de ejecución hipotecaria establecido por la Ley de 2 de diciembre de 1872 para el desaparecido Banco Hipotecario de España, S.A., y también en relación con el procedimiento sumario de ejecución introducido por la Ley hipotecaria de 1909, que ha perdurado en sus rasgos fundamentales hasta su sustitución por el régimen recogido en la vigente Ley de enjuiciamiento civil de 7 de enero de 2000 que reproduce, por lo que aquí interesa, los perfiles esenciales (cognición limitada y medios de defensa limitados) del procedimiento de ejecución hipotecaria (también sobre viviendas) entonces examinado. En efecto, en la STC 41/1981, de 18 de diciembre, dictada en sendos recursos de amparo acumulados avocados al Pleno, este Tribunal abordó el examen de la constitucionalidad de las disposiciones legales que limitaban los motivos de oposición a la ejecución en el marco del procedimiento sumario de ejecución hipotecaria, en un esquema normativo y de planteamiento de la cuestión semejante en su formulación al ahora suscitado.

Ya afirmamos entonces (FJ 5) que “[e]n el procedimiento de ejecución hipotecaria, se limita extraordinariamente la contradicción procesal, pero ello no significa que se produzca indefensión … en el proceso debatido falta la controversia entre la partes … es un procedimiento de realización del valor de la finca hipotecada, que carece de una fase de cognición. Tal estructura resulta lógica a partir de la naturaleza del título. … El procedimiento es una vía de apremio, en que el Juez realiza un derecho del acreedor, que éste no puede realizar por sí sólo, porque se lo impide el principio de paz jurídica”. A ello se añade que “[l]a ausencia de fase de cognición conlleva el carácter no definitivo del procedimiento. No se produce el efecto de cosa juzgada y se deja abierta la puerta a un juicio declarativo. Las cuestiones de fondo quedan intactas y pueden discutirse después con toda amplitud.” Seguidamente, en el fundamento jurídico 6, se señala que “[e]l hecho de que el procedimiento de ejecución sumario se caracterice, consecuentemente con la naturaleza del título, por la ausencia de contradicción procesal, no significa que produzca indefensión y que, en consecuencia, resulte inconstitucional por ser contrario al art. 24 de la Constitución”. Razona la Sentencia que “[l]o expeditivo de la ejecución no elimina la posibilidad de contradicción que sigue abierta en el juicio ordinario. En rigor, la radical limitación de las excepciones no se refiere a la contradicción considerada en sí misma, sino a su efecto suspensivo sobre la realización del valor: hay una limitación de las excepciones que pueden producir el efecto suspensivo y nada más. La Ley hipotecaria y los estatutos del Banco Hipotecario dejan abiertas todas las posibilidades de contradicción y se limitan a establecer que sólo unas limitadas excepciones pueden producir suspensión. No se limitan, pues, las posibilidades de contradecir, sino las de suspender mediante el juego de las excepciones. Desde esta perspectiva, es claro que no puede haber violación del art. 24 de la Constitución, porque el deudor y el titular del dominio de la finca no quedan indefensos, ni privados de tutela.”. Concluye finalmente la Sentencia (FJ 7) señalando que “[a]quí no hay renuncia a la defensa frente a las pretensiones del acreedor, ni una renuncia a la tutela jurisdiccional. Mas no debe olvidarse que, al constituir la hipoteca, se consiente en que la defensa tenga una eficacia momentáneamente disminuida, por no ser apropiada para suspender la ejecución”.

Siguiendo la doctrina precedente y en respuesta al aducido carácter insatisfactorio de la remisión legal al correspondiente proceso declarativo para abordar una cognición plena reiteramos en la STC 217/1993, de 30 de junio, FJ 2, (con mención de Sentencias anteriores) que “este tipo de procedimiento [la ejecución hipotecaria] se caracteriza por la extraordinaria fuerza ejecutiva del título y paralela disminución de las posibilidades de oponerse mediante la formulación de excepciones, ya que la presentación de la demanda, la integración del título y la llamada de terceros poseedores y acreedores posteriores son condiciones suficientes para pasar a la fase de realización, y que el deudor, como los terceros poseedores y acreedores posteriores, más allá de detener la ejecución mediante el pago, para lo que la Ley establece que debe hacerse el oportuno requerimiento, apenas tienen posibilidades de oposición, pues al objeto de impedir la suspensión del procedimiento el art. 132 prevé, salvo en los cuatro supuestos taxativamente fijados, que las demás reclamaciones que puedan aquéllos formular se ventilarán en el juicio declarativo que corresponda. Precisamente, por esta posibilidad, es decir, porque queda abierta a todos los interesados la vía del juicio declarativo para la defensa de sus derechos, este Tribunal Constitucional ha afirmado que la limitación de controversia y demás peculiaridades de este procedimiento no vulneran el derecho a la defensa consagrado en el art. 24.1 CE”; doctrina que ha sido recordada por este Tribunal en ulteriores ocasiones (SSTC 269/1993, de 18 de octubre, FJ 4; y 223/1997, de 4 de diciembre, FFJJ 3 y 5), y confirmada como regla general, tras el surgimiento de algunas dudas en relación con la tutela de terceros poseedores de la finca hipotecada, en nuestra Sentencia del Pleno de este Tribunal 158/1997, de 2 de octubre, FFJJ 5, 6 y 7.

De los postulados precedentes se desprende, como advierte el Ministerio público, el carácter notoriamente infundado de la cuestión suscitada por el Juez proponente relativa a la compatibilidad del sistema de limitación de los motivos de oposición al despacho de ejecución, contemplado en el art. 695 LEC, con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del ejecutado hipotecario, habida cuenta de que este Tribunal ya ha despejado las dudas formuladas, declarando la conformidad del régimen procesal cuestionado con el referido derecho fundamental, de cuya hipotética vulneración el órgano proponente hace depender la lesión de otros derechos y principios constitucionales, como la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y el derecho a una vivienda digna (art. 47 CE), que en consecuencia carece de justificación a la luz del examen realizado.

En suma, las razones expuestas conducen finalmente a la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad planteada, no sin antes reiterar, en el presente caso, que la cuestión de inconstitucionalidad no es cauce procesal idóneo para que los órganos jurisdiccionales puedan cuestionar de modo genérico o abstracto la constitucionalidad de un régimen o esquema legal (por lo que aquí interesa el proceso de ejecución hipotecaria) por contraste con un hipotético modelo alternativo, que no le compete formular al órgano proponente ni corresponde valorar a este Tribunal Constitucional por ser materia de la exclusiva competencia del legislador, dentro de cuyos límites constitucionales dispone de un amplio margen de libertad de elección que este Tribunal ni puede ni debe restringir.

En virtud de lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese este Auto en el “Boletín Oficial del Estado”.

Madrid, a diecinueve de julio de dos mil once.

Voto concurrente que formula el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo respecto del Auto dictado en la cuestión de inconstitucionalidad 7223-2010.

Con profundo respeto a la autoridad de la decisión mayoritaria, pero para ser coherente con la posición que he mantenido en el Pleno, y en ejercicio de la facultad establecida en el art. 90.2 LOTC, formulo Voto particular concurrente en los términos que paso a exponer:

1. Aun coincidiendo con la mayoría en el fallo de este Auto y parcialmente en la argumentación que lo fundamenta, entiendo que la misma detiene su análisis antes de tiempo, dejando sin abordar aspectos suscitados en el Auto de planteamiento de la cuestión que destacan por su trascendencia social y constitucional, a los que atinadamente se refiere el órgano cuestionante y que no pueden pasar inadvertidos, a la hora de resolver, a este Tribunal.

Estoy convencido, de acuerdo con el enfoque de nuestro Auto, que el desarrollo de los motivos debería comprender también una consideración expresa de las muy especiales circunstancias que atraviesa la situación económica y financiera, en España y en el resto del mundo, y de cómo, al incidir determinantemente en el mercado hipotecario y en sus vicisitudes, informa la interpretación sistemática de la garantía hipotecaria como institución y su conformidad con los valores y principios protegidos por nuestra Constitución. Entiendo, y ésta es la última ratio que guía la opinión que aquí formulo, que el sentido de las normas, más si cabe el de aquéllas, como son las constitucionales, que expresan los principios básicos en torno a los que se organiza una determinada sociedad, no pueden establecerse de espaldas a la realidad social en la que corresponde aplicarlas sino en íntima y directa conexión con ella.

Esta idea, por otra parte, no es ajena a la doctrina constitucional. Así, en los AATC 406/03, de 15 de diciembre, y 487/2004, de 30 de noviembre, reconocimos que “deben entenderse incluidas también las hipótesis de demandas de amparo en el supuesto del art. 42.1 de la Ley hipotecaria (posibles anotaciones preventivas), que si no se mencionan es simplemente porque en la época en que se redactó el precepto no existía la jurisdicción constitucional. Interpretación a la que, por otra parte, se llega, sin dificultad, atendiendo al espíritu y finalidad de la norma y a la nueva realidad social y jurídica que resulta de la existencia del Tribunal Constitucional, conforme a los criterios hermenéuticos del art. 3.1 CC.” El ATC 373/08, por su parte, y en otro orden de cosas, respaldó la interpretación que el Tribunal Supremo hizo del concepto normativo de acceso carnal ex art. 179 del Código penal “sobre la base de la evolución que en los últimos tiempos han experimentado los delitos contra la libertad sexual, especialmente el delito de agresión sexual o violación. Evolución legal que conecta con la realidad social del momento actual, que condena los cambios culturales experimentados en los últimos tiempos en la sociedad española y que se manifiestan también en el ámbito de la actividad sexual como espacio de interrelación subjetiva”. En la misma línea, en la STC 119/2001, de 24 de mayo, refiriéndose a las injerencias en la intimidad familiar que se desarrolla en el domicilio, establecimos que las nuevas realidades de la sociedad tecnológica imponen una revisión de esta doctrina para hacer que estos derechos sean reales y efectivos. En fin, aun cuando el contexto de referencia, como digo, no es el mismo, hemos afirmado en varias ocasiones (por todas, STC 89/2009, 20 de abril) que el Ordenamiento jurídico existente “al regular relaciones de convivencia humana, debe responder a la realidad social de cada momento”.

2. Como indiqué al inicio, mi Voto no es discrepante sino concurrente. Comparto con la mayoría, en primer lugar, el criterio según el cual los artículos 698 y 579 LEC, por regir un momento posterior del procedimiento de ejecución hipotecaria y no en la precisa decisión que el Juez promovente tiene ante sí cuando eleva esta cuestión de inconstitucionalidad, no superan el juicio de relevancia necesario en este tipo de proceso constitucional, ya que en estos casos el Tribunal no puede proceder a la verificación abstracta de su constitucionalidad, afirmación que no prejuzga, sin embargo, que dichas cuestiones de constitucionalidad, oportunamente planteadas y satisfaciendo los presupuestos procesales exigidos al efecto, puedan ser objeto de nuestro enjuiciamiento.

También coincido, en términos generales, en el juicio de la mayoría que razona que el procedimiento de ejecución hipotecaria contemplado en el art. 695 LEC, que se caracteriza por que los motivos de oposición al despacho de ejecución son limitados, respeta la integridad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del ejecutado hipotecario (art. 24.1 CE).

3. Sin embargo, al dejar constancia de mi absoluto respeto por la posición de la mayoría, no puedo menos que apartarme del desarrollo argumental que sostiene esta resolución, en la medida que no analiza en absoluto los efectos que sobre la cuestión planteada despliega el muy particular contexto social y económico en que dichas disposiciones legales han de ser aplicadas, limitándose a referirse a la doctrina constitucional que en relación a preceptos similares fue establecida, como se indica en el Auto, en la STC 41/1981, de 18 de diciembre, a pesar de que la realidad social de aquél tiempo dista mucho de asemejarse a la actual, no solo por el lapso de tiempo que media entre ambos momentos -treinta años- , sino por la inesperada y vertiginosa deriva a la que hemos asistido en los últimos años.

En efecto, al exponer únicamente los contornos esenciales de esta evolución con el objeto de sintetizar las ideas que podrían tener una clara influencia en la cuestión de inconstitucionalidad aquí suscitada, es importante advertir que, mientras los mercados financieros de entonces tenían un ámbito principalmente local y los productos que comercializaba eran relativamente sencillos, los del tiempo presente, culminando una evolución pendular de varias décadas, tienen una proyección global y sus actividades se caracterizan por su altísima sofisticación. En otras palabras, la “ingeniería financiera” del momento actual, en la que se imbrican, como una de sus unidades básicas, los créditos con garantía hipotecaria como el que subyace en el pleito de que trae causa este proceso constitucional, es exponencialmente más compleja y prácticamente imposible de someter a un control, ni externo ni siquiera interno de parte de las propias entidades financieras, lo que desemboca, como ha quedado demostrado por los recientes acontecimientos, en su deriva impredecible. Todo ello con el agravante de que un importante sector de los operadores profesionales del sistema financiero, con más motivo los ciudadanos que intervienen en él a título individual como adjudicatarios de un crédito con garantía hipotecaria, desconocían por completo la deriva que iban a tener los acontecimientos, así como la de los datos que pudieran haberla hecho más o menos previsible para quienes fueren iniciados en la materia.

Este panorama de fondo atestigua, sin que sobre ello quepa la más mínima duda, que los ciudadanos que, como los recurrentes en el proceso a quo, contrataron en estos últimos años productos hipotecarios como medio de obtener el dinero necesario para adquirir su vivienda habitual sin poderse percatar al tiempo de otorgar su consentimiento de unos riesgos muy distintos de los que ciertamente implicaba la operación; riesgos que, debido a la complejidad y opacidad que ha presidido el sistema financiero según ya expusimos, muy posiblemente también desconocían las entidades de crédito prestadoras del dinero y beneficiarias de la garantía hipotecaria. En consecuencia, las partes contratantes, adoleciendo de errores sustanciales acerca de las condiciones que afectaban la operación que concluían, prestaban un consentimiento imperfecto, cuando no completamente viciado.

4. En definitiva, los rasgos de la situación económica y financiera actual son radicalmente distintos a los que la caracterizaban a principios de los años ochenta y esta profunda transformación incide directamente en la esencia de las condiciones de cumplimiento de los compromisos hipotecarios adquiridos por los prestatarios. Es por ello que no me parece suficiente para desechar como infundada la presente cuestión de inconstitucionalidad la extensión automática de la doctrina constitucional establecida en la citada STC 41/1981 y reiterada en la SSTC 217/1993, de 30 de junio, 269/1993, de 18 de octubre, y 223/1997, de 4 de diciembre. Muy al contrario, en mi opinión, sería necesario examinar si los preceptos cuestionados, interpretados a la luz del nuevo contexto económico y social, son compatibles o no con los valores constitucionalmente protegidos aducidos por el órgano judicial promovente.

De lo contrario, se incurre en un cierto reduccionismo en el control constitucional, respecto del que ya he expuesto mi discrepancia en alguna ocasión (por referencia al recurso de amparo en sendos Votos particulares a la STC 71/2002, de 8 de abril, y al ATC 140/2002, de 23 de julio) al entender que la función que la Constitución ha encomendado a este Tribunal, tanto en los procesos de amparo como en los de control de la constitucionalidad de la ley, no puede ser insensible a la realidad social sobre la que se proyectan los preceptos, principios y valores de nuestra Norma Fundamental.

Madrid, a veintiuno de julio de dos mil once.

AUTO 114/2011, de 19 de julio de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:114A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Mantiene la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad 1511-2011, interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski”.

Suspensión de disposiciones de las Comunidades Autónomas: interés general; mantenimiento de la suspensión; perjuicios irreparables; ponderación de intereses; protección del medio ambiente.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 11 de marzo de 2011 el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, presentó recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski”. En el escrito de demanda hizo invocación expresa del art. 161.2 CE, a los efectos de que se acordase la suspensión de la vigencia y aplicación de la ley impugnada.

2. Por providencia de 29 de marzo de 2011 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como a la Junta de Castilla y León y a las Cortes de Castilla y León, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso -11 de marzo de 2011- para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros. Finalmente, se acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Castilla y León”.

3. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el día 13 de abril de 2011, comunicó que la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 12 de abril, había acordado dar por personada a la Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado por escrito registrado en esa misma fecha.

4. Por escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 29 de abril de 2011 el Director de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León se personó en el proceso en nombre y representación de la Junta de Castilla y León interesando la desestimación del recurso interpuesto.

5. Próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 31 de mayo de 2011, acordó oír a las partes personadas -Abogado del Estado y Junta de Castilla y León- para que, en plazo de cinco días, expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

6. El Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 7 de junio de 2011, que, en lo sustancial, a continuación se resume.

Señala en primer lugar que el Tribunal Constitucional tiene declarado que para la resolución de este tipo de incidentes es necesario ponderar, de un lado, los intereses implicados, tanto el general y público como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe hacerse mediante el examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones contenidas en la demanda (ATC 428/2004, de 10 de noviembre, FJ 2, con cita de otros muchos). En definitiva, ha de procederse a una consideración de la gravedad de los perjuicios que originarían las situaciones de hecho que, previsiblemente, se producirían en caso de que se levantara o se mantuviera la suspensión. Entiende que, desde esa perspectiva, lo que ha de pedirse es que se razone suficientemente la previsibilidad de los perjuicios en caso de levantarse la suspensión y que tales perjuicios aparezcan como consecuencia natural de la ordinaria aplicación de la ley recurrida.

Seguidamente recuerda la existencia de doctrina específicamente referida a la protección del medio ambiente en la que se otorga prioridad o prevalencia a la protección del interés ecológico según la cual, con cita del ATC 353/1995, de 20 de diciembre, FJ 2, su efecto principal estriba en la prevalencia provisional de aquella norma que asegura prima facie una mayor protección de los recursos naturales y de la riqueza biológica de manera que, en estos casos, la ponderación se simplifica notablemente ya que se limita a valorar cuál de las dos normativas tiene una mayor potencialidad protectora. Este carácter preferente de la salvaguarda del interés ecológico que se recuerda en los AATC 88/2008, de 2 de abril, y 34/2009, de 27 de enero, y se reitera en los AATC 225/2009, de 27 de julio, FJ 4; 277/2009, de 10 de diciembre, FJ 3, y 56/2010, de 29 de mayo, FJ 3; del que deriva que el criterio que ha de seguirse cuando se trata de normas medioambientales es el procurar la mayor protección del interés ecológico, teniendo en cuenta que los perjuicios medioambientales son de difícil reparación.

Conforme a lo anterior, la representación procesal del Estado pretende justificar que la legislación estatal es más protectora del interés ecológico que la norma autonómica impugnada pues considera que, de lo expuesto en la demanda del presente recurso, resulta claro que la norma impugnada no otorga protección al medio ambiente ya que impide, mediante la construcción del complejo a que se refiere, la recuperación de la cubierta vegetal de los montes incendiados sobre los que dicha construcción ha de llevarse a cabo. Recuerda la Abogada del Estado que la Ley 6/2010 tiene por objeto declarar como proyecto regional el denominado “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski”, que se pretende emplazar en la ladera del cerro de San Juan, ubicada en la entidad local menor de Villavieja del Cerro, perteneciente al municipio de Tordesillas (Valladolid), llevando aparejada la ejecución de tal proyecto un cambio de uso de terrenos que fueron afectados por un incendio en el año 1999. Señala igualmente que por Sentencia de 22 de febrero de 2008 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm.2 de Valladolid, se anuló el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Tordesillas de 4 de octubre de 2006, por el que se resolvía conceder la autorización de uso excepcional en suelo rústico, para la construcción de una pista de esquí seco en la entidad local menor de Villavieja del Cerro, decisión confirmada en apelación por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 28 de mayo de 2009. En ese sentido alega que la estimación del recurso contencioso- administrativo se fundamentó, entre otros motivos, en el desconocimiento por la resolución administrativa impugnada del art. 50 de la Ley de montes, precepto que establece un lapso de tiempo mínimo para proceder al cambio de uso de los terrenos forestales afectados por un incendio, constituyendo una norma básica de protección del medio ambiente dictada por el Estado en el ejercicio de la competencia prevista en el art. 149.1.23 CE pues tiene una manifiesta finalidad protectora de la masa forestal de terrenos devastados por incendio, recogiendo una puntual prohibición dirigida a las peticiones de cambio de uso forestal. Indica también que, conforme a su propia exposición de motivos, la finalidad perseguida por la norma autonómica es, sin duda, económica, ignorando, además de la anulación judicial de autorización de cambio de uso de los terrenos sobre los que se ubicará el complejo, la prohibición de cambio de uso forestal antes del transcurso de treinta años establecida por la legislación básica estatal e igualmente la situación de degradación vegetal de tales terrenos. De esta forma la Abogada del Estado considera que, constituyendo la construcción del complejo una actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal del monte sobre el que aquella pretende llevarse a cabo, en tanto impide que el mismo pueda llegar a alcanzar el potencial forestal arbolado que poseía antes del incendio de 1999, la Ley 6/2010, que permite tal construcción, se halla en abierta contradicción con los propósitos de regeneración del monte que demandan los principios de gestión forestal sostenible. Concluye así la Abogada del Estado que, siendo la legislación estatal indudablemente más protectora del interés ecológico frente a la prevalencia otorgada por la norma autonómica al desarrollo económico de la zona en detrimento del interés público de protección de la regeneración de suelo forestal, aquélla debe prevalecer hasta que se resuelva el recurso, manteniéndose, entretanto, la suspensión de la ley autonómica impugnada.

Ponderando ya los concretos perjuicios que ocasionaría el levantamiento de la suspensión de la ley impugnada, la Abogada del Estado comienza poniendo de manifiesto la importancia que para España tiene su masa forestal, no solo como patrimonio paisajístico y cultural sino también en cuanto resulta imprescindible en la lucha contra el cambio climático y la defensa contra la desertificación, sequías e inundaciones y su fragilidad ante agresiones que casi siempre ocasionan perjuicios irreversibles. Para la restauración, conservación y mejora de la cubierta vegetal de los montes tiene trascendencia el tratamiento jurídico de la protección frente a los incendios forestales como se destaca en la exposición de motivos de la Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. De acuerdo con ello la Abogada del Estado hace alusión al irreparable daño que para los terrenos forestales incendiados supone la ejecución del proyecto regional “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski”, los cuales quedarían desprotegidos mientras que el mantenimiento de la suspensión no les ocasionaría daño alguno. Estima la Abogada del Estado que, caso de declararse la inconstitucionalidad de la ley impugnada, resultará imposible reparar los perjuicios causados a los terrenos devastados por el incendio, no solo por la evidente dificultad de obtener la demolición de lo construido en ellos sino porque los perjuicios causados al medio natural durante la pendencia del proceso no serán siempre reparables dada la imposibilidad de devolver el medio natural a su anterior estado. Por ello afirma que resulta innegable que los perjuicios que podrían derivarse de la inmediata aplicación de la ley impugnada son ciertos y de difícil o imposible reparación pues ocasionaría perjuicios irreversibles al medio ambiente al impedir la regeneración del monte incendiado sobre el que el complejo se ubicará así como la restauración de su hábitat y la supervivencia de las especies de flora y fauna silvestre que allí habiten.

Finalmente la Abogada del Estado argumenta que no existen perjuicios derivados del mantenimiento de la suspensión pues no se aprecian intereses a los que deba subordinarse la protección del medio ambiente de acuerdo con la doctrina de los AATC 34/2009 y 225/2009 ya que de la propia exposición de motivos de la norma impugnada se deduce que la misma persigue el desarrollo económico de la zona en la que se enclava el complejo, intencionalidad económica legítima pero que ha de satisfacerse en consonancia con una adecuada protección del medio ambiente. Por ello considera que, en la ponderación de intereses en juego, ha de prevalecer el encaminado a la regeneración forestal en cuanto los daños a los terrenos incendiados pueden resultar irreversibles de permitirse, durante la sustanciación de este proceso, la ejecución del proyecto regional, mientras que la efectividad de mantener la prohibición de cambio de uso no produciría más consecuencias que las estrictamente económicas que, en el supuesto de ser estimada la impugnación, además de ser de posible reparación, en ningún caso tal prohibición dañaría a la regeneración del monte y la restauración de hábitat que son objeto de protección.

La Abogada del Estado adjunta a su escrito de alegaciones un informe de la Dirección General de Medio Natural y Política Forestal en el que, comparando imágenes que describen el estado del terreno antes (1986) y después del incendio (2002) así como en el año 2008, se concluye que las obras del complejo afectan a las zonas que antaño albergaban la masa arbórea más desarrollada impidiendo la efectiva regeneración de la cubierta vegetal.

7. El Director de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en representación del Gobierno de esa Comunidad Autónoma, presentó sus alegaciones por escrito registrado el día 13 de junio de 2011.

En las mismas sostiene que el mantenimiento de la suspensión requiere la justificación de la existencia de perjuicios, los cuales no han sido expuestos en el escrito de interposición del recurso cuando es al Gobierno al que corresponde aportar las razones y argumentos que justifiquen la prolongación temporal de la medida, teniendo en cuenta, además, el carácter excepcional que la medida de suspensión tiene.

Recuerda seguidamente los criterios de la doctrina del Tribunal Constitucional relativos a la sustanciación de este incidente de los que destaca la necesidad de ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda, recordando que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de recurso. Resalta, asimismo, que de lo que se trata en este incidente es de dilucidar si los perjuicios que puedan alegarse por el Abogado del Estado en este trámite tienen la gravedad y consistencia necesarias para prevalecer sobre la presunción de legitimidad de la que goza la Ley 6/2010 y los intereses que se vinculan a su aplicación efectiva. Recuerda, además, que en este incidente deben rechazarse consideraciones relacionadas con el fondo del asunto debatido en el proceso principal de manera que, en este momento procesal, la cuestión ha de centrarse exclusivamente en determinar si el levantamiento de la suspensión de la ley recurrida lesionaría los intereses generales o de terceros produciendo con ello perjuicios de imposible o difícil reparación que hayan de prevalecer sobre la ya mencionada presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto.

Aplicando al caso la doctrina expuesta el Letrado autonómico considera que la ley impugnada no genera perjuicio alguno que justifique el mantenimiento de la suspensión pues lo único que late en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto es una cuestión estrictamente jurídica relacionada con el sistema de reparto competencial y, someramente, con el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho a la ejecución de las Sentencias, razón por la cual la vigencia de la ley no alcanza en ningún caso a producir perjuicios irreparables ni para el interés general ni para los intereses de particulares. Apunta al respecto que la vigencia y aplicación de la norma supuso la ocupación de la zona geográfica a la que se contrae el proyecto regional aprobado y el comienzo y avance de las obras precisas para su ejecución de tal suerte que, en términos de causación de hipotéticos perjuicios, resulta irrelevante el mantenimiento de la suspensión inicial y automáticamente acordada pues al momento de interponerse el recurso las obras estaban ya muy avanzadas por lo que, a efectos meramente dialécticos, apunta que el perjuicio ambiental que se le pudiera achacar estaría ya consumado.

Aludiendo a los reproches de inconstitucionalidad dirigidos contra la norma estima que en ninguno de ellos puede entenderse producido perjuicio alguno que justifique el mantenimiento de la suspensión puesto que, en lo que respecta a la imposibilidad de cambio de uso de los terrenos forestales incendiados establecida por la Ley de montes, entiende que las obras ya realizadas ocupando una mínima parte de un terreno ubicado en un cerro apartado de cualquier núcleo de población no es susceptible, por sí mismo y en los términos fácticos que exige este Tribunal, de causar perjuicio alguno ni a los intereses generales ni a los de ningún particular. En cuanto al alegado derecho a la tutela judicial efectiva de los particulares afectados por las Sentencias recurridas entiende que el levantamiento de la suspensión no afectaría en absoluto al derecho que se dice vulnerado ni tampoco, respecto a la alegada vulneración del art. 106.1 CE, considera que exista actuación administrativa alguna que esté siendo impedida de ser controlada jurisdiccionalmente.

Concluye, por ello, que no hay perjuicios que pudieran producirse como consecuencia de la plena vigencia de la ley recurrida mientras que, de contrario, señala los beneficios que, a su entender, amparan la petición relativa al levantamiento de la suspensión decretada pues con el proyecto se persigue el desarrollo económico de la zona rural en la que se enclava, con mínima población en la específica ubicación, pero con fácil acceso desde los núcleos de población más cercanos, que permitirían el desarrollo económico de una zona desfavorecida, facilitando el fomento de un modelo basado en la equidad territorial y en la cohesión social, al potenciar la colaboración entre los núcleo rurales y urbanos con el fin de lograr la generación de empleo y riqueza.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia que afecta a la Ley de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional “"Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski”, que se encuentra suspendida en su aplicación como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE, al promoverse el recurso de inconstitucionalidad contra la misma por el Presidente del Gobierno.

La referida Ley de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, tiene por objeto declarar como proyecto regional el denominado “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski”, que se pretende emplazar en la ladera del cerro de San Juan, ubicada en la entidad local menor de Villavieja del Cerro, perteneciente al municipio de Tordesillas (Valladolid). La declaración legal produce los efectos previstos para los proyectos regionales en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio, respecto de tales instrumentos y, en concreto, “la inmediata aptitud para la ejecución del proyecto y para su actividad posterior y puesta en funcionamiento al servicio de todos los ciudadanos” (artículo único.2). Además, las determinaciones del proyecto regional son de aplicación plena, con los efectos previstos en el artículo 6.3 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, con excepción del presupuesto, que tiene carácter orientativo (artículo único.3). La aprobación del referido proyecto regional comporta, en fin, la modificación del Plan general de ordenación urbana de Tordesillas, lo que implica que las determinaciones urbanísticas aplicables en el ámbito del proyecto regional serán las que en él se prevén (disposición adicional única).

En el recurso de inconstitucionalidad del que trae causa el presente incidente de mantenimiento o levantamiento de la suspensión se ha sostenido por la Abogacía del Estado la infracción del art. 149.1.23 CE, pues en el mismo se defiende que la necesidad de observar un periodo mínimo de tiempo -treinta años- sin permitir el cambio de uso de los terrenos forestales afectados por un incendio a fin de favorecer con ello la regeneración de la cubierta vegetal de los mismos es una decisión que se enmarca en la competencia sobre protección del medio ambiente propia del Estado, competencia que se habría visto desconocida por la decisión autonómica relativa a la realización del proyecto regional al que se refiere la Ley de Castilla y León 6/2010, obviando las prohibiciones de cambio de uso forestal y realización de actividades incompatibles con la regeneración de la cubierta forestal impuestas por el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, en una zona que se había visto afectada en su momento por un incendio forestal. Además se sostiene la inconstitucionalidad de la ley por vulneración de los arts. 24.1 y 106 CE por abuso del privilegio jurisdiccional de las normas con fuerza de ley pues se afirma que la finalidad de la Ley 6/2010 es impedir el despliegue de la normal eficacia de anteriores fallos judiciales contrarios a la puesta en marcha del ya mencionado proyecto regional.

2. Sobre este tipo de incidentes de suspensión es reiterada nuestra doctrina según la cual, para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma, es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, se ha destacado que esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda, recordando que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de recurso (por todos, ATC 44/2011, de 12 de abril, FJ 2).

3. En esta ocasión, la Abogada del Estado ha solicitado el mantenimiento de la suspensión alegando, en primer lugar, que la legislación estatal resulta ser más protectora del interés ecológico que la Ley 6/2010 con la que ha entrado en conflicto de manera que, en atención a la preferencia que la doctrina de este Tribunal ha otorgado al mencionado interés ecológico en la resolución de incidentes como el que nos ocupa, no cabría sino el mantenimiento de la suspensión de la Ley 6/2010. Además, en un plano más concreto, subrayando la importancia que tiene el mantenimiento de la masa forestal de nuestro país, ha señalado que la ejecución del proyecto regional en cuestión produciría un daño irreparable en los terrenos forestales que, en su momento, resultaron afectados por un incendio impidiéndose así la necesaria regeneración del monte y la restauración del hábitat. Añade, además, que la ejecución de las obras derivadas de la aplicación de la norma ahora suspendida, producirán perjuicios irreversibles tanto por la dificultad de demoler lo construido como por la imposibilidad de reponer el medio natural a su estado anterior. Por el contrario, la representación procesal de la Junta de Castilla y León, tras recordar los criterios generales de nuestra doctrina respecto al mantenimiento o levantamiento de la suspensión, estima que la aplicación de la Ley 6/2010 no ha de generar perjuicio alguno ni a los intereses generales ni a los de ningún particular mientras que, por el contrario, contribuye al desarrollo económico de la zona en la que se ubica la instalación.

4. Expuestos siquiera sumariamente los perjuicios a los intereses particulares y generales que cada una de las partes plantea que pueden producirse si se mantiene o se alza la suspensión previamente acordada por el Tribunal, procede que realicemos la ponderación que es propia de este incidente cautelar. Para ello deberemos determinar los intereses que han de prevalecer, por ser menos resistentes al perjuicio o acreedores de una protección preferente, y cuáles deben ceder, por ser su lesión menos onerosa o de menor incidencia su sacrificio en caso de colisión, teniendo en cuenta, a tal fin, de una parte, la irreparabilidad o dificultad de reparación de las situaciones que pudieran generarse y, de otra parte, la trascendencia de los intereses subyacentes, generales y particulares.

En la ponderación que se nos demanda también habremos de tener necesariamente presente que, como recuerda el ATC 56/2010, de 19 de mayo (FJ 3), existe ya una doctrina muy amplia y reiterada de este Tribunal en relación con la decisión a adoptar en los incidentes de levantamiento o mantenimiento de la suspensión previamente acordada, cuando, como en este caso, entre los intereses públicos y privados concernidos se encuentran los específicamente medioambientales. Así lo hemos puesto de manifiesto, con remisión a doctrina anterior, en los AATC 225/2009, de 27 de julio, FJ 4 y 277/2009, de 10 de diciembre, FJ 3, en los que, acogiendo tal doctrina, indicamos que en materia de suspensión cautelar la salvaguarda del interés ecológico merece la condición de interés preferente, dada la fragilidad e irreparabilidad de los perjuicios que se podrían producir en caso de su perturbación, por lo que sólo cabe admitir su subordinación a otros intereses públicos o privados de carácter patrimonial cuando la lesión de éstos suponga afectar a un sector económico de manera directa e inmediata, fundamental para la economía de la Nación, con posibles perjuicios económicos de muy difícil reparación, o bien cuando la aplicación de las medidas controvertidas fuera susceptible de provocar gravísimos efectos perjudiciales.

Tampoco resulta ocioso recordar ahora que en la ponderación propia de este incidente cautelar resultan ajenas consideraciones que traten de vincular el levantamiento o ratificación de la suspensión a la solución que, en su caso, pudiera darse a la cuestión de fondo objeto del debate sobre el que versa el proceso, dado que ninguna relevancia puede tener en la resolución que ahora vayamos a adoptar, necesariamente desvinculada de la que en su día haya de adoptarse sobre el debate de fondo. Es por ello que, como en anteriores ocasiones (así, en los AATC 88/2008, de 2 de abril, FJ 5; 34/2009, de 24 de enero, FJ 5, y 56/2010, de 19 de mayo, FJ 3), debamos desechar, en este momento, las alegaciones de la Abogada del Estado relativas a la supuesta mayor protección del interés ecológico que se derivaría de la aplicación de la legislación básica en materia de medio ambiente que se reputa vulnerada por la autonómica impugnada -esto es, el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, en la redacción dada al mismo por la Ley 10/2006, de 28 de abril-, por ser ésta una cuestión directamente relacionada con el aspecto competencial de la disputa trabada sobre el fondo del asunto y que, por tanto, deberá ser dilucidada en la Sentencia por la que se ponga fin al proceso. Procede, por tanto, recordar que, a los efectos del presente incidente, es preciso que los argumentos en los que se justifique el mantenimiento de la suspensión solicitada sean aportados y razonados con detalle, lo que viene a significar que, en este caso, sea preciso demostrar, más allá de la simple discrepancia entre lo dispuesto en las dos normas que han entrado en conflicto, que la ejecución del proyecto regional al que se refiere la Ley 6/2010 es, en sí misma, susceptible de ser determinante para la producción de perjuicios de imposible o difícil reparación en los intereses públicos o en los de ciudadanos afectados por la norma en cuestión que justifiquen el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada.

5. Desde esta última perspectiva, a fin de valorar adecuadamente los efectos perjudiciales que, según alega la Abogada del Estado, se producirían para los intereses generales vinculados a la protección del medio ambiente hemos de señalar que la importancia ecológica de los montes y terrenos forestales ha sido ya señalada en nuestra doctrina en relación con este tipo de incidentes pues en el ATC 88/2008, de 2 de abril, FJ 8, ya apreciamos que: “Es evidente que los montes y terrenos forestales revisten un interés general al incidir positivamente en los procesos ecológicos y ambientales dada la transcendencia que estos ecosistemas desempeñan en la regulación del ciclo hidrológico, el cambio climático, la producción de materias primas, etc.”.

De dicha importancia se hacen igualmente eco tanto la legislación estatal -Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes- como la autonómica -Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León- respondiendo así al mandato de utilización racional de los recursos naturales contenido en el artículo 45 de nuestra Constitución. En particular la norma autonómica destaca en su exposición de motivos que “el eje básico de esta Ley es el de la gestión forestal sostenible, entendida como el aprovechamiento y uso de los montes, de forma e intensidad que permitan mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración, para atender ahora y en el futuro sus funciones ecológicas, económicas y sociales”. Asimismo, en las dos normas legales citadas, subyace, como uno de los elementos integrantes del régimen establecido para la conservación y protección de los montes, la preocupación del legislador por asegurar la regeneración de la vegetación forestal en el caso en que la misma se haya visto afectada por un incendio lo que se pone de manifiesto tanto en la prohibición de la realización de actividades incompatibles con la regeneración de la cubierta vegetal [art. 50.1 b) de la Ley estatal 43/2003 o 92.1 de la Ley autonómica 3/2009] como en el establecimiento de un plazo de tiempo que se considera necesario para permitir la recuperación de esa cubierta vegetal [arts. 50.1 a) de la Ley estatal 43/2003 y 92.3 de la Ley autonómica 3/2009]. Igualmente la ya citada Ley autonómica 3/2009 señala en su art. 93.1, al definir la restauración forestal, que guarda una directa relación con la corrección de los nocivos efectos producidos en los bosques por los incendios forestales, que la misma tendrá como fines prioritarios la recuperación de la funcionalidad de los ecosistemas forestales, la lucha contra la erosión, la mejora de la calidad de los recursos hídricos, la estabilidad de los terrenos y la protección de infraestructuras de interés general. Resulta así que podamos concluir que la regeneración de la vegetación forestal en los terrenos de tal carácter que se hayan visto afectado por incendios constituye un objetivo perseguido por igual en las legislaciones estatal y autonómica en materia de montes.

6. Lo que acabamos de exponer ha de ponerse ahora en relación con los concretos perjuicios alegados por la Abogada del Estado de los cuales, a la vista de la documentación que consta en los autos han de destacarse tres aspectos. En primer lugar, que el complejo al que la Ley 6/2010 se refiere pretende ubicarse en unos montes que, en su momento, sufrieron un incendio forestal, extremo fáctico reiteradamente afirmado en las diversas resoluciones judiciales dictadas en relación con este proyecto y no contradicho por la representación procesal de la Junta de Castilla y León. En segundo lugar, que las obras ya realizadas o en curso de realización afectan al terreno forestal en cuestión y, en particular, a la regeneración de la cubierta vegetal en su momento afectada por el incendio, tal y como pone de manifiesto el informe que la Abogada del Estado adjunta a su escrito de alegaciones, y, en tercer lugar, que, como expresamente se señala en la memoria del proyecto que se adjunta a la Ley 6/2010, los terrenos en los que se ubica estaban clasificados como suelo rústico protegido en atención a integrar superficies de valor natural paisajístico y forestal.

Por ello, teniendo en cuenta los extremos mencionados, y sin perjuicio de la valoración que la norma merezca desde el punto de vista de los motivos de inconstitucionalidad aducidos en el proceso principal y del todo ajenos al presente incidente, podemos concluir que la aplicación de la norma impugnada no resulta ser indiferente desde la perspectiva del interés ecológico y medioambiental que hemos considerado preferente en nuestra doctrina, pues -teniendo en cuenta que la reparación del daño medioambiental resulta en muchas ocasiones difícil, cuando no imposible, dada su fragilidad- el levantamiento de la suspensión del precepto impugnado colocaría en situación de mayor riesgo los valores medioambientales susceptibles de protección y consistentes en este caso en la regeneración de la masa forestal en una zona protegida por el propio planeamiento urbanístico.

En este sentido, conforme a la propia exposición de motivos de la Ley 6/2010, el proyecto “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski” concreta su actuación principal en la construcción de dos pistas de esquí con superficie de deslizamiento sintético y remonte independiente, así como un edificio de gestión y servicios, y la urbanización de las infraestructuras de accesibilidad y aparcamiento necesarias para su eficaz funcionamiento, así como diversas actuaciones recreativas. Actividades todas ellas que, en la perspectiva cautelar que ahora hemos de adoptar, son incompatibles con el interés ecológico manifestado en la recuperación de la cubierta vegetal y del hábitat que le es propio, dada la apreciable repercusión negativa que sobre la recuperación de la cubierta forestal en tal zona tendría la ejecución de las obras necesarias para la construcción de las instalaciones del complejo. Añádase a lo anterior que la implantación de instalaciones en esa zona, podría dar lugar, amén de sus consecuencias materiales perjudiciales para la regeneración medioambiental de los terrenos, a la consolidación de situaciones jurídicas difíciles de reparar si la norma no se declara conforme a la Constitución y aquellas situaciones jurídicas vinculadas a la construcción y posterior explotación del complejo pudieran o hubieran de ser anuladas.

Por ello, podemos considerar que se han aportado elementos de juicio suficientes para que apreciemos que concurren aquí las notas de certeza e inmediatez de los daños y la imposibilidad de corregir los posibles perjuicios susceptibles de ser considerados como determinantes para acordar el mantenimiento de la inicial suspensión de la ley impugnada Así, de la ponderación de los diferentes intereses puestos de manifiesto por las partes comparecidas resulta que no aparece aquí ni se invoca de contrario una lesión de intereses públicos o privados de carácter patrimonial de tal magnitud que suponga afectar a un sector económico de manera directa e inmediata, fundamental para la economía de la Nación, con posibles perjuicios económicos de muy difícil reparación. En efecto, aun cuando la finalidad económica que persigue el proyecto al que hace referencia la Ley 6/2010 es indudable, y baste para ello con el examen de las afirmaciones contenidas en su propia exposición de motivos, lo cierto es que, desde el punto de vista cautelar que ahora hemos de adoptar, el perseguido efecto dinamizador de la actividad económica que se infiere tanto de la ya aludida exposición de motivos de la Ley 6/2010 como de la memoria del proyecto regional no reviste por sí solo la entidad suficiente para enervar la prevalencia otorgada, en la ponderación propia de este tipo de incidentes, a los intereses específicamente medioambientales. No nos encontramos aquí ante alguno de los supuestos en los que, conforme a nuestra doctrina, los intereses medioambientales hayan de quedar subordinados a otros, pues, en este caso, los vinculados a la explotación de la instalación proyectada no pueden encontrarse comprendidos entre aquellos que pueden conllevar el desplazamiento de los relacionados con la preservación del medioambiente. Por un lado, es clara la incompatibilidad de la actividad proyectada con la recuperación de la cubierta vegetal en la zona afectada dado el carácter notorio, cierto y de presente en el alcance e intensidad de los daños que podría sufrir la regeneración de los terrenos forestales en los que se proyecta la instalación, objetivo éste de regeneración en cuya consecución coinciden el ordenamiento estatal y el autonómico. Por otro lado ya hemos apreciado que tampoco aparece aquí una lesión de intereses públicos o privados de carácter patrimonial de tal magnitud que suponga afectar a un sector económico de manera directa e inmediata, fundamental para la economía de la Nación, con posibles perjuicios económicos de muy difícil reparación.

Hemos de confirmar, entonces, la prevalencia del bien jurídico ambiental, expresado en este caso en la regeneración de la masa forestal, sobre el desarrollo de determinadas actividades económicas en los casos en que el ejercicio de éstas sea susceptible de poner en cuestión los objetivos de preservación del medio ambiente que, conforme a nuestra doctrina, han de gozar de consideración preferente en este momento procesal. Por ello, nuestra decisión debe consistir en mantener la suspensión de la norma controvertida, pues es razonable temer que su aplicación podría ocasionar consecuencias desfavorables para los valores medioambientales susceptibles de protección a los que ya hemos hecho referencia.

En suma, por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Mantener la suspensión de la Ley de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski”.

Madrid, a diecinueve de julio de dos mil once.

AUTO 115/2011, de 19 de julio de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:115A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1749-2011, planteada por la Audiencia Nacional en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Administraciones públicas: personal laboral al servicio de las Administraciones públicas. Convenios colectivos: subordinación de convenios colectivos a la ley. Decretos-leyes: derechos fundamentales; límite material de los Decretos-leyes. Derecho a la negociación colectiva: contenido del derecho a la negociación colectiva. Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad: cuestión de inconstitucionalidad notoriamente infundada. Negociación colectiva: convenios colectivos versus Decretos-leyes. Personal al servicio de las Comunidades Autónomas: retribuciones de empleados públicos. Presupuestos públicos: déficit público. Salario: reducciones salariales (ATC 85/2011).

AUTO

I. Antecedentes

1. El 23 de enero de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, al que se acompaña, junto con el testimonio de los procedimientos acumulados de conflicto colectivo 205-2010, 211-2010 y 229-2010 que se tramitan ante dicha Sala, el Auto de 7 de marzo de 2011, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto- ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, por posible vulneración de los arts. 7, 28.1 y 37.1 CE, que causó, a su vez, la promulgación de la Ley 4/2010, de 29 de junio, de medidas urgentes, que modificó los artículos 19 y 22 de la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Coalición sindical independiente de trabajadores de Madrid (CSIT-Unión profesional) interpuso demanda de conflicto colectivo contra Canal de Isabel II, ante la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, solicitando que se dictase Sentencia “en la que, tras la estimación de las pretensiones de esta parte, proceda a declarar ilegal la reducción practicada en las nóminas del personal al servicio del Canal de Isabel II y deje sin efecto el citado instrumento que infringe el convenio colectivo al promover actos jurídicos que lesionan la estructura de salario fijado en el mismo”.

Dicha demanda fue presentada el 3 de noviembre de 2010 y fue registrada bajo el número 205- 2010 en materia de conflicto colectivo.

b) La Federación de servicios a la ciudadanía de Comisiones Obreras-Madrid, ante la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, presentó demanda de conflicto colectivo contra Canal de Isabel II, solicitando que se dictase Sentencia “que condene a la demandada a dejar sin efecto la medida adoptada y dada a conocer a la plantilla a través de comunicado personal y se la condene a cumplir las previsiones del convenio colectivo y que las retribuciones a percibir por los trabajadores en los meses de junio de 2010 y sucesivos, han de ser las mismas que venían percibiendo hasta entonces, dejando sin efecto las reducciones retributivas efectuadas por la empresa y retrotrayendo la situación al momento existente previo a esta aplicación unilateral. Y subsidiariamente, se avenga a reconocer que las retribuciones a percibir por los trabajadores de la empresa en los meses de junio de 2010 y sucesivos, han de ser las mismas que venían percibiendo hasta el 31 de diciembre de 2009, a no resultar a partir de este momento de aplicación la subida salarial establecida para 2010, del 0,3 por 100 dejando sin efecto las reducciones retributivas efectuadas por la empresa que excedan de tal porcentaje (4,7 por 100) y retrotrayendo la situación al momento existente a excepción de la precitada reducción del 0,3 por 100”.

Dicha demanda fue presentada el día 10 de noviembre de 2010 y fue registrada con el núm. 211, en materia de conflicto colectivo.

c) La Federación de industrias afines de la central sindical UGT, presentó demanda de conflicto colectivo, ante la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, contra Canal de Isabel II, solicitando que se dictase Sentencia en la que se declare: “El derecho de los trabajadores del Canal de Isabel II, sujetos al XVIII convenio colectivo de Canal de Isabel II, a percibir íntegramente las retribuciones pactadas en el referido convenio en la cifra en la que las venían percibiendo hasta el 30 de junio de 2010 o, con carácter subsidiario, las retribuciones que venían percibiendo hasta el 31 de diciembre de 2009. La obligación de la empresa demandada de negociar y acordar con la representación legal de los trabajadores la distribución y aplicación individual de la reducción salarial prevista en el Real Decreto- ley 8/2010 y en la Ley 4/2010, de 29 de junio”. Por otrosí interesó el planteamiento de cuestión de constitucionalidad.

Dicha demanda fue presentada el día 22 de noviembre de 2010 y fue registrada con el núm. 229, en materia de conflicto colectivo.

d) Por Auto de fecha 13 de diciembre de 2010, dictado en los autos de conflicto colectivo núm. 205-2010, se acordó “acumular a las presentes actuaciones instadas por la Coalición sindical independiente y de trabajadores de Madrid (SCIT-Unión profesional) en materia de conflicto colectivo la demanda registrada bajo el núm. 21-201 en materia de conflicto colectivo e instada por la Federación de servicios de la ciudadanía de Comisiones Obreras, así como la demanda registrada bajo el número 229-2010 en materia de conflicto colectivo e instada por la Federación de industrias afines de la central sindical de la Unión General de Trabajadores”.

e) Concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia en los procedimientos acumulados de conflicto colectivo 205-2010, 211-2010 y 229-2010, la Sala dictó providencia el 23 de diciembre de 2010 por la que, en cumplimiento del art. 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal en el plazo común e improrrogable de diez días, para que alegasen lo que a su derecho conviniera sobre la pertinencia de plantear cuestión de constitucionalidad respecto de la nueva redacción de los artículos 19 y 22 de la Ley 4/2010, de 29 de junio, que modificó la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para el año 2010, causada y promovida en ejecución del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, que modificó, a su vez, los artículos 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, ya que podría afectar al contenido esencial del derecho a la libertad sindical, regulado en los artículos 7 y 28.1 CE, en relación con el derecho de negociación colectiva (art. 37.1 CE), dado que los preceptos citados han dejado sin efecto las retribuciones pactas en el vigente XVIII convenio colectivo de la empresa pública Canal de Isabel II.

f) La Federación de servicios a la ciudadanía de Comisiones Obreras en Madrid presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el 19 de enero de 2011, que se complementó de un escrito posterior, registrado el día 24 de enero de 2011, presentado a raíz de haberse detectado un error en el primero de ambos escritos. La Federación manifestó su conformidad con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y con las razones aducidas para ello por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional.

g) El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones con fecha 19 de enero de 2011, no estimando procedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

h) La empresa pública Canal de Isabel II formuló sus alegaciones por medio de escrito presentado el 21 de enero de 2011 y en el que manifestó su criterio contrario al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

i) La Federación de industrias afines de la central sindical UGT presentó alegaciones mediante escrito registrado el 24 de enero de 2011, solicitando el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por posible vulneración de los artículos 86.12, 28.1 y 37.1 CE.

j) El 24 de enero de 2011, el representante legal de la empresa pública Canal de Isabel II presentó escrito solicitando nulidad de actuaciones de los procedimientos acumulados 205-2010, 211- 2010 y 229-2010 alegando que debieron tramitarse por el procedimiento de tutela de derechos de libertad sindical y no por el procedimiento de conflicto colectivo, circunstancia que le ha producido indefensión. Mediante providencia dictada el día 25 de enero de 2011, la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional rechazó de plano la nulidad de actuaciones interpuesta por la empresa pública Canal de Isabel II. Considerando que la anterior providencia carecía de argumentación suficiente, la empresa pública Canal de Isabel II formuló un segundo incidente de nulidad de actuaciones el 23 de febrero de 20111 que fue nuevamente rechazado de oficio por providencia de 24 de febrero de 2011.

k) Finalmente, la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional dictó el Auto de 7 de marzo de 2011 por el que se acuerda por unanimidad elevar cuestión de inconstitucionalidad para que resuelva si el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, que modificó los artículos 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, que causó a su vez, la promulgación de la Ley 4/2010, de 29 de junio, de medidas urgentes, que modificó los artículos 19 y 22 de la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid, ha vulnerado o no el contenido esencial del derecho de libertad sindical, regulado en los artículos 7 y 28 CE en relación con el derecho de negociación colectiva, regulado en el art. 37.1 CE”.

3. El mencionado Auto de 7 de marzo de 2011 de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que seguidamente, y de forma resumida, se indican.

En primer lugar, la Sala afirma la relevancia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad para resolver el litigio planteado, pues, acreditado que la empresa pública Canal de Isabel II abonó los salarios pactados convencionalmente hasta la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2010, se hace evidente que es la nueva redacción de los preceptos cuestionados el obstáculo que impide el mantenimiento de las retribuciones pactadas en el XVIII convenio colectivo de Canal de Isabel II, así como el mantenimiento de las retribuciones consolidadas a fecha 31 de diciembre de 2009, al haber reducido los preceptos reiterados la masa salarial del organismo.

Tras ello la Sala pone énfasis en destacar que el Real Decreto-ley 8/2010 desencadenó las modificaciones de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2010 y de la Ley de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para el año 2010, reiterando que fue la entrada en vigor de este real decreto-ley la desencadenante de la reducción retributiva en el sector público estatal. Y añade que, teniendo este real decreto-ley carácter de norma parcialmente básica (art. 149.1.7 CE), su cumplimiento era obligado para las Comunidades Autónomas. Por estos motivos la Sala concluye que el Real Decreto-ley 8/2010 es la norma que debe contrastarse con la Constitución.

Acto seguido procede a realizar el análisis sobre la concurrencia de los requisitos exigidos por el art. 86.1 CE para la validez de los decretos-leyes, afirmando no tener dudas acerca de que la intervención del Gobierno estuvo causada por una extraordinaria y urgente necesidad de acometer medidas orientadas a la reducción radical del déficit público. Pero en relación con el requisito negativo, consistente en que no podrá afectarse al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, ni a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución, la Sala considera que no es posible, sin vulnerar lo establecido en los arts. 7, 28.1 y 37.1 CE, modificar mediante decreto-ley lo pactado en un convenio colectivo, puesto que dicha modificación, al afectar a la intangibilidad del convenio colectivo durante su vigencia, incide directamente en la afectación de derechos fundamentales.

A continuación, precisa la Sala que su duda de constitucionalidad se plantea en relación con el personal laboral -y no con los funcionarios públicos- exponiendo las razones que le llevan a considerar que aunque funcionarios y personal laboral están sometidos a los incrementos de la masa salarial establecidos anualmente en la ley de presupuestos generales del Estado, una vez concluidos los acuerdos que determinan los límites presupuestarios para cada año, para el personal laboral tendrán la consideración y efectos previstos en el art. 83 de la Ley del estatuto de los trabajadores, que son los propios de los convenios colectivos, de manera que una vez aprobada la ley de presupuestos generales del Estado, los convenios colectivos que se concluyan conforme a la misma, una vez aprobados por la comisión ejecutiva de la comisión interministerial de retribuciones, obligan a la Administración y a su personal laboral durante todo el tiempo de su vigencia, siendo inaplicable lo dispuesto en el art. 38.10 de la Ley del estatuto básico del empleado público (LEEP), así como la cláusula rebus sic stantibus, a diferencia de lo que acontece con el personal funcionario.

Tras exponer la doctrina constitucional sobre el derecho a la negociación colectiva como parte integrante del contenido esencial del derecho de libertad sindical en su vertiente funcional, la Sala de lo Social insiste en que no considera constitucionalmente posible que se pueda suspender, modificar o suprimir un convenio colectivo durante su vigencia mediante un decreto-ley, aunque concurra la nota positiva exigida por el art. 86.1 CE, puesto que la suspensión, modificación o supresión del convenio afecta al contenido esencial de los derechos fundamentales de negociación colectiva y libertad sindical, lo cual está vedado por la Constitución, sin perjuicio de que podría haberse salvado constitucionalmente dicha limitación si se hubiera activado el procedimiento previsto en el art. 86.3 CE, procediendo las Cortes a tramitarlo como proyecto de ley, por el procedimiento de urgencia.

4. Mediante providencia de 17 de mayo de 2011 la Sección Tercera de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegase lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales establecidos en el art. 35.2 LOTC y por si fuese notoriamente infundada.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el 2 de junio de 2011, en el que considera que, efectivamente, la cuestión de inconstitucionalidad es inadmisible por falta de cumplimiento de los requisitos procesales y por ser notoriamente infundada.

En relación con el primero de los aspectos señalados, el Fiscal General rechaza que el órgano proponente haya cumplido de manera correcta el trámite de audiencia regulado en el art. 35.2 LOTC, dado que todas las dudas de constitucionalidad recogidas en el Auto se centran en la vulneración del art. 86.1 CE, precepto que no fue mencionado en la providencia de 23 de diciembre de 2010 y sobre el que la Confederación General del Trabajo no hizo alegación alguna. Añadió asimismo que en el caso de los trabajadores de la empresa pública Canal de Isabel II, la reducción salarial fue acordada por una ley, en concreto la Ley 4/2010, de 29 de junio, de medidas urgentes, y no por un Decreto-ley, sin que se haya abierto debate sobre este extremo, ni sobre la suficiencia o no de dicha ley.

En segundo lugar, el Fiscal General cuestiona también la justificación del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, por entender que esta norma, al contemplar a un colectivo de trabajadores distinto al de los demandantes en el proceso subyacente, no resulta aplicable al caso.

Analizando ya, en tercer lugar, la duda de constitucionalidad relativa a la posible vulneración del derecho a la libertad sindical (arts. 7 y 28.1 CE), en relación con el derecho de negociación colectiva (art. 37.1 CE), el Fiscal General, tras referirse a la normativa aplicable a la negociación colectiva en el ámbito laboral y funcionarial, entre la que se destaca por él la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, señala que en esta materia no hay auténtica negociación colectiva sino legislación negociada; y que, siendo ello así, mal puede afirmarse que el Real Decreto-ley 8/2010 haya podido afectar al régimen general o a algún elemento esencial del derecho de negociación colectiva del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas al fijar sus retribuciones mediante una reforma de la ley de presupuestos.

Por otra parte, tampoco cabe aceptar, a juicio del Fiscal General del Estado, que el Real Decreto-ley 8/2010 haya restringido el derecho a la negociación colectiva al haber desconocido la fuerza vinculante de los convenios colectivos, porque el principio de jerarquía normativa recogido en el art. 9.3 CE impide que los acuerdos retributivos alcanzados mediante pacto o convenio prevalezcan sobre las concretas determinaciones contenidas en una norma con rango de ley; y, en segundo lugar y principalmente, porque dicha modificación está prevista en el art. 38.10 LEEP, que considera de aplicación al personal laboral, el cual prevé para los funcionarios públicos que, en situaciones excepcionales y por causa de grave interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, pueda suspenderse o modificarse el acuerdo alcanzado en materia retributiva.

Finalmente, el Fiscal General resalta que las reducciones salariales se han acordado en este caso mediante una ley en sentido formal -la Ley 4/2010, de 29 de junio, de medidas urgentes, que modificó los artículos 19 y 22 de la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid-, y no un Decreto-ley.

II. Fundamentos jurídicos

1. El 23 de enero de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, al que se acompaña, junto con el testimonio de los procedimientos acumulados de conflicto colectivo 205-2010, 211-2010 y 229-2010 que se tramitan ante dicha Sala, el Auto de 7 de marzo de 2011, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la nueva redacción de los artículos 19 y 22 de la Ley 4/2010, de 29 de junio, de medidas urgentes, que modificó los artículos 19 y 22 de la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid, causada y promovida en ejecución del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Y lo hace en similares términos que aquéllos que ya han dado lugar a un pronunciamiento de inadmisión por parte de este Tribunal en el reciente ATC 85/2011, de 7 de junio.

Tal y como resulta de la fundamentación del Auto de planteamiento de la cuestión, la duda de constitucionalidad del órgano promotor se ciñe a los arts. 19 y 22 de la Ley 4/2010 de medidas urgentes por la que se modifica la Ley 9/2009, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para su adecuación al citado Real Decreto-ley 8/2010, en cuanto disponen una minoración de la masa salarial del personal laboral del sector público de la Comunidad de Madrid del 5 por 100 de las cuantías de cada uno de los conceptos retributivos que integran la nómina y que les corresponda percibir según los convenios colectivos que resulten de aplicación, con efectos desde el 1 de junio de 2010.

2. Como se ha expuesto en los antecedentes, el Fiscal General ha observado que en este caso las reducciones salariales se han acordado mediante una ley en sentido formal -la Ley 4/2010, de 29 de junio, de medidas urgentes, que modificó los artículos 19 y 22 de la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid-, y no mediante un Decreto-ley.

Sin embargo, la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional considera que existe una conexión entre el Real Decreto-ley 8/2010 y la Ley de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para el año 2010, señalando a estos efectos que fue la entrada en vigor del citado Real Decreto-ley el desencadenante de la reducción retributiva en el sector público estatal, de tal modo que los incrementos retributivos del personal del Canal de Isabel II quedaron sin efecto desde el 1 de junio de 2010, y añadiendo asimismo que, teniendo este real decreto-ley carácter de norma parcialmente básica (art. 149.1.7 CE), su cumplimiento era obligado para las Comunidades Autónomas. Por otra parte, como recuerda la Sala esta conexión ha sido admitida por las partes. Por todas estas razones procede concluir, junto con la Sala, que el Real Decreto-ley 8/2010 es la norma que debe contrastarse con la Constitución.

3. El órgano judicial considera, en síntesis, que los preceptos cuestionados vulneran el art. 86.1 CE, al transgredir el límite material que para los decretos-leyes dispone el citado precepto constitucional de no afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución, entendiendo que, en el presente caso, al afectar a la intangibilidad y a la fuerza vinculante de un convenio colectivo en vigor, los preceptos cuestionados han incidido directamente en el derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), que forma parte también del contenido de derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE).

La cuestión planteada resulta notoriamente infundada (art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), pues “como ya ha tenido ocasión de declarar este Tribunal, del art. 37.1 CE no emana ni deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de una norma sobrevenida” puesto que “en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no sólo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario”. En consecuencia, “los preceptos legales cuestionados no suponen una 'afectación' en el sentido constitucional del término, del derecho a la negociación colectiva reconocido en el art. 37.1 CE, en cuanto ni regulan el régimen general de dicho derecho, ni la intangibilidad del convenio colectivo se configura como uno de sus elementos esenciales, por lo que no han franqueado el límite material que al Decreto-ley impone el art. 86.1 CE de no afectar a los derechos, deberes y libertades del título I CE” (ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 8).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a diecinueve de julio de dos mil once.

AUTO 116/2011, de 12 de septiembre de 2011

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2011:116A

Excms. Srs. don Eugeni Gay Montalvo, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 2239-2009, promovido en contencioso-administrativo.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 117/2011, de 14 de septiembre de 2011

Sección Primera

ECLI:ES:TC:2011:117A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y doña Adela Asua Batarrita.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 673-2011, promovido en contencioso-administrativo.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 118/2011, de 14 de septiembre de 2011

Sección Primera

ECLI:ES:TC:2011:118A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y doña Adela Asua Batarrita.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 2356-2011, promovido en causa penal.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 119/2011, de 14 de septiembre de 2011

Sección Primera

ECLI:ES:TC:2011:119A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y doña Adela Asua Batarrita.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 2969-2011, promovido en pleito civil.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 120/2011, de 19 de septiembre de 2011

Sección Primera

ECLI:ES:TC:2011:120A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y doña Adela Asua Batarrita.

Declara la falta de competencia del Tribunal Constitucional para conocer de la impugnación de resolución de la comisión de asistencia jurídica gratuita de Madrid dictada con ocasión del recurso de amparo 6300-2009, promovido por don Rafael Huertas Calzado.

Competencias del Tribunal Constitucional: competencias tasadas. Justicia gratuita: denegación de justicia gratuita; impugnación de la denegación de justicia gratuita; jurisdicción constitucional; normativa aplicable. Tribunal Constitucional: Acuerdos del Tribunal Constitucional.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 7 de julio de 2009 se registró en este Tribunal el escrito presentado por don Rafael Huertas Calzado, Abogado, actuando en defensa de sus propios derechos e intereses, por el que formulaba recurso de amparo contra diversas resoluciones judiciales. Por otrosí solicitaba que le fuera concedido el beneficio de justicia de gratuita y se le nombrara Procurador del turno de oficio.

El 18 de agosto de 2009 el Colegio de Procuradores designó provisionalmente a don José Carlos Romero García para representar al Sr. Huertas en el recurso de amparo núm. 6300-2009. El 21 de septiembre de 2009 el referido Procurador suscribió el escrito de demanda formulado en su día por el recurrente en amparo.

Por providencia de 3 de febrero de 2010 la Sección Primera acordó la inadmisión de la demanda de amparo para cuya tramitación se había solicitado el beneficio de justicia de gratuita.

2. Por resolución de 13 de octubre de 2009 la Comisión central de asistencia jurídica gratuita denegó al señor Huertas Calzado el beneficio de justicia gratuita. El señor Huertas impugnó esta resolución. El 10 de mayo de 2010 el Juzgado de Primera Instancia de Madrid dictó Auto por el que declaró su falta de competencia objetiva para conocer de la referida impugnación al considerar que la competencia le corresponde a la Sala Primera, Sección Primera, del Tribunal Constitucional.

El 10 de junio de 2010 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de 25 de mayo de este año formulado por la Secretaria titular de la Comisión central de asistencia jurídica gratuita (núm. de registro 11794-2010) por el que se remitía, a los efectos oportunos, copia del Auto del Juzgado de Primera Instancia núm. 58 de Madrid, de 10 de mayo 2010, recaído en el procedimiento de impugnación de la resolución de justicia gratuita formulada por don Rafael Huertas Calzado en el recurso de amparo núm. 6300-2009, así como diversos escritos presentados en este incidente por las distintas partes procesales.

Por escrito de 17 de junio de 2010 el Secretario de Justicia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional remitió a la Comisión central de asistencia jurídica gratuita copia de la providencia de la Sección Primera por la que se acordó la inadmisión del recurso de amparo interpuesto por el señor Huertas Calzado.

Por oficio de 21 de junio de 2010, que fue registrado en este Tribunal el 28 de junio, el Juzgado de Primera Instancia núm. 58 de Madrid, en cumplimiento del Auto de ese Juzgado de 10 de mayo de 2010, remitió las actuaciones del juicio de impugnación de la resolución de justicia gratuita núm. 2295- 2009 por estimar que la competencia para resolver la referida impugnación corresponde al Tribunal Constitucional.

3. Por providencia de 14 de marzo de 2011 de la Sección Primera de este Tribunal se tuvieron por recibidas las actuaciones del Juzgado de Primera Instancia núm. 58 de Madrid y se concedió un plazo de tres días al Abogado del Estado y a don Rafael Huertas Calzado para que alegaran lo que estimasen pertinente respecto de la competencia de este Tribunal para conocer de la impugnación prevista en el art. 20 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, habida cuenta de que la insuficiencia económica alegada era anterior a la interposición del recurso de amparo.

4. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 21 de marzo de 2011. A su juicio, la solicitud de asistencia jurídica gratuita del señor Huertas debe encuadrarse en la Sección Segunda (“insuficiencia económica sobrevenida”) del acuerdo plenario de 18 de junio de 1996 al no haber gozado de este derecho en la vía contencioso-administrativa, ya que no fue parte en ella, al haber actuado en la misma como Letrado de una de las partes. Por ello considera que en este supuesto resulta de aplicación la doctrina establecida en el ATC 204/1997, de 4 de junio, FJ 3, en la que se sostiene que el Tribunal Constitucional sólo es competente para resolver las impugnaciones formuladas contra las resoluciones denegatorias de asistencia jurídica gratuita cuando la insuficiencia económica sobrevenga con posterioridad a la interposición de la demanda de amparo. Junto a ello señala también que el art. 10.1 del referido acuerdo atribuye la competencia al Tribunal para conocer de este tipo de reclamaciones “en el caso previsto en el artículo anterior” y el artículo anterior se refiere a los supuestos en los que la situación de insuficiencia económica sobreviene con posterioridad a la interposición del recurso de amparo.

Las consideraciones anteriores llevan al Abogado del Estado a entender que en este caso, al encontrarnos ante un supuesto de insuficiencia económica sobrevenida anterior a la presentación de la demanda de amparo debidamente formulada por Procurador y Abogado (art.81.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC) la competencia para resolver la impugnación de la denegación del derecho a la asistencia jurídica gratuita corresponde al Juzgado de Primera Instancia núm. 58 de Madrid y por ello, de acuerdo con lo previsto en el art. 4.1 LOTC, deben devolverse a este Juzgado las actuaciones relativas a la impugnación de la referida resolución para que la sustancie sin que considere necesario anular el Auto del Juzgado por el que éste declara su falta de competencia objetiva.

5. Por diligencia de ordenación de la Sección Primera de 14 de marzo de 2011 se hace constar que la parte recurrente no formuló alegaciones.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como se ha indicado en los antecedentes, el señor Huertas Calzado, Abogado, en defensa de sus propios derechos e intereses, presentó un escrito ante este Tribunal en el que manifestaba su intención de interponer recurso de amparo contra diversas resoluciones judiciales, solicitando mediante otrosí que se le concediera el beneficio de justicia de gratuita y se le designara Procurador del turno de oficio.

La Comisión central de asistencia jurídica gratuita denegó al señor Huertas Calzado el derecho a la asistencia jurídica gratuita. El señor Huertas impugnó esta resolución a través de la vía prevista en el art. 20 de la Ley 1/1996. El Juzgado de Primera Instancia núm. 58 de Madrid dictó Auto declarando su falta de competencia objetiva para conocer de la referida impugnación al entender que la competencia correspondía al Tribunal Constitucional, por lo que se remitieron a este Tribunal las actuaciones del juicio de impugnación de la resolución de justicia gratuita núm. 2295-2009.

Designado provisionalmente Procurador de oficio por el Colegio de Procuradores, se presentó la demanda de amparo que fue inadmitida por la Sección Primera de este Tribunal como consta en los antecedentes. La pérdida de objeto en lo referente al amparo no empece, sin embargo, la subsistencia de la impugnación en relación a la petición de justicia gratuita, y al respecto, con carácter previo a emitir cualquier pronunciamiento acerca del contenido de la impugnación formalizada por el señor Huertas, este Tribunal debe pronunciarse sobre si le corresponde o no la resolución de esta impugnación.

2. El art.1 del acuerdo de 18 de junio de 1996, del Pleno del Tribunal Constitucional, sobre asistencia jurídica gratuita en los procesos de amparo constitucional, establece que el derecho a la asistencia jurídica gratuita, “en los casos contemplados en los arts. 2 a 5 de la Ley 1/1996, de 10 de enero y con el contenido previsto en el art. 6, se ejercitará ante este Tribunal de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con lo establecido en aquella Ley y en el presente acuerdo”.

El art. 20 de la Ley 1/1996, de asistencia jurídica gratuita, cuando regula la competencia para conocer de las impugnaciones contra las resoluciones que reconozcan o denieguen el derecho a la asistencia jurídica gratuita, distingue entre los casos en los que se haya iniciado el procedimiento para cuya tramitación se solicitó este beneficio y aquellos otros en los que este procedimiento todavía no haya comenzado. En el primer caso, esto es, cuando se solicita el beneficio de justicia gratuita una vez iniciado el procedimiento, la competencia para resolver estas impugnaciones corresponde al Juzgado o Tribunal que esté conociendo del procedimiento. En el segundo supuesto, es decir, cuando todavía no se haya iniciado el procedimiento para cuya tramitación se solicitó este beneficio, la competencia para la resolución de estas impugnaciones le corresponde al Juez de primera instancia que por turno de reparto corresponda.

El acuerdo del Pleno de este Tribunal de 18 de junio de 1996, cuando regula la concesión de este beneficio para la tramitación de los recursos de amparo previstos en los arts. 43 y 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, diferencia, por una parte, entre los supuestos de insuficiencia económica originaria (sección 1 del capítulo III) y aquellos en los que la insuficiencia económica es sobrevenida (sección 2 del capítulo III). En este último caso, que es el que ahora interesa -al señor Huertas no se le reconoció este derecho en la vía jurisdiccional-, el acuerdo distingue entre los supuestos en los que se pretende interponer recurso de amparo (art. 8) y aquellos otros en los que “la situación de insuficiencia económica sobreviene con posterioridad a la interposición del recurso de amparo” (art. 9). Estableciendo expresamente el art 10 que “en el caso previsto en el artículo anterior”, que es, como se acaba de indicar, el supuesto en el que la insuficiencia económica sobreviene con posterioridad a la interposición del recurso de amparo, “la persona a quien se hubiera desestimado la solicitud de reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita podrá formular la impugnación a que se refiere el art. 20 de la Ley de asistencia jurídica gratuita, que será resuelta por el Tribunal”.

Resulta, por tanto, que, según lo dispuesto en el acuerdo del Pleno de este Tribunal de 18 de junio de 1996, en consonancia con lo dispuesto en el art. 20 de la Ley 1/1996, de 10 enero, la competencia para resolver este tipo de reclamaciones sólo corresponde al Tribunal Constitucional cuando la situación de insuficiencia económica sobreviene una vez interpuesto el recurso de amparo, de lo que debe deducirse que en el supuesto de que la insuficiencia económica se produzca antes de la interposición de este recurso, este Tribunal no es competente para su resolución. Así lo hemos afirmado en los AATC 138/1997, de 7 de mayo, FJ 3; y 204/1997, de 4 junio, FJ 3, en los que expresamente hemos sostenido que el Tribunal es competente “para conocer de la impugnación contra la denegación del reconocimiento en el exclusivo supuesto en que la situación de insuficiencia económica sobrevenga con posterioridad a la interposición del recurso de amparo”.

3. En el presente caso, la solicitud de asistencia jurídica gratuita y de nombramiento de de Procurador de oficio se efectuó en el escrito por el que se formula la demanda de amparo, por lo que es claro que la situación de insuficiencia económica invocada no sobrevino con posterioridad a la presentación de la demanda, sino con anterioridad a la misma, lo que conlleva, como se acaba de indicar, que este Tribunal carezca de competencia para resolver la impugnación formulada contra la resolución de la Comisión central de asistencia jurídica gratuita que denegó al señor Huertas este beneficio.

Por todo ello, de acuerdo con lo previsto en los arts. 9 y 10 del acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 18 de junio de 1996 y el art. 4.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la Sección

ACUERDA

1º Declararse incompetente para el enjuiciamiento de la impugnación interpuesta por don Rafael Huertas Calzado contra la resolución de la Comisión de asistencia jurídica gratuita de Madrid, de 13 de octubre de 2009.

2º Devolver al Juzgado de Primera Instancia núm. 58 de los de Madrid las actuaciones que en su día fueron remitidas por el mismo a este Tribunal.

Madrid, a diecinueve de septiembre de dos mil once.

AUTO 121/2011, de 26 de septiembre de 2011

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2011:121A

Excms. Srs. don Eugeni Gay Montalvo, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Desestima el incidente de ejecución de la STC 86/2005, de 18 de abril, dictada en el recurso de amparo 3791-2000, promovido por don Tomás Cruz Cantero.

Cuestión de legalidad ordinaria: competencias de los órganos judiciales. Derecho a la tutela judicial efectiva: ejecución de resoluciones judiciales; ejecución de resoluciones en sus propios términos. Ejecución de Sentencias del Tribunal Constitucional: ejecución de la STC 86/2005. Intereses legales: intereses legales en ejecución de Sentencia.

AUTO

I. Antecedentes

1. La Sala Segunda del Tribunal Constitucional otorgó el amparo a don Tomás Cruz Cantero en la STC 86/2005, de 18 abril, (recurso de amparo núm. 3791-2000) por vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en la vertiente de efectividad de las resoluciones judiciales firmes, producida por los Autos de 25 enero 2000 y 27 abril 2000 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (ejecutoria de Sentencia de 18 marzo 1997, derivada del recurso contencioso-administrativo 655-1995, sobre impugnación de orden del Ministerio de Asuntos Exteriores de 8 de noviembre de 1993), que acordaban satisfacer 24.951.679 pesetas de las 36.395.188 pesetas (218.739,49 €) impuestas en Auto de 30 de marzo de 1998 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional como indemnización sustitutoria, por imposibilidad de restitución del recurrente en la plaza de Canciller del Consulado General de España en París.

2. El 16 de marzo de 2006 se presentó por el señor Cruz Cantero en el Registro General del Tribunal Constitucional incidente de ejecución de la STC 86/2005 (art. 92 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC) respecto de los Autos de 3 junio 2005 y 7 noviembre 2005 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (dictados en cumplimiento de la nulidad y retroacción de actuaciones), que disponían que a la indemnización sustitutoria (218.739,49 €) debían añadirse los intereses legales desde el 30 de marzo de 1998. Estimaba el señor Cruz que los Autos de 3 de junio y 7 de noviembre de 2005, al no computar los intereses de la indemnización desde la fecha en que debió haber sido restituido en el puesto de Canciller (24 de noviembre de 1993) ni incrementarlos en dos puntos porcentuales desde la fecha de la Sentencia parcialmente estimatoria (18 de marzo de 1997), ni incluir el anatocismo al interés legal más dos puntos (desde el 30 de marzo de 1998), que ello entrañaba un incumplimiento del fallo constitucional.

El Abogado del Estado en escrito de 10 abril de 2006 solicitaba la desestimación del incidente al entender que el Auto de 3 de junio de 2005 imponía la obligación de pago, resultando las demás cuestiones planteadas sobre el momento inicial del devengo de los intereses del principal, el tipo al que deban computarse éstos y la procedencia del anatocismo de legalidad ordinaria.

El Fiscal ante el Tribunal Constitucional interesó igualmente la desestimación del incidente, al entender que la tutela judicial efectiva quedó satisfecha con la nulidad de los Autos de 25 de enero y 27 de abril de 2000 y la retroacción de actuaciones, resultando que el Auto de 3 de junio de 2005 se limitó a imponer la cantidad fijada en el anterior Auto de 30 de marzo de 1998, de 218.739, 41 €, sin determinar nada acerca de los intereses de dicha indemnización, por considerarlos una cuestión de legalidad ordinaria, ajena a la ejecución constitucional.

3. Mediante escrito registrado el 27 de junio de 2008 el señor Cruz manifiesta que se ha producido la inefectividad de las resoluciones judiciales (Auto del 30 de marzo de 1998 dictado para la ejecución de la Sentencia de 18 de marzo de 1997 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional) con lesión de los arts. 24.1 y 2, 14 y 23.1 y 2 CE, al haber tenido conocimiento -dice- a posteriori de la admisión del amparo núm. 3791-2000, del cese del adjudicatario de la plaza de Canciller en París (el 30 de septiembre de 2000, publicado en “BOE” de 26 de diciembre de 2000) evidenciándose que la Sentencia de 18 de marzo de 1997 no resultaba de imposible ejecución, y que el procedimiento judicial ha resultado un fraude para restituirle en la plaza o indemnizarle en debida forma. En consecuencia solicita el dictado de nuevo Auto por la Audiencia Nacional para la ejecución de la Sentencia de 18 de marzo de 1997, en el que se fije el importe de la indemnización, conforme a las bases sentadas, computadas desde el 23 de diciembre de 1996 hasta el 30 de junio de 2008, (incrementados al IPC anual respectivo), más los intereses de demora e intereses de los intereses, debiendo añadirle los complementos del puesto correspondientes, y anulando las sucesivas órdenes del Ministerio de Asuntos Exteriores (años 2000 al 2004) convocando y declarando desierta la plaza de Canciller en París.

4. En escrito de 6 de marzo de 2009 el señor Cruz puso en conocimiento de la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional que él había interpuesto otro recurso de amparo (núm. 10131-2008, de la Sección Tercera) por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE) y al acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), contra el Auto de 5 noviembre de 2008 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que incumple la Sentencia de 18 de marzo de 1997. En el propio escrito solicitaba la acumulación (art. 83 LOTC) del recurso de amparo núm. 10131- 2008 al recurso de amparo núm. 3791-2000; petición que tras los trámites oportunos, fue desestimada por Auto de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional de 4 de octubre de 2010 al apreciar la imposibilidad de acumulación en atención a las diferentes fases procesales (el núm. 10131-2008 de la Sección Tercera, inadmitido; y el núm. 3791-2000 de la Sección Cuarta, en incidente de ejecución próximo a su conclusión).

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente procedimiento del art. 92 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) consiste en determinar si los Autos de 3 junio de 2005 y 7 noviembre 2005 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que imponen a la Administración la obligación de “pagar 218.739,49 € con los intereses legales desde el 30 de marzo de 1998”, como indemnización sustitutoria por imposibilidad de cumplimiento de la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala Contencioso-Administrativo, Sección Octava), de 18 de marzo de 1997, entrañan incumplimiento e inejecución del fallo de la STC 86/2005, de 18 de abril, lesivos del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en la vertiente de efectividad de las resoluciones judiciales firmes.

Tanto el Ministerio Fiscal como el Abogado del Estado consideran que se trata de una cuestión de legalidad ordinaria que no conlleva incumplimiento del fallo constitucional.

2. En punto a la denunciada inejecución de la Sentencia originaria, vulneración del derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales y trasgresión del fallo constitucional de la STC 86/2005, que entrañaría la fijación de la indemnización sustitutoria en Auto de 3 de junio de 2005 (218.739,49 € más intereses legales desde 30 de marzo de 1998), sin incluir otras cantidades por intereses a computar desde la fecha en que debió ser restaurado en la plaza, por intereses legales incrementados en dos puntos desde la Sentencia estimatoria, ni por anatocismo, ni intereses legales incrementados en dos puntos desde la resolución de indemnización sustitutoria, hemos de encuadrar la queja en la vulneración del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales.

Como alega el recurrente, es doctrina de este Tribunal la de que el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE comprende el de la ejecución de las resoluciones judiciales (SSTC 32/1982, de 7 de junio; 26/1983, de 13 de abril; 61/1984, de 16 de mmayo; 67/1984, de 7 de junio; 109/1984, de 26 de noviembre; 176/1985, de 17 de diciembre; 34/1986, de 21 de febrero; 159/1987, de 26 de octubre; 119/1988, de 20 de junio; 144/2000, de 29 de mayo; 140/2003, de 14 de julio y 184/2005, de 4 de julio).

No obstante, en relación con la ejecución de Sentencia e imposición de determinados intereses, tuvimos ocasión de señalar en STC 79/1993, de 1 de marzo (FJ 2): “Como hemos dicho en la STC 120/1991, la interpretación de los 'propios términos' del fallo que se ejecuta corresponde en principio al órgano judicial competente que debe velar por ella. De ahí que sólo pueda ser revisada en este proceso cuando dicha interpretación sea irrazonable o arbitraria. La interpretación de la Sentencia, como tal, es, por ello, un problema de legalidad ordinaria sin trascendencia constitucional, en cuanto que es al órgano judicial a quien compete determinar el alcance que procede atribuir a la cosa juzgada según los términos en que ésta se produce. Sólo cuando esa interpretación se hace de forma manifiestamente irracional o arbitraria, en términos incongruentes con los que expresa el propio fallo, es cuanto la incompatibilidad entre el fallo de la Sentencia y el Auto que lo ejecuta adquiere dimensión constitucional, aparte de su corrección en vía judicial.”

El expresado criterio constitucional ha sido reiterado recientemente en la STC 11/2008, de 21 de enero (FJ 9), para un supuesto de intereses correspondientes a indemnización sustitutoria por cese forzado en puesto de la Administración sanitaria autonómica; o en la STC 11/2008, de 21 de enero (FJ 6), respecto de intereses de la indemnización sustitutoria por imposibilidad de ejecución de la reintegración de menores derivada de la anulación del acogimiento (dimanante de la STC 124/2002, de 20 de mayo).

Literalmente, la doctrina que acabamos de mencionar resulta plenamente aplicable a nuestro supuesto. En la STC 86/2005, de 18 de abril (antecedente del presente incidente), decretamos que los Autos de 27 abril y 25 enero de 2000 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (dictados en la ejecución del recurso contencioso núm. 655-1995) habían lesionado el derecho fundamental a la efectividad de la Sentencia de 18 de marzo de 1997 de la misma Audiencia, al minorar la indemnización sustitutoria con las cantidades que el recurrente había percibido en el puesto administrativo desempeñado en el ínterin. Sin embargo, los posteriores -y ahora atacados- Autos de 3 de junio y 7 de noviembre de 2005 dictados por la misma Audiencia y en el mismo proceso, para la ejecución de la referida Sentencia de 18 marzo de 1997, se dirigen precisamente a hacer efectiva la cantidad finalmente fijada de 218.739,49 € (36.395.188 pesetas) añadiéndole la pertinente satisfacción de los intereses legales desde el 30 de marzo de 1998 (fecha de dictado del Auto que decreta la imposibilidad de ejecución específica y fija la sustitutiva económica). Declaración que aparece motivada, de manera no irracional ni arbitraria, en cuanto que tiende a actualizar el importe de la indemnización; sin que quepa reabrir ahora el debate sobre el quantum indemnizatorio.

En este sentido, cualquier petición que pretenda que el Tribunal Constitucional se pronuncie acerca de qué ulteriores intereses, en qué porcentaje y desde qué fecha deban computarse el importe a satisfacer al demandante, conduciría al Tribunal a suplantar a la jurisdicción ordinaria (por todas STC 53/2010, de 4 de octubre, FJ 3) en una materia de su exclusiva competencia, como la de los intereses de demora, conduciéndonos a actuar como una instancia nueva de interpretación de la legalidad ordinaria.

No cabe duda que en el presente caso el Auto recurrido trata de esclarecer el sentido del fallo contenido en la Sentencia que ejecuta y en el ejercicio de su función jurisdiccional la Audiencia Nacional declara cómo debe entenderse ese fallo, de manera razonada, con criterios jurídicos en modo alguno arbitrarios y congruentes con los términos en que se expresa el propio fallo.

Por ello, el Auto impugnado no ha lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente por lo que el incidente debe ser desestimado.

Por ello, la petición del señor Cruz de 16 de marzo de 2006, en incidente de ejecución de nuestra STC 86/2005, de 18 de abril, debe desestimarse, decretando definitivamente concluso el incidente.

Por lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Desestimar el incidente de ejecución promovido por don Tomás Cruz Cantero en escrito registrado el 16 de marzo de 2006, decretando el archivo del incidente de ejecución de la STC 86/2005 de 18 de abril.

Notifíquese la presente resolución a las partes y al Ministerio Fiscal, haciéndoles saber que contra la misma únicamente cabe interponer, en el plazo de tres días, recurso de súplica, que no tendrá efecto suspensivo (art. 93. 2 LOTC).

Madrid, a veintiséis de septiembre de dos mil once

AUTO 122/2011, de 26 de septiembre de 2011

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2011:122A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita.

Acuerda el desistimiento en el recurso de inconstitucionalidad 1470-2008, planteado por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley de Canarias 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del transporte por carretera.

Desistimiento en procesos constitucionales: desistimiento en el recurso de inconstitucionalidad, procedencia.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 22 de febrero de 2008, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 88; 104, apartados 10,11, 13, 19, 20, 22 y 24; 105, apartados 4 a 9; 106, apartados 2, 4 y 5 y disposición transitoria tercera de la Ley del Parlamento de Canarias 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del transporte por carretera de Canarias. En la demanda hizo invocación expresa del art. 161.2 CE a fin de que se acordase la suspensión de los preceptos legales impugnados.

Por providencia de 11 de marzo de 2008 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, atribuir a la Sala Primera, a la que por turno objetivo ha correspondido, el conocimiento del presente recurso, señalando de aplicación la doctrina contenida en las SSTC 59/1985, 181/1992, 203/1992, 14/1994, 118/1996, 332/2005 y 341/2005. Asimismo, dio traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno y al Parlamento de Canarias al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Finalmente se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados y se acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Canarias”.

El Letrado-Secretario General del Parlamento de Canarias evacuó el día 8 de abril de 2008 el trámite de alegaciones conferido interesando la desestimación del recurso interpuesto. La Letrada del Servicio jurídico del Gobierno de Canarias solicitó la desestimación del recurso por las razones expuestas en su escrito registrado el día 10 de abril de 2008.

2. El día 7 de abril de 2008 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional escrito de doña F. C. J., Procuradora de los Tribunales de Madrid, en nombre y representación de la asociación de empresarios de gran turismo de vehículos de alquiler con conductor, por el que solicita que se le tuviera por personada como parte coadyuvante en el presente recurso de inconstitucionalidad. Tras oír, conforme a lo acordado en la providencia de la Sala Primera de 15 de abril de 2008, al Abogado del Estado y a las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Canarias, la Sala Primera, en el ATC 248/2008, de 24 de julio, denegó la solicitud formulada.

3. Estando próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 65.2 LOTC desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, mediante providencia de 27 de mayo de 2008, acordó oír a las partes personadas en el proceso - Abogacía del Estado y las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Canarias-, para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que consideraran conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión. Sustanciado dicho trámite, la Sala Primera acordó, en el ATC 247/2008, de 24 de julio, mantener la suspensión del art. 88 y de la disposición transitoria tercera y levantar la de los arts. 104, apartados 10,11, 13, 19, 20, 22 y 24; 105, apartados 4 a 9, y 106, apartados 2, 4 y 5 de la Ley del Parlamento de Canarias 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del transporte por carretera de Canarias.

4. Con fecha 27 de julio de 2011 el Abogado del Estado traslada a este Tribunal la certificación del acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros, en sesión celebrada el día 22 anterior, en virtud del cual se desiste del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los arts. 88; 104, apartados 10,11, 13, 19, 20, 22 y 24; 105, apartados 4 a 9; 106, apartados 2, 4 y 5 y disposición transitoria tercera de la Ley del Parlamento de Canarias 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del transporte por carretera de Canarias.

5. La Sala Primera, por providencia de 5 de septiembre de 2011, acordó incorporar a los Autos el escrito presentado por el Abogado del Estado y oír a las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Canarias para que en el plazo de diez días alegaran lo que estimasen procedente en relación con la solicitud de desistimiento del presente procedimiento formulada en dicho escrito.

6. La Letrada del Servicio jurídico del Gobierno de Canarias evacuó el trámite conferido por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el 19 de septiembre de 2011 manifestando que no se oponía al desistimiento solicitado por el Abogado del Estado. Lo mismo hizo el Letrado-Secretario General del Parlamento de Canarias mediante escrito registrado el día 20 de septiembre de 2011.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Según hemos afirmado reiteradamente, el desistimiento aparece contemplado como modo de terminación de los procesos constitucionales en el art. 86 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, cuyo art. 80 remite, a su vez, a la Ley de

enjuiciamiento civil (LEC) para la regulación con carácter supletorio de este acto procesal (arts. 19.1 y 20.2 LEC), que puede ser parcial, cuando afecta a alguna de las pretensiones en caso de pluralidad del objeto, y total, cuando se refiere a todas o

a la única pretensión (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 1; y 237/1992, de 15 de diciembre; AATC 33/1993, de 26 de enero; 173/1997, de 20 de mayo, y 297/2008, de 16 de septiembre). Así pues, en virtud de los citados preceptos puede estimarse como forma

admitida para poner fin a un recurso de inconstitucionalidad o a un conflicto positivo de competencia, total o parcialmente, la manifestación de la voluntad de desistir, siempre que, según reiterada doctrina de este Tribunal, no se opongan las demás

partes personadas a través de un motivo declarado válido por este Tribunal y no se advierta interés constitucional que justifique la prosecución sin partes del proceso hasta su finalización por Sentencia (por todos, ATC 247/2009, de 29 de septiembre, FJ

único).

El Abogado del Estado, debidamente autorizado para ello, pide que se le tenga por desistido del presente recurso de inconstitucionalidad. Las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Canarias no han planteado objeción alguna al desistimiento formulado, sin que se advierta interés constitucional que aconseje la prosecución del recurso hasta su finalización por Sentencia.

Por lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Tener por desistido al Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, del recurso de inconstitucionalidad núm. 1470-2008 interpuesto contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Canarias 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación

del transporte por carretera de Canarias, declarando extinguido el proceso.

Madrid, a veintiséis de septiembre de dos mil once.

AUTO 123/2011, de 28 de septiembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 258, de 26 de octubre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:123A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Aclara la Sentencia 118/2011, de 5 de julio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 488-2003, interpuesto por el Parlamento de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero.

Rectificación de resoluciones del Tribunal Constitucional: procede.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el recurso de inconstitucionalidad núm. 488-2003, interpuesto por el Parlamento de Andalucía contra el art. 8, apartados l, 2, 4, 5, 6, 9, l0, 1l, l2, 14, 15 y 17, las disposiciones transitorias décima y undécima y la disposición final primera de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, se dictó por este Tribunal la STC 118/2011, de 5 de julio, cuyo apartado A.2 c) del fallo declara inconstitucional y nulo “el último párrafo de la disposición transitoria undécima de la Ley 44/2002”.

Sin embargo, es claro que este pronunciamiento no se acomoda a los razonamientos contenidos en nuestra Sentencia en la que, por una omisión padecida en el fundamento jurídico 2, nada se dice acerca de la disposición transitoria undécima de la Ley 44/2002. Omisión que resulta necesario aclarar por cuanto, debido a un error de transcripción, repercute directamente en lo decidido sobre la referida disposición transitoria undécima de la Ley 44/2002, que había sido impugnada, según lo alegado por la Cámara recurrente, en razón, exclusivamente, a la relación que, conforme a su último párrafo, guardaba con la disposición adicional segunda de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de órganos rectores de las cajas de ahorros, en la redacción dada a la misma por el art. 8.15 de la Ley 44/2002.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Conforme se ha expuesto en el antecedente de la presente resolución la omisión padecida en el fundamento jurídico 2 de la STC 118/2011, de 5 de julio, en cuanto error material que es, obliga a este Tribunal a aclarar los términos de su resolución

mediante el presente Auto.

Así, el párrafo 8 del fundamento jurídico 2, ha de quedar redactado del siguiente modo:

“Se aprecia, por tanto, que la modificada disposición adicional segunda LORCA no incluye ya un segundo párrafo que haga referencia expresa alguna al ejercicio por parte del Ministerio de Economía de determinadas competencias en relación con las cajas de ahorro fundadas por la Iglesia Católica. En cuanto que al primer párrafo del texto anterior se han hecho desaparecer tanto la mención específica a los estatutos vigentes a 1 de noviembre de 2002, como el debido respeto al principio de representatividad de todos los grupos. En consecuencia, es claro que el segundo párrafo, ya aludido, ha quedado derogado y el primer párrafo ha cambiado su tenor aunque habrá que aclarar si su nueva redacción, en la que se expresa 'en lo demás' el sometimiento a 'lo establecido en esta ley y sus normas de desarrollo', ha venido a equiparar el régimen de las cajas de ahorro fundadas por la Iglesia Católica al común de las demás cajas de ahorro. En ambos supuestos es claro que, pese a la derogación y a las modificaciones aludidas, no ha desaparecido, al menos, la controversia competencial planteada de acuerdo con la doctrina antes reproducida, por lo que habremos de examinar, en su momento, la impugnación de que fue objeto la disposición adicional segunda. No será necesario, debido tanto a su estrecha vinculación con la disposición adicional segunda LORCA en la redacción del art. 8.15 de la Ley 44/2002 como a su vigencia temporal limitada, el examen autónomo de la impugnación de la disposición transitoria undécima, que habrá de entenderse resuelta en los términos de aquélla.”

A dicha fundamentación jurídica ha de acomodarse el fallo de manera que debe modificarse su apartado A.2 c) para suprimir la mención al último párrafo de la disposición transitoria undécima de la Ley 44/2002.

Por lo expuesto, el Pleno del Tribunal

ACUERDA

Aclarar la STC 118/2011, de 5 de julio, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 488-2003 en los siguientes términos:

a) Añadir una última frase al párrafo octavo del fundamento jurídico 2 en los términos siguientes: “No será necesario, debido tanto a su estrecha vinculación con la disposición adicional segunda LORCA en la redacción del art. 8.15 de la Ley 44/2002 como

a su vigencia temporal limitada, el examen autónomo de la impugnación de la disposición transitoria undécima, que habrá de entenderse resuelta en los términos de aquella”.

b) El apartado A.2 c) del fallo queda redactado del siguiente modo: “El segundo párrafo de la disposición transitoria décima.”

Publíquese en el “Boletín Oficial del Estado”.

Madrid, a veintiocho de septiembre de dos mil once.

AUTO 124/2011, de 28 de septiembre de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:124A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Rectifica un error material de la Sentencia 138/2011, de 14 de septiembre, en el recurso de inconstitucionalidad 845-2003, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso.

Rectificación de resoluciones del Tribunal Constitucional: procede.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 14 de febrero de 2003, más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados promovieron recurso de inconstitucionalidad en relación con el art. 8, apartado decimoséptimo, de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, que declara básicos el art. 2, apartado 3, los arts. 9, 15 y 17 y la disposición adicional segunda de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros, y el art. 8, apartado decimoquinto, de la misma Ley 44/2002, por el que se modifica la disposición adicional segunda de la Ley 31/1985.

2. Dicho recurso fue tramitado con el número 845-2003 y resuelto, una vez cumplidos los trámites procesales, por la STC 138/2011, de 14 de septiembre, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor:

“1. Declarar que las Comunidades Autónomas son competentes, en los términos recogidos en sus Estatutos de Autonomía, en materia de organización interna de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica, competencia que es la misma que tienen respecto de las demás cajas de ahorros, y siempre sometida, claro está, a lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre dicha materia.

2. Declarar la pérdida parcial de objeto del recurso en relación con el art. 8, apartado decimoséptimo, de la Ley 44/2002, que confiere carácter básico a los arts. 9 y 17 de la LORCA.

3. Desestimar el recurso en todo lo demás.”

El inciso primero del fallo reproducido coincide en su literalidad con el párrafo final del fundamento jurídico 4 y último de la Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Advertida la existencia de error material en el apartado primero del fallo de la Sentencia de 14 de septiembre, este Tribunal procede, de conformidad con lo previsto en el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en relación con el

art. 267 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a su corrección, en los términos que seguidamente se precisan.

Donde dice: “1. Declarar que las Comunidades Autónomas son competentes, en los términos recogidos en sus Estatutos de Autonomía, en materia de organización interna de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica, competencia que es la misma que tienen respecto de las demás cajas de ahorros, y siempre sometida, claro está, a lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre dicha materia.”, debe decir: “1. Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que las Comunidades Autónomas son competentes, en los términos recogidos en sus Estatutos de Autonomía, en materia de organización interna de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica, siempre con sumisión a lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre la materia.”.

Por lo expuesto, el Pleno del Tribunal

ACUERDA

Rectificar el error padecido en el inciso primero del fallo de la STC 138/2011, de 14 de septiembre, en los siguientes términos: “Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que las Comunidades Autónomas son competentes, en los términos recogidos en sus Estatutos de Autonomía, en materia de organización interna de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica, siempre con sumisión a lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre la materia.”.

Madrid, a veintiocho de septiembre de dos mil once.

AUTO 125/2011, de 3 de octubre de 2011

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2011:125A

Excms. Srs. doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas y don Luis Ignacio Ortega Álvarez.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 2292-2011, promovido en contencioso-administrativo.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 126/2011, de 17 de octubre de 2011

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2011:126A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita.

Acuerda la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad 7754-2004, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en relación con la Ley del Parlamento de Galicia 5/1999, de 21 de mayo, de ordenación farmacéutica.

Discriminación por circunstancias personales o sociales: discriminación por razón de edad. Farmacias: autorización de apertura de farmacia. Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad: cuestión de inconstitucionalidad resuelta previamente (STC 79/2011).

AUTO

I. Antecedentes

1. El 23 de diciembre de 2004 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional oficio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Galicia por el que eleva testimonio de las actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 02-4880-2001, en cumplimiento del Auto del mismo órgano jurisdiccional de 2 de diciembre de 2004, que se acompaña, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el primer inciso del art. 19.5 de la Ley del Parlamento de Galicia 5/1999, de 21 de mayo, de ordenación farmacéutica, por supuesta vulneración del art. 14 de la Constitución.

2. El planteamiento de la cuestión tiene su origen en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la asociación de farmacéuticos rurales de Galicia y una serie de farmacéuticos frente al Decreto 146/2002, de 7 de junio, sobre planificación, apertura, traslado, cierre y transmisión de oficinas de farmacia o, subsidiariamente, frente a algunos de sus preceptos y, en particular, el art. 22.4, cuyo primer párrafo vendría a reproducir en su práctica literalidad los términos del inciso primero del art. 19.5 de la Ley del Parlamento de Galicia 5/1999, de 21 de mayo, de ordenación farmacéutica, según el cual “en ningún caso pueden solicitar la adjudicación de una oficina de farmacia los farmacéuticos que hayan cumplido sesenta y cinco años al inicio del procedimiento”, siendo así que los recurrentes alegan la vulneración por el precepto reglamentario y, en último término, por el precepto legal, del derecho a la igualdad consagrado en el art. 14 CE.

3. Con fecha 26 de octubre de 2004, el órgano judicial dictó providencia en la que acordó conceder a las partes y al Ministerio Fiscal un plazo de diez días para que alegasen lo que deseasen respecto de la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el precepto legal transcrito, trámite que fue sustanciado conforme a lo dispuesto en el artículo 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y que finalizó con el Auto de 2 de diciembre de 2004, por el que la Sala decidió plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del inciso primero del art. 19.5 de la Ley del Parlamento de Galicia 5/1999, de 21 de mayo, de ordenación farmacéutica, por entender que dicho precepto contradice el art. 14 de la Constitución Española.

A juicio del Juzgado promotor la alegada carencia de aptitud y capacidad de los mayores de sesenta y cinco años se contradice con la fijación en los setenta años de la caducidad de las autorizaciones y la conveniencia de asegurar un período mínimo de permanencia en la oficina farmacéutica, por otra, no se establece como condición general, lo que supondría impedir la concurrencia a un nuevo concurso a quienes no llevasen en su oficina anterior un período superior a los cinco años. Asimismo considera que la limitación de edad, sin referirse a unas concretas oficinas de farmacia, impide la aplicación de la doctrina establecida por la STC 75/1983.

4. La Sección Primera de este Tribunal, mediante providencia de 24 de mayo de 2005, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones al Congreso de Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como al Parlamento y a la Xunta de Galicia, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. En la misma providencia se acordó publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de Galicia”, lo que se produjo, respecto del primero, el 9 de junio de 2005.

5. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 10 de junio de 2005, el Abogado del Estado se persona en el procedimiento, si bien advierte de que no formulará alegaciones.

6. Con fecha 17 de junio de 2005, tuvo entrada en este Tribunal escrito del Presidente del Senado por el que pone en su conocimiento el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se decide dar por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. El día 20 de junio de 2005 se recibió escrito del Presidente del Congreso de los Diputados por el que transmite el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara en el que se decide comunicar al Tribunal Constitucional que el Congreso de los Diputados no se personará en la presente cuestión de inconstitucionalidad ni formulará alegaciones.

7. El Fiscal General del Estado formuló alegaciones mediante escrito registrado el 23 de junio de 2005, interesando la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

8. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 24 de junio de 2005, presentó escrito de alegaciones la Xunta de Galicia, suplicando que se dicte Sentencia desestimatoria de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

9. Con fecha 28 de junio de 2005 tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones del Parlamento de Galicia que concluye suplicando que se dicte Sentencia desestimatoria de la cuestión planteada.

10. Mediante providencia de 24 de marzo de 2009, el Pleno acuerda, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) LOTC en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, deferir a la Sala Primera, a la que por turno le ha correspondido, el conocimiento de la presente cuestión.

II. Fundamentos jurídicos

Único. La presente cuestión de inconstitucionalidad ha sido promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Galicia respecto del primer inciso del art. 19.5 de la Ley del Parlamento de Galicia 5/1999, de 21 de mayo, de ordenación farmacéutica, por supuesta vulneración del art. 14 de la Constitución, en cuanto establece que “en ningún caso pueden solicitar la adjudicación de una oficina de farmacia los farmacéuticos que hayan cumplido sesenta y cinco años al inicio del procedimiento”. En la consideración del órgano jurisdiccional promotor, el precepto cuestionado introduciría una discriminación por razón de edad en el acceso a los concursos para la autorización de nuevas oficinas de farmacia sin una justificación objetiva que la haga constitucionalmente legítima.

La STC 79/2011, de 6 de junio, dictada con posterioridad a que la presente cuestión de inconstitucionalidad fuera admitida, estimó la cuestión de inconstitucionalidad tramitada con el núm. 12-2005, declarando inconstitucional y nulo, por los mismos motivos, el inciso “en ningún caso pueden solicitar la adjudicación de una oficina de farmacia los farmacéuticos que hayan cumplido sesenta y cinco años al inicio del procedimiento”, del art. 19.5 de la Ley del Parlamento de Galicia 5/1999, de 21 de mayo, de ordenación farmacéutica.

Como quiera que, conforme a lo establecido en el art. 164.1 CE y 38.1 LOTC, las Sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad producen sus efectos a partir de su publicación el “Boletín Oficial del Estado”, procede declarar la extinción de este proceso por desaparición sobrevenida de su objeto tal y como ha señalado una ya reiterada jurisprudencia de este Tribunal (por todos ATC 88/2011, de 20 de junio).

Por lo anteriormente expuesto, la Sala

ACUERDA

Declarar la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 7754-2004, por desaparición sobrevenida de su objeto.

Madrid, a diecisiete de octubre de dos mil once.

AUTO 127/2011, de 17 de octubre de 2011

Sección Tercera

ECLI:ES:TC:2011:127A

Excms. Srs. don Eugeni Gay Montalvo, don Francisco José Hernando Santiago y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 6249-2010, promovido en procedimiento arbitral.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 128/2011, de 17 de octubre de 2011

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2011:128A

Excms. Srs. doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas y don Luis Ignacio Ortega Álvarez.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 1792-2011, promovido en pleito civil.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 129/2011, de 17 de octubre de 2011

Sección Tercera

ECLI:ES:TC:2011:129A

Excms. Srs. don Eugeni Gay Montalvo, don Francisco José Hernando Santiago y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Desestima el recurso de súplica del Fiscal sobre inadmisión del recurso de amparo 2236-2011, promovido por don Eduardo Bautista Espinosa.

Agotamiento de recursos en la vía judicial: incidente de nulidad de actuaciones extemporáneo. Recurso de súplica contra providencias del Tribunal Constitucional: desestimación de recurso de súplica contra providencias del Tribunal Constitucional.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito recibido en el Registro General de este Tribunal Constitucional el 18 de abril de 2011, don Eduardo Bautista Espinosa interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de diciembre de 2009, que desestimó la demanda del recurrente en amparo por despido, y contra el Auto de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2010 que inadmitió el recurso de casación para unificación de doctrina interpuesto contra la citada Sentencia.

2. La Sección Tercera de este Tribunal, mediante providencia de 4 de julio de 2011, acordó inadmitir a trámite la demanda de amparo, de conformidad con el art. 50.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) en relación con sus arts. 43.1 y 44.1 a), por no haberse concluido el proceso judicial abierto en vía judicial.

3. Contra la referida providencia interpone recurso de súplica el Ministerio Fiscal, alegando a tal fin que consta en las actuaciones que el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto por el recurrente en amparo fue inadmitido a trámite mediante providencia de fecha 2 de marzo de 2011 y, en consecuencia, la vía judicial habría quedado definitivamente agotada.

4. Por diligencia de ordenación de 15 de septiembre de 2011 se acordó dar traslado del recurso de súplica al demandante de amparo, para que en el plazo de tres días alegara lo que estimase pertinente, de conformidad con el art. 93.2 LOTC. Su representación procesal presentó el 26 de septiembre de 2011 escrito en el que manifiesta que la función del recurso de amparo no es otra que proteger a los ciudadanos de las violaciones frente a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, teniendo en cuenta que los derechos fundamentales no son sólo normas que establecen derechos subjetivos públicos sino rasgos esenciales del sistema democrático, de modo que la protección efectiva del derecho fundamental y de su actuación concreta trasciende del significado individual para adquirir una dimensión objetiva. En base a este criterio considera que debe prevalecer el derecho a la tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales y admitirse y proseguir la sustanciación del recurso de amparo interpuesto.

II. Fundamentos jurídicos

1. El art. 44.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) impone como requisito para poder acudir en amparo ante este Tribunal “que se hayan agotado todos los medios de impugnación previstos por las normas procesales para el caso concreto dentro de la vía judicial”. Este requisito formal, consecuencia del carácter subsidiario del recurso de amparo, comporta que en la vía judicial se tienen que interponer todos los recursos pertinentes y útiles, en tiempo y forma. Esta doctrina está perfectamente resumida en la STC 111/2000, de 5 de mayo, cuando recuerda que “la vía judicial previa sólo puede considerarse efectivamente agotada y, en consecuencia, abierta la del proceso constitucional de amparo cuando los recursos jurisdiccionales pertinentes y útiles se hayan interpuesto en tiempo y forma, ya que si se interponen extemporáneamente o sin cumplir los requisitos procesales exigibles, el órgano judicial llamado a resolverlos se verá privado de la posibilidad de entrar en el conocimiento y resolución de los temas de fondo, no pudiendo en tales circunstancias reparar la lesión constitucional que, en su caso, pudiera ser después susceptible de impugnación en el proceso de amparo constitucional, lo que es contrario a la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo (SSTC 9/1992, de 16 de enero, FJ 5; 4/2000, de 17 de enero, FJ 2; y 53/2000, de 28 de febrero, FJ 2). De modo que el fracaso de los recursos idóneos para obtener la reparación del derecho constitucional supuestamente vulnerado equivaldría a su no utilización cuando tal fracaso sea imputable a la conducta procesal del recurrente (SSTC 11/1998, de 13 de enero, FJ 2; 92/1999, de 26 de mayo, FJ 2; AATC 114/1983, de 16 de marzo; 215/1984, de 4 de abril)” (FJ 4).

2. En el presente caso, con fecha 28 de febrero de 2011 el recurrente en amparo interpuso incidente de nulidad de actuaciones contra el Auto de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2010 que inadmitió el recurso de casación para unificación de doctrina interpuesto contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 15 de diciembre de 2009. El Auto de inadmisión del recurso de casación para unificación de doctrina le fue notificado con fecha de 24 de enero de 2011. Mediante providencia de fecha 2 de marzo de 2011 el citado incidente fue inadmitido a trámite al haberse excedido el plazo previsto en el art. 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial —veinte días desde la notificación de la resolución—.

Asiste la razón al Ministerio Fiscal cuando pone de manifiesto que el incidente de nulidad de actuaciones fue inadmitido por el Tribunal Supremo —mediante providencia de 2 de marzo de 2011—, lo que excluye que podamos reiterar que el proceso judicial permanecía abierto cuando se presentó la demanda de amparo.

Pero no es menos cierto que el referido incidente de nulidad de actuaciones fue formulado fuera de plazo. Es claro, en consecuencia, que hubo un defectuoso agotamiento de la vía judicial equivalente al efecto derivado de la falta de agotamiento pues, como ha indicado este Tribunal en reiteradas ocasiones (AATC 2/1983, de 23 de febrero, 490/1982, 16 de marzo de 1983, y 215/1984, de 4 de abril) la frustración de un recurso por haberse presentado fuera de plazo equivale a la no utilización de dicho recurso e implica, en consecuencia, el no agotamiento de la vía judicial.

Así las cosas es preciso mantener el pronunciamiento de inadmisión sustentado en el art. 50.1 a) en relación con los arts. 43.1 y 44.1 a) LOTC contenido en la providencia de 4 de julio de 2011 recurrida por el Ministerio Fiscal, sin perjuicio de matizar que la falta de conclusión de la vía judicial se refiere a su defectuoso agotamiento.

Por todo lo cual, la Sección

ACUERDA

Desestimar el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la providencia de 4 de julio de 2011.

Madrid, a diecisiete de octubre de dos mil once.

AUTO 130/2011, de 17 de octubre de 2011

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2011:130A

Excms. Srs. doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas y don Luis Ignacio Ortega Álvarez.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 3517-2011, promovido en contencioso-administrativo.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 131/2011, de 18 de octubre de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:131A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Acepta una abstención en el recurso de inconstitucionalidad 71-2001, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.

Abstención de Magistrados del Tribunal Constitucional, acepta.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el recurso de inconstitucionalidad núm. 71-2001, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, se impugna el art. único, cardinales uno, dos y tres, del Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, en cuanto modifica los arts. 5 y 7 de dicho Real Decreto Legislativo e introduce una disposición adicional tercera y una disposición final tercera en el mismo.

Mediante escrito fechado el 17 de octubre de 2011 la Magistrada doña Elisa Pérez Vera comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en la deliberación y votación del indicado recurso de inconstitucionalidad, al haber participado, en su anterior condición de Presidenta del Consejo Consultivo de Andalucía, en la adopción del dictamen núm. 169-2000, de 20 de diciembre, relativo al recurso de inconstitucionalidad que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía pretendía interponer contra determinados preceptos del Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por doña Elisa Pérez Vera, Magistrada de este Tribunal, en virtud de lo previsto en los arts. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 221.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), se estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que la mencionada Magistrada intervino, en calidad de Presidenta del Consejo Consultivo de Andalucía, en la adopción del dictamen emitido por dicho órgano con carácter previo a la interposición por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía del recurso de inconstitucionalidad dirigido contra determinados preceptos del Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, lo que puede integrarse en las causas 13 y 16 del art. 219 LOPJ.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Estimar la causa de abstención formulada por doña Elisa Pérez Vera en el recurso de inconstitucionalidad núm. 71-2001, apartándola definitivamente del conocimiento del mismo.

Madrid, a dieciocho de octubre de dos mil once.

AUTO 132/2011, de 18 de octubre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 275, de 15 de noviembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:132A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Deniega la suspensión de la Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo, solicitada en el recurso de inconstitucionalidad 825-2011, planteado por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados.

Aborto: objeción de conciencia. Embarazo: interrupción voluntaria del embarazo. Jurisdicción constitucional: potestad de suspensión de leyes. Objeción de conciencia: personal sanitario. Suspensión de disposiciones de las Comunidades Autónomas: denegación de la suspensión de disposiciones de las Comunidades Autónomas. Suspensión de la vigencia de las leyes: carácter excepcional de la suspensión de normas jurídicas.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 11 de febrero de 2011 se promovió recurso de inconstitucionalidad por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, contra la Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo.

Por otrosí, se solicita en el recurso su tramitación preferente y la suspensión cautelar de la Ley Foral 16/2010 en su integridad o, en su defecto, de los arts. 1 b), 3, 4, 5 y 6 de la misma, entendiendo aplicables por analogía los arts. 161.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y 30 LOTC, por tratarse de una ley autonómica.

Se argumenta para sostener la pretensión de suspensión que concurren en el presente caso los presupuestos de apariencia de buen derecho (fumus boni iuris) y peligro de mora procesal (periculum in mora), necesarios para acordar cualquier medida cautelar, según afirman los Diputados recurrentes, toda vez que, a su juicio, el legislador navarro carece de fundamento competencial para adoptar una disposición con el alcance que tiene la ley foral impugnada, que desarrolla el contenido esencial de un derecho fundamental, y el retraso que se pudiera producir hasta que el Tribunal Constitucional dicte Sentencia en el presente recurso de inconstitucionalidad ocasionaría un grave e irreparable perjuicio, pues la vigencia de la ley foral supone la creación de un registro en el que deben inscribirse todos los profesionales médicos y sanitarios que prestan sus servicios en Navarra y que pretendan ejercer su derecho a objetar la práctica de abortos, permitiendo el acceso a esa información íntima y privada tanto a órganos administrativos como a terceros que carecen de finalidad legítima para conocerla. Por el contrario, la suspensión de la ley foral impugnada no conlleva perjuicios para el interés general, según los Diputados recurrentes, toda vez que los profesionales médicos y sanitarios objetores al aborto seguirían estando obligados a comunicar su decisión a las gerencias de los distintos centros sanitarios del Servicio de Salud de la Comunidad Foral de Navarra, por aplicación de lo dispuesto en el art. 19.2 de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.

2. Inadmitido el recurso de inconstitucionalidad por ATC 55/2011, de 17 de mayo, el Comisionado de los Diputados recurrentes interpuso recurso de súplica, que fue estimado por ATC 98/2011, de 22 de junio, quedando revocado el ATC 55/2011 y, en consecuencia, declarándose admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por los Diputados recurrentes contra la Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo.

3. Conforme a lo dispuesto en el ATC 98/2011, de 22 de junio, mediante providencia de la misma fecha el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno de la Nación, así como al Gobierno y al Parlamento de Navarra, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, y en cuanto a la solicitud de suspensión cautelar formulada en el escrito de interposición del recurso, se acordó oír a las partes mencionadas para que en el plazo de tres días pudieran realizar las alegaciones que estimen oportunas.

4. Mediante escrito registrado el 7 de julio de 2011, el Letrado del Parlamento de Navarra se persona en el proceso en nombre de dicha Cámara y evacua el trámite de alegaciones relativo a la solicitud de suspensión cautelar de la ley foral impugnada, formulada por los Diputados recurrentes, interesando su denegación.

Señala el Letrado del Parlamento de Navarra que la petición de suspensión debe ser rechazada, a tenor de lo dispuesto en los arts. 161.2 CE y 30 LOTC y de la doctrina de este Tribunal, por no existir previsión constitucional o legal que otorgue al Tribunal Constitucional la potestad para suspender la vigencia de los preceptos de una ley autonómica a solicitud de cincuenta Diputados. El art. 161.2 CE y los arts. 30 y 64.3 LOTC determinan claramente que sólo procede la suspensión de una ley, disposición normativa o resolución de las Comunidades Autónomas cuando sea el Gobierno de la Nación quien las impugne, careciendo el Tribunal Constitucional de potestades o poderes implícitos para suspender de oficio las leyes impugnadas en los procesos constitucionales (por todos, AATC 462/1985, de 4 de julio, 58/2006, de 15 de febrero, y 90/2010, de 14 de julio), suspensión que sólo se produce en los supuestos previstos expresamente en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En consecuencia, en el supuesto del recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta Diputados [art. 162.1 a) CE y art. 32.1 c) LOTC], como es el presente caso, este sujeto legitimado no tiene atribuida la posibilidad de invocar el art. 161.2 CE y obtener con ello la suspensión de la norma legal impugnada.

Sostiene también el Letrado del Parlamento de Navarra que, en cualquier caso, la suspensión de la Ley Foral impugnada resultaría materialmente improcedente, teniendo en cuenta que por ATC 90/2010, de 14 de julio, este Tribunal ya denegó la suspensión interesada por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados en el recurso de inconstitucionalidad promovido contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, y que el legislador navarro es inequívocamente competente para aprobar la ley foral impugnada, toda vez que la misma no constituye desarrollo del contenido de un derecho fundamental, sino que se limita simplemente a establecer el procedimiento administrativo para su ejercicio, en el marco de la organización de los servicios sanitarios de la Comunidad Foral de Navarra. A lo que se añade que los Diputados recurrentes no justifican en modo alguno la existencia de eventuales perjuicios para los profesionales sanitarios que se deriven de la aplicación de la ley foral impugnada.

5. Las demás partes emplazadas no han formulado alegaciones sobre la petición de suspensión de la ley foral impugnada dentro del plazo conferido al efecto.

II. Fundamentos jurídicos

1. Conforme ha quedado expuesto en el relato de antecedentes, la pretensión de los Diputados recurrentes de que se acuerde la suspensión de la vigencia de la Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo, o en su defecto de los arts. 1 b), 3, 4, 5 y 6 de la misma, se fundamenta en tres géneros de razones: en primer lugar, se argumenta que la medida cautelar solicitada es compatible con lo dispuesto en los arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), que los Diputados recurrentes entienden aplicables por analogía al presente caso; por otra parte, se alega que concurre el requisito del fumus boni iuris, toda vez que, a juicio de los recurrentes, el legislador navarro no es competente para adoptar una disposición con el contenido que tiene la ley foral impugnada; finalmente, se aduce que concurre también el presupuesto del periculum in mora, pues la demora que se pueda producir en la resolución del presente recurso de inconstitucionalidad ocasionaría un grave e irreparable perjuicio a los profesionales sanitarios de Navarra que pretendan ejercer su derecho a objetar la práctica de abortos.

2. Conviene recordar que toda suspensión de la eficacia de la ley, como contraria a la presunción de legitimidad de la que disfrutan los actos o normas que emanan de poderes legítimos —presunción que alcanza su grado máximo en el caso de legislador—, ha de ser considerada excepcional (STC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 3), lo que significa que la suspensión de las leyes “sólo es posible cuando esté expresamente prevista” (ATC 141/1989, de 14 de marzo, FJ 2), y las previsiones establecidas al efecto en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional “no pueden extenderse a casos distintos de aquellos para las que están instauradas” (ATC 462/1985, de 4 de julio, FJ único).

Por ello, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 161.2 CE y 30 LOTC, la admisión a trámite de un recurso de inconstitucionalidad sólo suspende la aplicación del precepto legal impugnado si se trata de un recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra una ley o norma con rango de ley de una Comunidad Autónoma, y cuando en su demanda el Gobierno de la Nación hubiere solicitado expresamente la suspensión, con invocación del art. 161.2 CE, en cuyo caso se producirá la suspensión automática de la vigencia y aplicación del precepto legal recurrido, sobre cuyo alzamiento o mantenimiento habrá de pronunciarse el Tribunal dentro del plazo máximo de cinco meses, sin perjuicio de que pueda acordar el levantamiento anticipado de la suspensión, a solicitud de la Comunidad Autónoma afectada.

Fuera de este supuesto no se producirá el efecto suspensivo, pues el Tribunal Constitucional carece de potestades o poderes implícitos para suspender de oficio las leyes impugnadas en los procesos constitucionales (por todos, AATC 462/1985, de 4 de julio, FJ único; 141/1989, de 14 de marzo, FJ 2; 39/2002, de 12 de marzo, FJ 4; y 58/2006, de 15 de febrero, FJ 4; y 90/2010, de 14 de julio, FJ 2), quedando excluida la extensión analógica de las potestades suspensorias atribuidas al Tribunal por los arts. 161.2 CE y 30 LOTC, como acertadamente señala el Letrado del Parlamento de Navarra.

En consecuencia, ninguno de los restantes legitimados por el art. 162.1 a) CE y el art. 32 LOTC para interponer recurso de inconstitucionalidad tiene atribuida la posibilidad de invocar el art. 161.2 CE y obtener con ello la suspensión de la norma legal impugnada, o dicho de otro modo, el Tribunal Constitucional carece de potestad para acordar la suspensión de la vigencia y aplicación de una ley en tales supuestos.

3. De acuerdo con las citadas previsiones de la Constitución y de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con la doctrina constitucional reseñada, este Tribunal tiene vedada la posibilidad de suspender la aplicabilidad de la ley cuando el recurso de inconstitucionalidad en el que se formula tal solicitud fuera promovido, como aquí sucede, por la fracción de órgano constituida por al menos cincuenta Diputados, por lo que debe rechazarse la petición de suspensión de la ley foral impugnada en el presente recurso de inconstitucionalidad.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Denegar la suspensión solicitada.

Publíquese en el “Boletín Oficial del Estado”.

Madrid, a dieciocho de octubre de dos mil once.

AUTO 133/2011, de 31 de octubre de 2011

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2011:133A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita.

Acepta una abstención en el recurso de amparo electoral 5816-2011, promovido por don José Luis Mazón Cuesta y Soberanía de la democracia, Soberanid, partido político.

Abstención de Magistrados del Tribunal Constitucional, acepta.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 27 de octubre de 2011, doña Encarnación Martínez Segado, don Jose Luis Mazón Costa y Soberanía de la democracia, soberanid, partido politico, interpusieron demanda de amparo contra la Sentencia Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Murcia de 26 de octubre de 2011, la por la que se desestima el recurso interpuesto contra el Acuerdo de la Junta electoral provincial de fecha 24 de octubre de 2011, de no proclamación de la candidatura de Soberania de la democracia (Soberanid).

2. De conformidad con el acuerdo de 24 de enero de 2011, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se dispone la composición de las Salas y Secciones del Tribunal Constitucional (“Boletín Oficial del Estado” de 25 de enero de 2011), a partir de la referida fecha la Sala Primera, presidida por el Presidente del Tribunal, está integrada por los Magistrados don Pascual Sala Sánchez, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita (art.1.1).

3. Mediante escrito de fecha 31 de octubre de 2011, el Magistrado don Javier Delgado Barrio comunicó su voluntad de abstenerse de intervenir en el recuso de amparo núm. 5816-2011 por entender que concurre en su persona la causa prevista en el art. 219.8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, habida cuenta de que es demandante en el recurso de amparo núm. 1091-2004, interpuesto contra la Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2004, que estimó la demanda de responsabilidad civil formulada por don José Luis Mazón Costa contra once Magistrados del Tribunal Constitucional, entre ellos don Javier Delgado Barrio.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por el Magistrado don Javier Delgado Barrio, en virtud de lo previsto en los arts. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 219.8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se estima justificada la causa de abstención formulada, al igual que se ha apreciado en ocasión anterior sobre asunto similar (ATC 14/2010, de 27 de enero), puesto que es demandante en el recurso de amparo núm. 1091-2004, interpuesto contra la Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2004, que estimó la demanda de responsabilidad civil formulada por don Jose Luis Mazón Costa contra once Magistrados del Tribunal Constitucional, entre ellos don Javier Delgado Barrio.

Por todo ello, la Sala

ACUERDA

Estimar la causa de abstención formulada por el Magistrado don Javier Delgado Barrio en el recurso de amparo núm. 5816-2011, apartándolo definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a treinta y uno de octubre dos mil once.

AUTO 134/2011, de 3 de noviembre de 2011

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2011:134A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita.

Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5816-2011, promovido por doña Encarnación Martínez Segado, don José Luis Mazón Costa y el partido político Soberanía de la Democracia (Soberanid).

Candidaturas electorales: insuficiencia de firmas de electores. Derecho a acceder a los cargos públicos: igualdad en el acceso a los cargos públicos. Derecho a la intimidad: límites al derecho a la intimidad. Juntas electorales: denegación de proclamación de candidaturas electorales. Legislación electoral: libertad de configuración del legislador. Libertad ideológica: derecho a no declarar sobre su ideología. Recurso de amparo electoral: candidaturas electorales.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 27 de octubre de 2011, la Procuradora de los Tribunales doña Mónica Paloma Fente Delgado, en nombre y representación de doña Encarnación Martínez Segado, don José Luis Mazón Costa y el partido político Soberanía de la Democracia (Soberanid), y con la asistencia letrada de doña Encarnación Martínez Segado y don José Luis Mazón Costa, interpuso recurso de amparo electoral contra la Sentencia de fecha 26 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Murcia en el recurso contencioso-electoral 681-2011.

2. La demanda de amparo electoral tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) Soberanía de la Democracia (Soberanid) es un partido político nuevo, inscrito en el registro de partidos del Ministerio del Interior en septiembre de 2011. Con fecha de 12 de octubre de 2011 presentó en la Junta Electoral Provincial de Murcia su candidatura al Congreso compuesta por diez titulares y dos suplentes. Entre los candidatos están los dos recurrentes. Con la candidatura no se aportaron las firmas avales del 0,1 por 100 de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción, exigidas por el art. 169.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG) en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, en el plazo de veinte días desde la convocatoria de elecciones establecido por la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, de la Junta Electoral Central. La falta de aportación de las firmas avales se basó en que, a juicio de los recurrentes, la norma legal y la instrucción antes mencionadas eran lesivas para los derechos fundamentales. En el escrito de presentación de la candidatura ante la Junta Electoral Provincial de Murcia se señalaba que la intención de los promotores de aquélla era “tras agotar la vía judicial ante el Juzgado de lo Contencioso, acudir al Tribunal Constitucional”, por lo que se solicitaba incluso que se suprimiera el “inútil trámite de subsanación de firmas”, pues su intención no era obtenerlas y lograr así la proclamación sino “impugnar la inconstitucionalidad del art. 169.3 LOREG que impone las referidas firmas avales del 0,1 por 100 del censo electoral”.

b) El día 21 de octubre de 2011, la Junta Electoral Provincial requirió a la representante general del partido para que subsanara la falta de presentación de firmas en el plazo de 48 horas. Ante la falta de subsanación, la Junta Electoral Provincial adoptó el día 24 de octubre de 2011 el acuerdo de no proclamación de la Candidatura Soberanía de la Democracia (Soberanid), que se publicó en el “Boletín Oficial del Estado” de 25 de octubre de 2011.

c) Contra el acuerdo de no proclamación de candidatura se presentó, con arreglo al art. 49 LOREG, el recurso contencioso-electoral 81-2011 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Murcia, interesando que se dictara Sentencia por la que se declarara “que la exigencia de firmas avales impuesta por el nuevo artículo 169.3 LOREG a los partidos políticos constituye una traba arbitraria contra los derechos constitucionales indicados en los fundamentos de esta demanda, y estimando la demanda acuerde la proclamación de la candidatura Soberanid, y, caso de existir obstáculo legal insalvable, dicte Sentencia ajustada al marco de sus competencias dejando expedita la vía judicial ordinaria para acudir al Tribunal Constitucional”. En el escrito de recurso señalaban los recurrentes que “[e]s evidente que no cabe en este procedimiento de gran urgencia el planteamiento de ninguna cuestión de inconstitucionalidad pues en el plazo de dos días para sentenciar no se puede considerar tal evento y en todo caso el Tribunal Constitucional como singular instancia competente para examinar la violación de derechos fundamentales imputable al acto legislativo, es el competente para el dictado de sentencia estimatoria por provenir la violación denunciada de un acto legislativo sin perjuicio de luego remitir al pleno la cuestión o auto cuestión de inconstitucionalidad”.

d) Admitido a trámite el recurso, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Murcia dictó Sentencia desestimatoria con fecha 26 de octubre de 2011 con base en los siguientes argumentos: no es competencia de la jurisdicción contenciosa ordinaria la censura de las normas con rango de ley; el recurso no cuestiona el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de no proclamación de la candidatura presentada, sino que la crítica se dirige a la norma legal aplicada, la cual está fuera de la competencia de dicha jurisdicción; los recurrentes no pretenden que se de validez a un plazo distinto o a un procedimiento alternativo para la obtención y acreditación de las firmas avales exigidas por la LOREG, por lo que el contenido de la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, les es indiferente; no cabe plantearse la posibilidad de elevar cuestión de inconstitucionalidad “máxime al dejar expedita esta sentencia la vía de amparo ante el Tribunal Constitucional”; y añadía que la actuación de la Administración electoral recurrida se ajusta estrictamente a la legalidad que concreta el art. 169.3 LOREG.

3. El escrito de demanda de amparo electoral interpuesto ante este Tribunal comienza realizando una serie de consideraciones críticas sobre los aspectos concernidos por la reforma del art. 169.3 LOREG mediante la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero. Más allá de esas consideraciones críticas, la demanda imputa al art. 169.3 LOREG así como al plazo de veinte días establecido en la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, de la Junta Electoral Central, la lesión de los siguientes derechos fundamentales:

- El derecho tanto de los electores como de los candidatos a unas elecciones libres, no restringidas ni discriminatorias o trabadas para algunos, por conductos como la obstaculización arbitraria de las candidaturas de nuevos partidos sin representación parlamentaria (art. 23.1 y 2 CE), por vía de la exigencia de firmas avales del 0,1 por 100 del censo electoral en el plazo de veinte días y por electores que no pueden apoyar otra candidatura. Los recurrentes son tanto electores como candidatos.

- El derecho de los partidos nuevos o sin representación parlamentaria a presentarse a unas elecciones libres y limpias, no viciadas de restricciones ilegítimas a favor de los “instalados” (art. 23.1 y 2 CE) y en condiciones de igualdad.

- El derecho de los partidos (en cuanto asociaciones) a ejercer libremente su actividad (art. 22.1 CE), según la STC 3/1981, de 2 de febrero, dañando el contenido esencial de dicho derecho la imposición de obstáculos arbitrarios o desproporcionados en el acceso a las candidaturas a ser votadas en procesos de acceso al poder legislativo del Estado.

- El derecho de los partidos y candidatos a no ser discriminados con exigencias arbitrarias de las que se dispensan los propios partidos que elaboran la ley (art. 14 CE). Afirma el recurso que se rompe la igualdad de condiciones entre partidos en la competencia electoral, que se desarrolla con un claro privilegio de los mayoritarios al ser ellos mismos quienes reglamentan el proceso electoral.

- El derecho al pluralismo político (art. 23.1 y 2 CE en relación a los arts. 1 y 6 del mismo texto constitucional), como parte del derecho fundamental a elecciones libres.

- El derecho a la intimidad de los ciudadanos avalistas (art. 18 CE), pues a partir de las firmas avales el Estado se hace con una base de datos de ciudadanos sobre simpatías o afinidades ideológicas que viola la intimidad de los recurrentes personas físicas, vulnerando el derecho a la intimidad personal y a la limitación de la informática.

- El derecho de los ciudadanos a no declarar sobre su ideología, que afecta a los recurrentes personas físicas, por cuanto la exigencia de avales constriñe a identificarse sobre simpatías ideológicas o preferencia por partidos determinados (art. 16.2 CE).

- El derecho al voto secreto (art. 23.1) ya que el requisito legal fuerza a exteriorizar las preferencias o simpatías del firmante avalista con una determinada formación política.

La demanda estima además que los derechos fundamentales mencionados han de interpretarse en consonancia con el art. 9.2 CE, el cual, según los recurrentes, resulta vulnerado por los grupos mayoritarios que, aprovechando su mayoría parlamentaria y utilizando los órganos de máxima representación, han modificado el Ordenamiento jurídico para su mera conveniencia violando también lo establecido en el art. 9.2 CE.

Finaliza la demanda interesando que se dicte Sentencia otorgando el amparo solicitado y declarando la nulidad de la Sentencia y acuerdo impugnados, se restablezca a los recurrentes en el disfrute de sus derechos constitucionales y se proclame la candidatura para el Congreso de los Diputados presentada por el partido Soberanía de la Democracia (Soberanid), por vulneración de los derechos fundamentales citados, lesión que considera imputable bien al art. 169.3 LOREG, en cuanto que exige firmas avales para la presentación de candidaturas, bien —en defecto de lo anterior— al plazo de veinte días para recoger las firmas establecido por la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, de la Junta Electoral Central.

Mediante escrito registrado el mismo día 27 de octubre de 2011 el recurrente don José Luis Mazón Costa amplió los hechos del recurso de amparo aludiendo a una información periodística sobre la drástica reducción de candidaturas a las elecciones generales de 2011, como consecuencia de la exigencia de firmas avales derivada del art. 169.3 LOREG.

4. Por ATC 133/2011, de 31 de octubre, la Sala acordó estimar la causa de abstención formulada por el Magistrado don Javier Delgado Barrio en la comunicación efectuada el día 31 de octubre de 2011.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución es determinar si la no proclamación de la candidatura del partido recurrente al no haberse adjuntado los avales exigidos por el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, ha vulnerado el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

En efecto, a pesar de la diversidad de preceptos constitucionales invocados, para una adecuada delimitación de este recurso de amparo convendrá señalar, en primer lugar, que la invocación del art. 22 CE no es procedente para combatir las decisiones de no proclamación de una candidatura, ya que lo concernido en ese ámbito es el derecho de sufragio pasivo y no el derecho de asociación. Del mismo modo, la invocación genérica del principio de igualdad (art. 14 CE) ha de entenderse subsumida también, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, en el derecho de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE), que es el que, en su caso, pudiera haber resultado directamente transgredido (por todas, STC 193/1989, de 16 de noviembre, FJ 3). A esa misma conclusión debe llegarse en relación con las invocaciones al valor superior del pluralismo político (art. 1.1 CE), que expresan los partidos políticos (art. 6 CE), o respecto de la del art. 9.2 CE que también enuncia la demanda, toda vez que, al margen de no tratarse de derechos susceptibles de amparo constitucional, pueden ser reconducidos en los términos en que han sido alegados en la demanda al parámetro de control dispensado por la invocación del derecho fundamental previsto en el art. 23.2 CE.

Por otra parte, también debe señalarse que, aunque la demanda se dirige formalmente contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de no proclamación de la candidatura del partido recurrente y contra la resolución judicial que la ha confirmado, lo que se cuestiona es si el requisito legal impuesto por el art. 169.3 LOREG para la presentación de candidaturas por partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación parlamentaria en la anterior convocatoria electoral resulta lesivo o no del derecho al acceso a los cargos públicos, que es el real objeto de este recurso de amparo, con las limitaciones propias que impone este procedimiento.

2. La cuestión de la eventual inconstitucionalidad de esta exigencia de avales ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en la STC 163/2011, de 2 de noviembre.

En dicha Sentencia, se recuerdan las líneas esenciales de la doctrina constitucional sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), en el que se incluye el derecho a presentar candidaturas y a presentarse como candidato en las diversas convocatorias electorales si se cumplen los requisitos legalmente establecidos al efecto. Así, se pone de manifiesto que es un derecho que confiere al legislador un amplio margen para configurar el sistema electoral, con las limitaciones que imponen, por un lado, que el ejercicio de ese derecho se apliquen a todos los ciudadanos por igual, sin obstáculos para que se concurra en idénticas condiciones legales ni diferencias injustificadas o irrazonables en la aplicación de las condiciones legales, y, por otro, que se respete el contenido sustantivo propio que impone el concepto constitucional de representación política (FJ 3). En virtud de ello, se incide en la Sentencia en que, con independencia de que la exigencia de avales no esté expresamente prevista en la Constitución, su eventual contradicción con el art. 23.2 CE sólo dependerá de que se hayan sobrepasado las limitaciones impuestas al legislador respecto de su carácter no discriminatorio o contrario al principio de representación política, no convirtiendo este requisito en arbitrario el hecho de que el legislador no haya explicado de manera suficiente las razones de su decisión legislativa, lo que sólo puede concluirse de su contraste con el texto constitucional (FJ 4).

Igualmente, también se destaca en el fundamento jurídico 5 de la mencionada Sentencia que este Tribunal ha reiterado que la libertad de presentación de candidaturas por los partidos no es absoluta, pudiendo ser limitada por el legislador en atención a valores y bienes constitucionales protegidos, por lo que lo relevante para determinar la constitucionalidad de la exigencia de avales controvertida, como requisito limitativo a la presentación de candidaturas, es si tiene o no un fundamento constitucional que la justifique. A esos efectos, se recuerda que la exigencia de avales ni es inédita en los ordenamientos de países de nuestro entorno, ni tampoco en nuestro propio ordenamiento, en que se establece para las elecciones al Parlamento Europeo la necesidad de que los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores presenten la firma de 15.000 electores o la firma de cincuenta cargos electos (arts. 220.3 y 4 LOREG) y también en relación con las agrupaciones de electores, a las que se exige para las elección al Congreso de los Diputados y al Senado en el mismo art. 169.3 LOREG un porcentaje de firmas del 1 por 100, lo que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su decisión de 9 de mayo de 1994, caso J.A. Serqueda c. España, no consideró contrario al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

3. A partir de todo lo expuesto, en la citada STC 163/2011, de 2 de noviembre, este Tribunal ha concluido que la necesidad de obtención de avales establecida en el art. 169.3 LOREG no vulnera el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), ya que “constituye una limitación objetiva no carente de fundamento constitucional, pues obedece a la consecución de un valor o bien constitucionalmente protegido, como es el de la racionalización y perfeccionamiento de la organización y desarrollo del proceso electoral, a través del cual se articula la representación política, cuyo adecuado funcionamiento puede verse efectivamente afectado por la excesiva proliferación de candidaturas carentes, por las razones que fueran, de respaldo o arraigo en el cuerpo electoral” (FJ 6). Del mismo modo, se señala que “el requisito establecido en el art. 169.3 LOREG, además de atender a la racionalización y perfeccionamiento del procedimiento electoral en lo que se refiere a los recursos públicos destinados a su celebración y a la complejidad de su organización, también podría favorecer la clarificación de la oferta electoral, mediante la exclusión de aquellas candidaturas que, en el momento de su presentación, no sean capaces de acreditar, con la firma de los electores, un mínimo respaldo o arraigo en la circunscripción en la que pretenden presentarse. Asimismo cabe pensar que el requisito en cuestión podría evitar la dispersión del voto entre opciones partidarias que son expresión de una misma orientación o corriente ideológica, al facilitar, mediante la referida exclusión de candidaturas que no alcancen ese mínimo arraigo en el cuerpo electoral, que las opciones partidarias con respaldo suficiente que sean expresión de orientaciones o corrientes ideológicas minoritarias puedan superar la barrera electoral que permite obtener representación parlamentaria (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5), lo que contribuye a preservar el valor constitucional del pluralismo político (art. 1.1 CE), del que los partidos políticos son expresión principalísima” (FJ 6).

Igualmente, este Tribunal ha expuesto en dicha Sentencia que la situación de desigualdad por limitar la exigencia de avales a los partidos que no hubieran obtenido en la anterior convocatoria electoral representación parlamentaria “no está desprovista desde la perspectiva del art. 23.2 CE de una justificación objetiva y razonable, ya que la obtención de representación parlamentaria en la última convocatoria electoral acredita que los partidos políticos que la han alcanzado gozan o, al menos, han gozado, de un respaldo o arraigo en el cuerpo electoral con ocasión de la celebración de un proceso electoral del que carecen los partidos políticos que, habiéndose presentado al mismo proceso electoral, no han tenido representación y que se desconoce que tengan o puedan tener aquellos partidos políticos que no han concurrido a la anterior convocatoria electoral. Entre unos partidos políticos y otros existe, por tanto, un elemento diferenciador (haber obtenido o no representación en cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales) que, en atención a las finalidades legítimas a las que sirve el requisito del art. 169.3 LOREG, constituye una justificación objetiva y razonable del distinto trato que el legislador dispensa a uno y a otros en relación con dicho requisito” (FJ 7).

Además, también en dicha Sentencia este Tribunal ha descartado que este requisito legal de obtención de avales del 0,1 por 100 pueda ser considerado desproporcionado puesto en relación tanto con la exigencia del 1 por 100 de avales a las agrupaciones electorales para presentar candidaturas en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado (art. 169.3 LOREG) y en las elecciones municipales (art. 187.3 LOREG) como con la exigencia de 15.000 firmas a los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores para la presentación de candidaturas en las elecciones al Parlamento Europeo (art. 214 LOREG). Del mismo modo se descarta que concurra desproporción alguna de esta exigencia de avales puesta en relación con el plazo concedido por las juntas electorales, de conformidad con lo dispuesto en la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre de la Junta Electoral Central, relativa al procedimiento de acreditación de firmas de apoyo de candidaturas, que se extiende desde la convocatoria electoral correspondiente hasta la finalización del plazo de presentación de candidaturas (apartado quinto) (FJ 7).

4. Al margen de lo anterior, en el fundamento jurídico 8 de la mencionada STC 163/2011, y en relación con la eventual incidencia que tendría la exigencia de avales en el derecho a no ser obligados a declarar sobre la propia ideología (art. 16.2 CE), este Tribunal ha destacado que quien voluntariamente decide apoyar con su firma la presentación de una candidatura ni está siendo obligado a declarar sobre su ideología ni tampoco equivale a manifestar una inequívoca adhesión ideológica a la misma; doctrina que, mutatis mutandis, sirve igualmente para descartar la lesión alegada en este recurso en relación con el derecho al sufragio activo y el carácter secreto del voto, pues dicha alegación se realiza para denunciar que aquel requisito fuerza a exteriorizar las preferencias o simpatías del firmante avalista con una determinada formación política, cosa que, sin embargo, como acaba de decirse, no puede confundirse. Del mismo modo, también descarta la Sentencia reseñada que los datos personales que han de facilitar a la Administración electoral para avalar una candidatura —nombre y apellidos, documento nacional de identidad y circunscripción electoral en la que se esté censado— afecten a la intimidad de los avalistas o a su derecho a no declarar sobre su ideología. A esos efectos, se pone de manifiesto que, conforme a reiterada doctrina constitucional, entre los aspectos básicos de la vida privada protegidos por la intimidad, a la ideología y creencias, no se encuentran los datos referentes a la participación en la vida política, por ser una actividad cuya propia naturaleza se desarrolla en la esfera pública, con excepción del derecho de sufragio activo, dado el carácter secreto del voto (por todas, STC 85/2003, de 8 de mayo, FJ 21).

5. En atención a lo expuesto, teniendo en cuenta que en el presente recurso de amparo, tal como se ha expuesto más detalladamente en los antecedentes, el partido recurrente ha impugnado el acuerdo de la junta electoral de no proclamación de su candidatura —y la resolución judicial que confirmó su adecuación a derecho—, que se fundamentó en el incumplimiento de la exigencia de avales prevista en el art. 169.3 LOREG y que dicho precepto no puede ser considerado lesivo del art. 23.2 CE, procede inadmitir la presente demanda de amparo electoral por inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo que, de acuerdo con el art. 43.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), es requisito para que este Tribunal pueda ejercer dicha tutela. En consecuencia, el presente recurso incurre en el supuesto de inadmisión previsto en el art. 50.1 a) en relación con el art. 43.1, ambos de la LOTC.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Inadmitir el presente recurso de amparo.

Madrid, a tres de noviembre de dos mil once.

AUTO 135/2011, de 3 de noviembre de 2011

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2011:135A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita.

Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5872-2011, promovido por el partido político Movimiento por la Unidad del Pueblo Canario.

Candidaturas electorales: insuficiencia de firmas de electores. Derecho a acceder a los cargos públicos: igualdad en el acceso a los cargos públicos. Juntas electorales: denegación de proclamación de candidaturas electorales. Legislación electoral: libertad de configuración del legislador. Recurso de amparo electoral: candidaturas electorales.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 28 de octubre de 2011, la Procuradora de los Tribunales doña Raquel Nieto Bolaño, en nombre y representación del partido político Movimiento por la Unidad del Pueblo Canario, y bajo la dirección del Letrado don José Manuel Rivero Pérez, interpuso demanda de amparo electoral contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Las Palmas de Gran Canaria de 28 de octubre de 2011, dictada en el procedimiento contencioso-electoral núm. 475-2011, por la que se desestima el recurso interpuesto contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Las Palmas de 24 de octubre de 2011 sobre no proclamación de candidatura.

2. 2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) El partido recurrente, que no había obtenido ninguna representación parlamentaria en las anteriores elecciones generales celebradas en 2008, presentó su candidatura para las elecciones generales convocadas por Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, en la circunscripción de Las Palmas, sin adjuntar las firmas de, al menos, el 0,1 por 100 de los electores inscritos en el censo electoral de dicha circunscripción, tal como exige el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero. Por acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Las Palmas de 24 de octubre de 2011 se decidió la no proclamación de la candidatura.

b) El partido demandante interpuso recurso contencioso-electoral ex art. 49 LOREG ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de las Palmas de Gran Canaria, que fue tramitado con el núm. 475-2011, argumentando que el acuerdo de no proclamación vulnera el art. 23.2 CE, en relación con el principio de no discriminación del art. 14 CE, ya que los ciudadanos que figuran integrados en candidaturas de partidos que no hubieran obtenido representación en la anterior convocatoria de elecciones generales se ven discriminados y gravados injustificadamente en relación con las personas que figuran en partidos con representación parlamentaria. Igualmente, se argumentó que el requisito del art. 169.3 LOREG es contrario al pluralismo político (art. 1.1 CE) que expresan los partidos políticos (art. 6 CE), ya que excede de las exigencias constitucionales, por lo que solicitó al órgano judicial el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad.

c) El recurso fue desestimado por Sentencia de 28 de octubre de 2011, argumentando que no procedía el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, toda vez que el requisito controvertido no constituye una desigualdad constitucionalmente relevante. A esos efectos, se señala que no puede compararse la situación de partidos que no han obtenido una representación parlamentaria con aquellos otros que sí obtuvieron dicha representación y, por tanto, han acreditado gozar de suficiente apoyo popular al haber obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos, esto es, 30 veces más que el número de avales que exige el art. 169.3 LOREG. De ello deriva que no es irracional ni arbitrario que se excluya a los partidos con representación parlamentaria de la exigencia de avales. Igualmente, se argumenta que la Constitución sólo establece los requisitos mínimos necesarios para poder participar en las elecciones, lo que no impide que por ley puedan establecerse otras exigencias para poder ser proclamado candidato siempre que sean limitaciones justificadas, como es la del art. 169.3 LOREG que, conforme a la exposición de motivos de la Ley Orgánica 2/2011, se justifica en “impedir prácticas inaceptables desde la perspectiva de la seriedad del proceso electoral”. En ese sentido, señala que la finalidad de esta exigencia, que ya existe en la normativa electoral para las agrupaciones de electores, tiene la finalidad legítima de evitar la presentación de candidaturas que desde un principio no pueden acreditar tener un mínimo apoyo por carecer de implantación política e impedir la multiplicación de candidaturas que carecen de aceptación, pues el 0,1 por 100 del censo electoral es un porcentaje muy exiguo, coadyuvando a que la Administración electoral funcione con eficacia y eficiencia como le impone los arts. 31.2 y 103.1 CE.

3. El partido recurrente aduce en su demanda de amparo que las resoluciones impugnadas han vulnerado su derecho de participación política y de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), en relación con el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación (art. 14 CE) y con el valor superior del pluralismo político (art. 1.1 CE) que los partidos políticos expresan (art. 6 CE). A esos efectos, el partido recurrente argumenta que los ciudadanos que figuran integrados en su candidatura, que no obtuvo representación en la anterior convocatoria de elecciones generales, se ven discriminados y gravados injustificadamente en relación con las personas que figuran en partidos con representación parlamentaria por la solicitud de avales exigida por el art. 169.3 LOREG. Igualmente, se destaca que este trato discriminatorio se acrecienta con la circunstancia de que a los partidos que ya obtuvieron representación parlamentaria se les otorgan sustanciosas subvenciones anuales. También se argumenta que el requisito del art. 169.3 LOREG excede de las exigencias constitucionales, ya que la Constitución no exige para participar en unas elecciones generales el pasar previamente por una especie de primarias en que se convierte la exigencia de avales. Por todo ello, solicita que se plantee una cuestión interna de inconstitucionalidad en relación con el art. 169.3 LOREG.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución es determinar si la no proclamación de la candidatura del partido recurrente al no haberse adjuntado los avales exigidos por el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, ha vulnerado el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

En efecto, a pesar de la diversidad de preceptos constitucionales invocados, para una adecuada delimitación de este recurso de amparo se debe recordar que la invocación genérica del principio de igualdad (art. 14 CE) ha de entenderse subsumida, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, en el derecho de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE), que es el derecho que, en su caso, pudiera haber resultado directamente transgredido (por todas, STC 193/1989, de 16 de noviembre, FJ 3). A esa misma conclusión debe llegarse en relación con las invocaciones del valor superior del pluralismo político (art. 1.1 CE), que representan los partidos políticos (art. 6 CE), toda vez que, al margen de no tratarse de derechos susceptibles de amparo constitucional, también caben ser reconducidos en los términos en que han sido alegados en la demanda al parámetro de control dispensado por la invocación del derecho fundamental previsto en el art. 23.2 CE.

Por otra parte, también debe señalarse que, aunque la demanda se dirige formalmente contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de no proclamación de la candidatura del partido recurrente y contra la resolución judicial que la ha confirmado, lo que se cuestiona es si el requisito legal impuesto por el art. 169.3 LOREG para la presentación de candidaturas por partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación parlamentaria en la anterior convocatoria electoral resulta lesivo o no del derecho al acceso a los cargos públicos, que es el real objeto de este recurso de amparo, con las limitaciones propias que impone este procedimiento.

2. La cuestión de la eventual inconstitucionalidad de esta exigencia de avales ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en la STC 163/2011, de 2 de noviembre.

En dicha Sentencia, se recuerdan las líneas esenciales de la doctrina constitucional sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), en el que se incluye el derecho a presentar candidaturas y a presentarse como candidato en las diversas convocatorias electorales si se cumplen los requisitos legalmente establecidos al efecto. Así, se pone de manifiesto que es un derecho que confiere al legislador un amplio margen para configurar el sistema electoral, con las limitaciones que imponen, por un lado, que el ejercicio de ese derecho se apliquen a todos los ciudadanos por igual, sin obstáculos para que se concurra en idénticas condiciones legales ni diferencias injustificadas o irrazonables en la aplicación de las condiciones legales, y, por otro, que se respete el contenido sustantivo propio que impone el concepto constitucional de representación política (FJ 3). En virtud de ello, se incide en la Sentencia en que, con independencia de que la exigencia de avales no esté expresamente prevista en la Constitución, su eventual contradicción con el art. 23.2 CE sólo dependerá de que se hayan sobrepasado las limitaciones impuestas al legislador respecto de su carácter no discriminatorio o contrario al principio de representación política, no convirtiendo este requisito en arbitrario el hecho de que el legislador no haya explicado de manera suficiente las razones de su decisión legislativa, lo que sólo puede concluirse de su contraste con el texto constitucional (FJ 4).

Igualmente, también se destaca en el fundamento jurídico 5 de la mencionada Sentencia que este Tribunal ha reiterado que la libertad de presentación de candidaturas por los partidos no es absoluta, pudiendo ser limitada por el legislador en atención a valores y bienes constitucionales protegidos, por lo que lo relevante para determinar la constitucionalidad de la exigencia de avales controvertida, como requisito limitativo a la presentación de candidaturas, es si tiene o no un fundamento constitucional que la justifique. A esos efectos, se recuerda que la exigencia de avales ni es inédita en los ordenamientos de países de nuestro entorno, ni tampoco en nuestro propio ordenamiento, en que se establece para las elecciones al Parlamento Europeo la necesidad de que los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores presenten la firma de 15.000 electores o la firma de cincuenta cargos electos (arts. 220.3 y 4 LOREG) y también en relación con las agrupaciones de electores, a las que se exige para las elección al Congreso de los Diputados y al Senado en el mismo art. 169.3 LOREG un porcentaje de firmas del 1 por 100, lo que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su decisión de 9 de mayo de 1994, caso J.A. Serqueda c. España, no consideró contrario al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

3. A partir de todo lo expuesto, en la citada STC 163/2011, de 2 de noviembre, este Tribunal ha concluido que la necesidad de obtención de avales establecida en el art. 169.3 LOREG no vulnera el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), ya que “constituye una limitación objetiva no carente de fundamento constitucional, pues obedece a la consecución de un valor o bien constitucionalmente protegido, como es el de la racionalización y perfeccionamiento de la organización y desarrollo del proceso electoral, a través del cual se articula la representación política, cuyo adecuado funcionamiento puede verse efectivamente afectado por la excesiva proliferación de candidaturas carentes, por las razones que fueran, de respaldo o arraigo en el cuerpo electoral” (FJ 6). Del mismo modo, se señala que “el requisito establecido en el art. 169.3 LOREG, además de atender a la racionalización y perfeccionamiento del procedimiento electoral en lo que se refiere a los recursos públicos destinados a su celebración y a la complejidad de su organización, también podría favorecer la clarificación de la oferta electoral, mediante la exclusión de aquellas candidaturas que, en el momento de su presentación, no sean capaces de acreditar, con la firma de los electores, un mínimo respaldo o arraigo en la circunscripción en la que pretenden presentarse. Asimismo cabe pensar que el requisito en cuestión podría evitar la dispersión del voto entre opciones partidarias que son expresión de una misma orientación o corriente ideológica, al facilitar, mediante la referida exclusión de candidaturas que no alcancen ese mínimo arraigo en el cuerpo electoral, que las opciones partidarias con respaldo suficiente que sean expresión de orientaciones o corrientes ideológicas minoritarias puedan superar la barrera electoral que permite obtener representación parlamentaria (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5), lo que contribuye a preservar el valor constitucional del pluralismo político (art. 1.1 CE), del que los partidos políticos son expresión principalísima” (FJ 6).

Igualmente, este Tribunal ha expuesto en dicha Sentencia que la situación de desigualdad por limitar la exigencia de avales a los partidos que no hubieran obtenido en la anterior convocatoria electoral representación parlamentaria “no está desprovista desde la perspectiva del art. 23.2 CE de una justificación objetiva y razonable, ya que la obtención de representación parlamentaria en la última convocatoria electoral acredita que los partidos políticos que la han alcanzado gozan o, al menos, han gozado, de un respaldo o arraigo en el cuerpo electoral con ocasión de la celebración de un proceso electoral del que carecen los partidos políticos que, habiéndose presentado al mismo proceso electoral, no han tenido representación y que se desconoce que tengan o puedan tener aquellos partidos políticos que no han concurrido a la anterior convocatoria electoral. Entre unos partidos políticos y otros existe, por tanto, un elemento diferenciador (haber obtenido o no representación en cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales) que, en atención a las finalidades legítimas a las que sirve el requisito del art. 169.3 LOREG, constituye una justificación objetiva y razonable del distinto trato que el legislador dispensa a uno y a otros en relación con dicho requisito” (FJ 7).

Además, también en dicha Sentencia este Tribunal ha descartado que este requisito legal de obtención de avales del 0,1 por 100 pueda ser considerado desproporcionado puesto en relación tanto con la exigencia del 1 por 100 de avales a las agrupaciones electorales para presentar candidaturas en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado (art. 169.3 LOREG) y en las elecciones municipales (art. 187.3 LOREG) como con la exigencia de 15.000 firmas a los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores para la presentación de candidaturas en las elecciones al Parlamento Europeo (art. 214 LOREG) (FJ 7).

4. En atención a lo expuesto, teniendo en cuenta que en el presente recurso de amparo, tal como se ha expuesto más detalladamente en los antecedentes, se impugna el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Las Palmas de no proclamar la candidatura del partido recurrente (y la Sentencia que confirmó su adecuación a Derecho), con fundamento en el incumplimiento de la exigencia de aportación de avales prevista en el art. 169.3 LOREG, y que dicho precepto no puede ser considerado lesivo del art. 23.2 CE, procede inadmitir la presente demanda de amparo electoral por inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo que, de acuerdo con el art. 43.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), es requisito para que este Tribunal pueda ejercer dicha tutela. En consecuencia, el presente recurso incurre en el supuesto de inadmisión previsto en el art. 50.1 a) en relación con el art. 43.1, ambos de la LOTC.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Inadmitir el presente recurso de amparo.

Madrid, a 3 de noviembre de 2011

AUTO 136/2011, de 3 de noviembre de 2011

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2011:136A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita.

Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5873-2011, promovido por el partido político Movimiento por la Unidad del Pueblo Canario.

Candidaturas electorales: insuficiencia de firmas de electores. Derecho a acceder a los cargos públicos: igualdad en el acceso a los cargos públicos. Juntas electorales: denegación de proclamación de candidaturas electorales. Legislación electoral: libertad de configuración del legislador. Recurso de amparo electoral: candidaturas electorales.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 28 de octubre de 2011, la Procuradora de los Tribunales doña Raquel Nieto Bolaño, en nombre y representación del partido político Movimiento por la Unidad del Pueblo Canario, y bajo la dirección del Letrado don José Manuel Rivero Pérez, interpuso demanda de amparo electoral contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife de 28 de octubre de 2011, dictada en el proceso contencioso-electoral núm. 528-2011, por la que se desestima el recurso interpuesto contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Las Palmas de 24 de octubre de 2011 sobre no proclamación de candidatura.

2. Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso son los siguientes:

a) El partido Movimiento por la Unidad del Pueblo Canario interpuso recurso contencioso-electoral ex art. 49 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG) contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Santa Cruz de Tenerife de 24 de octubre de 2011 (“Boletín Oficial del Estado” de 25 de octubre) por el que se deniega la proclamación de las candidaturas de dicho partido al Congreso de los Diputados y el Senado por la circunscripción de Santa Cruz de Tenerife en las elecciones generales convocadas por Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, al no haber cumplido dicho partido, que no obtuvo representación parlamentaria en las anteriores elecciones generales, el requisito establecido en el art. 169.3 LOREG (en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero) de aportar las firmas de al menos el 0,1 por 100 de los electores inscritos en el censo electoral de dicha circunscripción.

En la demanda se argumentaba que el acuerdo de no proclamación vulnera el art. 23.2 CE, en relación con el principio de no discriminación del art. 14 CE, ya que los ciudadanos que figuran integrados en candidaturas de partidos que no hubieran obtenido representación en la anterior convocatoria de elecciones generales se ven discriminados y gravados injustificadamente en relación con las personas que figuran en partidos con representación parlamentaria. Igualmente, se argumentó que el requisito del art. 169.3 LOREG es contrario al pluralismo político (art. 1.1 CE) que expresan los partidos políticos (art. 6 CE), ya que excede de las exigencias constitucionales, por lo que solicitó al órgano judicial el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad.

b) El recurso contencioso-electoral fue desestimado por Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife, en la que se razona que no procede el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, toda vez que el requisito controvertido no constituye una desigualdad constitucionalmente relevante. A esos efectos se señala que no puede compararse la situación de partidos que no han obtenido una representación parlamentaria con aquellos otros que sí obtuvieron dicha representación y, por tanto, han acreditado gozar de suficiente apoyo popular al haber obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos, esto es, 30 veces más que el número de avales que exige el art. 169.3 LOREG. De ello se deriva que no es irracional ni arbitrario que se excluya a los partidos con representación parlamentaria de la exigencia de avales. Asimismo se argumenta que la Constitución sólo establece los requisitos mínimos necesarios para poder participar en las elecciones, lo que no impide que por ley puedan establecerse otras exigencias para poder ser proclamado candidato siempre que sean limitaciones justificadas, como es la del art. 169.3 LOREG que, conforme a la exposición de motivos de la Ley Orgánica 2/2011, se justifica en “impedir prácticas inaceptables desde la perspectiva de la seriedad del proceso electoral”. En ese sentido, se señala en la Sentencia que esta exigencia, que ya existe en la normativa electoral para las agrupaciones de electores, no es desproporcionada, pues el 0,1 por 100 del censo electoral es un porcentaje muy exiguo, y persigue la finalidad legítima de evitar la presentación de candidaturas que desde un principio no pueden acreditar tener un mínimo apoyo por carecer de implantación política, impidiendo así la multiplicación de candidaturas que carecen de aceptación y coadyuvando a que la Administración electoral funcione con eficacia y eficiencia, como exigen los arts. 31.2 y 103.1 CE.

3. El partido recurrente aduce en su demanda de amparo que las resoluciones impugnadas han vulnerado su derecho de participación política y de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), en relación con el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación (art. 14 CE), y con el valor superior del pluralismo político (art. 1.1 CE) que los partidos políticos expresan (art. 6 CE). A esos efectos, el partido recurrente argumenta que los ciudadanos que figuran integrados en su candidatura, que no obtuvo representación en la anterior convocatoria de elecciones generales, se ven discriminados y gravados injustificadamente en relación con las personas que figuran en partidos con representación parlamentaria por la solicitud de avales exigida por el art. 169.3 LOREG, trato discriminatorio que se acrecienta con la circunstancia de que a los partidos que ya obtuvieron representación parlamentaria se les otorgan sustanciosas subvenciones anuales. También se argumenta que el requisito del art. 169.3 LOREG excede de las previsiones constitucionales, ya que la Constitución no exige para participar en las elecciones generales la aportación de avales. Por todo ello, solicita que se plantee una cuestión interna de inconstitucionalidad en relación con el art. 169.3 LOREG.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución es determinar si la no proclamación de la candidatura del partido recurrente por no haber aportado el porcentaje mínimo de avales exigido por el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, ha vulnerado el derecho de los integrantes de su candidatura a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

En efecto, a pesar de la diversidad de preceptos constitucionales invocados, para una adecuada delimitación de este recurso de amparo se debe recordar que la invocación genérica del principio de igualdad (art. 14 CE) ha de entenderse subsumida, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, en el derecho de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE), que es el que, en su caso, pudiera haber resultado directamente transgredido (por todas, STC 193/1989, de 16 de noviembre, FJ 3). A esa misma conclusión debe llegarse en relación con la invocación del valor superior del pluralismo político (art. 1.1 CE) que expresan los partidos políticos (art. 6 CE), toda vez que, al margen de que los arts. 1.1 y 6 CE no enuncian derechos susceptibles de amparo constitucional, la pretendida lesión de dichos preceptos constitucionales también puede ser reconducida, en los términos en que han sido alegados en la demanda de amparo, al parámetro de control dispensado por la invocación del derecho fundamental que garantiza el art. 23.2 CE.

Por otra parte, también debe señalarse que, aunque la demanda se dirige formalmente contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de no proclamación de la candidatura del partido recurrente y contra la Sentencia que confirma dicho acuerdo, lo que se cuestiona es si el requisito de aportación de avales impuesto por el art. 169.3 LOREG para la presentación de candidaturas por partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación parlamentaria en la anterior convocatoria electoral resulta lesivo o no del derecho al acceso a los cargos públicos, que es el verdadero objeto de este recurso de amparo electoral, con las limitaciones propias que impone este proceso.

2. La cuestión de la eventual inconstitucionalidad de esta exigencia de avales ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en la STC 163/2011, de 2 de noviembre.

En dicha Sentencia se recuerdan las líneas esenciales de la doctrina constitucional sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), en el que se incluye el derecho a presentar candidaturas y a presentarse como candidato en las diversas convocatorias electorales si se cumplen los requisitos legalmente establecidos al efecto. Así, se pone de manifiesto que es un derecho que confiere al legislador un amplio margen para configurar el sistema electoral, con las limitaciones que imponen, por un lado, que el ejercicio de ese derecho se apliquen a todos los ciudadanos por igual, sin obstáculos para que se concurra en idénticas condiciones legales ni diferencias injustificadas o irrazonables en la aplicación de las condiciones legales, y, por otro, que se respete el contenido sustantivo propio que impone el concepto constitucional de representación política (FJ 3). En virtud de ello, se precisa en la Sentencia que, con independencia de que la exigencia del art. 169.3 LOREG no esté expresamente prevista en la Constitución, su eventual contradicción con el art. 23.2 CE dependerá de que se hayan sobrepasado las limitaciones impuestas al legislador respecto de su carácter no discriminatorio o contrario al principio de representación política, lo que sólo puede concluirse de su contraste con el texto constitucional, sin que el hecho de que el legislador no haya explicado de manera suficiente las razones de su decisión legislativa convierta dicha exigencia en arbitraria (FJ 4).

Asimismo se destaca en el fundamento jurídico 5 de la mencionada Sentencia que este Tribunal ha reiterado que la libertad de presentación de candidaturas por los partidos no es absoluta, pudiendo ser limitada por el legislador en atención a valores y bienes constitucionales protegidos, por lo que lo relevante para determinar la constitucionalidad de la exigencia de avales, como requisito limitativo a la presentación de candidaturas, es si tiene o no un fundamento constitucional que la justifique. A esos efectos, se recuerda que la exigencia de avales no es inédita en los ordenamientos de países de nuestro entorno, ni tampoco en nuestro propio ordenamiento, que establece para las elecciones al Parlamento Europeo la necesidad de que los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores presenten la firma de 15.000 electores o la firma de cincuenta cargos electos (art. 220.3 y 4 LOREG), y también en relación con las agrupaciones de electores, a las que se exige para las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado en el mismo art. 169.3 LOREG un porcentaje de firmas del 1 por 100, exigencia que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su decisión de 9 de mayo de 1994, caso J.A. Serqueda c. España, no consideró contraria al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

3. A partir de lo expuesto, en la citada STC 163/2011, de 2 de noviembre, este Tribunal ha concluido que la necesidad de obtención de avales establecida en el art. 169.3 LOREG no vulnera el derecho de los integrantes de su candidatura al acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), ya que “constituye una limitación objetiva no carente de fundamento constitucional, pues obedece a la consecución de un valor o bien constitucionalmente protegido, como es el de la racionalización y perfeccionamiento de la organización y desarrollo del proceso electoral, a través del cual se articula la representación política, cuyo adecuado funcionamiento puede verse efectivamente afectado por la excesiva proliferación de candidaturas carentes, por las razones que fueran, de respaldo o arraigo en el cuerpo electoral” (FJ 6).

A lo anterior se añade que “el requisito establecido en el art. 169.3 LOREG, además de atender a la racionalización y perfeccionamiento del procedimiento electoral en lo que se refiere a los recursos públicos destinados a su celebración y a la complejidad de su organización, también podría favorecer la clarificación de la oferta electoral, mediante la exclusión de aquellas candidaturas que, en el momento de su presentación, no sean capaces de acreditar, con la firma de los electores, un mínimo respaldo o arraigo en la circunscripción en la que pretenden presentarse. Asimismo cabe pensar que el requisito en cuestión podría evitar la dispersión del voto entre opciones partidarias que son expresión de una misma orientación o corriente ideológica, al facilitar, mediante la referida exclusión de candidaturas que no alcancen ese mínimo arraigo en el cuerpo electoral, que las opciones partidarias con respaldo suficiente que sean expresión de orientaciones o corrientes ideológicas minoritarias puedan superar la barrera electoral que permite obtener representación parlamentaria (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5), lo que contribuye a preservar el valor constitucional del pluralismo político (art. 1.1 CE), del que los partidos políticos son expresión principalísima” (FJ 6).

Este Tribunal ha razonado asimismo en la referida Sentencia que la diferencia de trato que resulta de limitar la exigencia de avales a los partidos que no hubieran obtenido en la anterior convocatoria electoral representación parlamentaria “no está desprovista desde la perspectiva del art. 23.2 CE de una justificación objetiva y razonable, ya que la obtención de representación parlamentaria en la última convocatoria electoral acredita que los partidos políticos que la han alcanzado gozan o, al menos, han gozado, de un respaldo o arraigo en el cuerpo electoral con ocasión de la celebración de un proceso electoral del que carecen los partidos políticos que, habiéndose presentado al mismo proceso electoral, no han tenido representación y que se desconoce que tengan o puedan tener aquellos partidos políticos que no han concurrido a la anterior convocatoria electoral. Entre unos partidos políticos y otros existe, por tanto, un elemento diferenciador (haber obtenido o no representación en cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales) que, en atención a las finalidades legítimas a las que sirve el requisito del art. 169.3 LOREG, constituye una justificación objetiva y razonable del distinto trato que el legislador dispensa a uno y a otros en relación con dicho requisito” (FJ 7).

Además, este Tribunal ha descartado en la misma Sentencia que el requisito legal de aportación de avales en el porcentaje, al menos, del 0,1 por 100 de los electores inscritos en la circunscripción electoral por la que el partido pretenda su elección pueda ser considerado desproporcionado, puesto en relación tanto con la exigencia del 1 por 100 de avales exigidos a las agrupaciones electorales para presentar candidaturas en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado (art. 169.3 LOREG) y en las elecciones municipales (art. 187.3 LOREG), como con la exigencia a los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores de aportar 15.000 firmas para la presentación de candidaturas en las elecciones al Parlamento Europeo (art. 214 LOREG). Del mismo modo se descarta que concurra desproporción alguna en la exigencia de avales del art. 169.3 LOREG por lo que se refiere al plazo concedido por las Juntas Electorales, de conformidad con lo dispuesto en el apartado quinto de la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, de la Junta Electoral Central, relativa al procedimiento de acreditación de firmas de apoyo de candidaturas, que se extiende desde la convocatoria electoral correspondiente hasta la finalización del plazo de presentación de candidaturas (FJ 7).

Por último, la mencionada Sentencia descarta que suponga lesión del art. 23.2 CE el hecho de que no se facilite a las formaciones políticas una información precisa por parte de las juntas electorales de las firmas que la oficina del censo electoral consideren inválidas por haber avalado también otras candidaturas. Así, se señala que el derecho de sufragio pasivo se ejerce en el marco de un procedimiento caracterizado por la celeridad, la perentoriedad y la preclusión de plazos, lo que hace incompatible obligar a la Administración electoral a acreditar los hechos que ponen de manifiesto la invalidez de las firmas apartadas, especialmente, teniendo en cuenta, por un lado, que la invalidez de los avales está acreditada por una certificación de la oficina del censo electoral, que reúne garantías suficientes para presumir válidas sus conclusiones, y, por otro, que con el fin de comprobar la existencia de los errores advertidos, y en su caso de subsanarlos, siempre queda expedita la posibilidad de acudir a la delegación de la oficina del censo electoral para hacer las comprobaciones pertinentes (FJ 9).

4. En atención a lo expuesto, teniendo en cuenta que en el presente recurso de amparo, tal como se ha expuesto más detalladamente en los antecedentes, se impugna el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Santa Cruz de Tenerife de no proclamar la candidatura del partido recurrente (y la Sentencia que confirmó su adecuación a Derecho), con fundamento en el incumplimiento de la exigencia de aportación de avales prevista en el art. 169.3 LOREG, y que dicho precepto no puede ser considerado lesivo del art. 23.2 CE, procede inadmitir la presente demanda de amparo electoral por inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo que, de acuerdo con el art. 43.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), es requisito para que este Tribunal pueda ejercer dicha tutela. En consecuencia, el presente recurso incurre en el supuesto de inadmisión previsto en el art. 50.1 a) en relación con el art. 43.1, ambos de la LOTC.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Inadmitir el presente recurso de amparo.

Madrid, a tres de noviembre de dos mil once.

AUTO 137/2011, de 3 de noviembre de 2011

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2011:137A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita.

Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5877-2011, promovido por el partido político Movimiento Ciudadano 15-M.

Candidaturas electorales: insuficiencia de firmas de electores. Derecho a acceder a los cargos públicos: igualdad en el acceso a los cargos públicos. Juntas electorales: denegación de proclamación de candidaturas electorales. Legislación electoral: libertad de configuración del legislador. Principio de interdicción de la arbitrariedad: adecuación constitucional de la ley. Recurso de amparo electoral: candidaturas electorales.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 28 de octubre de 2011, la Procuradora de los Tribunales doña Esperanza Linares Cortés, en nombre y representación del partido político Movimiento Ciudadano 15-M, y bajo la dirección del Letrado don Francisco Caballero y Garrido, interpuso demanda de amparo electoral contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Madrid de 28 de octubre de 2011, dictada en el procedimiento contencioso-electoral núm. 1-2011, por la que se desestima el recurso interpuesto contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Madrid de 24 de octubre de 2011 sobre no proclamación de candidatura.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) El partido recurrente, que no había obtenido ninguna representación parlamentaria en las anteriores elecciones generales celebradas en 2008, presentó su candidatura para las elecciones generales convocadas por Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, en la circunscripción de Madrid, sin adjuntar las firmas de, al menos, el 0,1 por 100 de los electores inscritos en el censo electoral de dicha circunscripción, tal como exige el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero. Por acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Madrid de 24 de octubre de 2011 se decidió la no proclamación de la candidatura.

b) El partido demandante interpuso recurso contencioso-electoral ex art. 49 LOREG ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Madrid, que fue tramitado con el núm. 1-2011, argumentando que el acuerdo de no proclamación vulnera el art. 23.2 CE, en relación con el principio de no discriminación del art. 14 CE, ya que los ciudadanos que figuran integrados en candidaturas de partidos que no hubieran obtenido representación en la anterior convocatoria de elecciones generales se ven discriminados y gravados injustificadamente en relación con las personas que figuran en partidos con representación parlamentaria.

c) El recurso fue desestimado por Sentencia de 28 de octubre de 2011, argumentando que el art. 23.2 CE establece un derecho de configuración legal que puede ser desarrollado por el legislador y que en virtud de esa habilitación la exigencia de avales del art. 169.3 LOREG no puede ser considerada arbitraria ni desproporcionada toda vez que simplifica el proceso electoral evitando eventuales confusiones en el electorado ante la proliferación excesiva de candidaturas; no pueden tener el mismo tratamiento partidos tradicionales o consolidados que ya han obtenido el apoyo de numerosos ciudadanos en las anteriores elecciones, que otros nuevos o que no obtuvieron apoyos; supone un alto coste para la hacienda pública la proliferación de candidaturas; es necesario priorizar el gasto público y los recursos presupuestarios; la exigencia de 0,1 por 100 de avales no es desproporcionada ya que en Madrid eso suponen 4.654 avales; y dicha exigencia resulta razonable si se pone en relación con la necesidad de la obtención del 3 por 100 para poder acceder a un representante, prevista en el art. 163.1 LOREG.

3. El partido recurrente aduce en su demanda de amparo que las resoluciones impugnadas han vulnerado su derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE) y el principio de igualdad (art. 14 CE). A esos efectos, el partido recurrente argumenta que la exigencia de avales del art. 169.3 LOREG imponen diferencias comparativas que resultan contrarias al principio de igualdad que, además, limitan de forma arbitraria y sin una justificación razonable su posibilidades de participación política a los partidos de reciente creación o que no han obtenido representación parlamentaria en las anteriores elecciones generales, lo que impide la configuración de una verdadera voluntad popular, que resulta contraría al valor superior del pluralismo político (art. 1.1 CE) que representan los partidos políticos (art. 6 CE). Igualmente, destaca el partido recurrente que esta exigencia de avales también resulta contraria a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos respecto del art. 3 del protocolo I del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, en que se reconoce la obligación de convocatoria de elecciones libres en condiciones que garanticen la expresión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo, ya que se exige que los requisitos establecidos para la participación en dichos procesos deben perseguir una finalidad legítima y ser proporcionados sin que puedan disminuir el derecho de participación hasta hacerlos ineficaces. Por último, el partido recurrente insiste en que la exigencia de avales es contraria al principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), ya que carece de una finalidad razonable. Así, entrando a rebatir las razones aportadas por la Sentencia impugnada respecto del carácter proporcionado y razonable de la exigencia legal de avales, el partido recurrente señala que el argumento de simplificar el proceso electoral evitando eventuales confusiones en el electorado resulta paternalista. Igualmente, destaca que la diferencia de tratamiento con los partidos tradicionales o consolidados no justifica que por el mero hecho de haber obtenido el apoyo en una circunscripción le exima de avales en otras en que no lo obtuvieron. En cuanto al costo económico de la participación y la priorización del gasto público se insiste en que no resulta un argumento válido para limitar las posibilidades de participación política que incide en el carácter democrático del Estado. Del mismo modo, rebate los argumento del exiguo número de avales que supone el 0,1 por 100 y de que la imposibilidad de su obtención resulta razonable puesta en relación con la barrera del 3 por 100, afirmando que no se ha intentado siquiera la consecución de avales por considerarla inconstitucional y que según las diversas encuestas el movimiento del 15-M tendría apoyo suficiente para superar el 3 por 100 de los sufragios. También pone de manifiesto que la Ley Orgánica 2/2011 no justifica debidamente las razones de la exigencia de avales, toda vez que no expresa qué práctica abusivas son las que intenta evitar y tampoco se acredita que el partido recurrente haya incurrido en alguna de ellas, por lo que se está restringiendo un derecho fundamental sólo con fundamento en meras sospechas.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución es determinar si la no proclamación de la candidatura del partido recurrente al no haberse adjuntado los avales exigidos por el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, ha vulnerado el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

En efecto, a pesar de la diversidad de preceptos constitucionales invocados, para una adecuada delimitación de este recurso de amparo se debe recordar que la invocación genérica del principio de igualdad (art. 14 CE) ha de entenderse subsumida, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, en el derecho de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE), que es el derecho que, en su caso, pudiera haber resultado directamente transgredido (por todas, STC 193/1989, de 16 de noviembre, FJ 3). A esa misma conclusión debe llegarse en relación con las invocaciones del valor superior del pluralismo político (art. 1.1 CE), que representan los partidos políticos (art. 6 CE), y la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), toda vez que, al margen de no tratarse de derechos susceptibles de amparo constitucional, también caben ser reconducidos en los términos en que han sido alegados en la demanda al parámetro de control dispensado por la invocación del derecho fundamental previsto en el art. 23.2 CE.

Por otra parte, también debe señalarse que, aunque la demanda se dirige formalmente contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de no proclamación de la candidatura del partido recurrente y contra la resolución judicial que la ha confirmado, lo que se cuestiona es si el requisito legal impuesto por el art. 169.3 LOREG para la presentación de candidaturas por partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación parlamentaria en la anterior convocatoria electoral resulta lesivo o no del derecho al acceso a los cargos públicos, que es el real objeto de este recurso de amparo, con las limitaciones propias que impone este procedimiento.

2. La cuestión de la eventual inconstitucionalidad de esta exigencia de avales ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en la STC 163/2011, de 2 de noviembre.

En dicha Sentencia, se recuerdan las líneas esenciales de la doctrina constitucional sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), en el que se incluye el derecho a presentar candidaturas y a presentarse como candidato en las diversas convocatorias electorales si se cumplen los requisitos legalmente establecidos al efecto. Así, se pone de manifiesto que es un derecho que confiere al legislador un amplio margen para configurar el sistema electoral, con las limitaciones que imponen, por un lado, que el ejercicio de ese derecho se apliquen a todos los ciudadanos por igual, sin obstáculos para que se concurra en idénticas condiciones legales ni diferencias injustificadas o irrazonables en la aplicación de las condiciones legales, y, por otro, que se respete el contenido sustantivo propio que impone el concepto constitucional de representación política (FJ 3). En virtud de ello, se incide en la Sentencia en que, con independencia de que la exigencia de avales no esté expresamente prevista en la Constitución, su eventual contradicción con el art. 23.2 CE sólo dependerá de que se hayan sobrepasado las limitaciones impuestas al legislador respecto de su carácter no discriminatorio o contrario al principio de representación política, no convirtiendo este requisito en arbitrario el hecho de que el legislador no haya explicado de manera suficiente las razones de su decisión legislativa, lo que sólo puede concluirse de su contraste con el texto constitucional (FJ 4).

Igualmente, también se destaca en el fundamento jurídico 5 de la mencionada Sentencia que este Tribunal ha reiterado que la libertad de presentación de candidaturas por los partidos no es absoluta, pudiendo ser limitada por el legislador en atención a valores y bienes constitucionales protegidos, por lo que lo relevante para determinar la constitucionalidad de la exigencia de avales controvertida, como requisito limitativo a la presentación de candidaturas, es si tiene o no un fundamento constitucional que la justifique. A esos efectos, se recuerda que la exigencia de avales ni es inédita en los ordenamientos de países de nuestro entorno, ni tampoco en nuestro propio ordenamiento, en que se establece para las elecciones al Parlamento Europeo la necesidad de que los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores presenten la firma de 15.000 electores o la firma de cincuenta cargos electos (arts. 220.3 y 4 LOREG) y también en relación con las agrupaciones de electores, a las que se exige para las elección al Congreso de los Diputados y al Senado en el mismo art. 169.3 LOREG un porcentaje de firmas del 1 por 100, lo que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su decisión de 9 de mayo de 1994, caso J.A. Serqueda c. España, no consideró contrario al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

3. A partir de todo lo expuesto, en la citada STC 163/2011, de 2 de noviembre, este Tribunal ha concluido que la necesidad de obtención de avales establecida en el art. 169.3 LOREG no vulnera el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), ya que “constituye una limitación objetiva no carente de fundamento constitucional, pues obedece a la consecución de un valor o bien constitucionalmente protegido, como es el de la racionalización y perfeccionamiento de la organización y desarrollo del proceso electoral, a través del cual se articula la representación política, cuyo adecuado funcionamiento puede verse efectivamente afectado por la excesiva proliferación de candidaturas carentes, por las razones que fueran, de respaldo o arraigo en el cuerpo electoral” (FJ 6). Del mismo modo, se señala que “el requisito establecido en el art. 169.3 LOREG, además de atender a la racionalización y perfeccionamiento del procedimiento electoral en lo que se refiere a los recursos públicos destinados a su celebración y a la complejidad de su organización, también podría favorecer la clarificación de la oferta electoral, mediante la exclusión de aquellas candidaturas que, en el momento de su presentación, no sean capaces de acreditar, con la firma de los electores, un mínimo respaldo o arraigo en la circunscripción en la que pretenden presentarse. Asimismo cabe pensar que el requisito en cuestión podría evitar la dispersión del voto entre opciones partidarias que son expresión de una misma orientación o corriente ideológica, al facilitar, mediante la referida exclusión de candidaturas que no alcancen ese mínimo arraigo en el cuerpo electoral, que las opciones partidarias con respaldo suficiente que sean expresión de orientaciones o corrientes ideológicas minoritarias puedan superar la barrera electoral que permite obtener representación parlamentaria (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5), lo que contribuye a preservar el valor constitucional del pluralismo político (art. 1.1 CE), del que los partidos políticos son expresión principalísima” (FJ 6).

Igualmente, este Tribunal ha expuesto en dicha Sentencia que la situación de desigualdad por limitar la exigencia de avales a los partidos que no hubieran obtenido en la anterior convocatoria electoral representación parlamentaria “no está desprovista desde la perspectiva del art. 23.2 CE de una justificación objetiva y razonable, ya que la obtención de representación parlamentaria en la última convocatoria electoral acredita que los partidos políticos que la han alcanzado gozan o, al menos, han gozado, de un respaldo o arraigo en el cuerpo electoral con ocasión de la celebración de un proceso electoral del que carecen los partidos políticos que, habiéndose presentado al mismo proceso electoral, no han tenido representación y que se desconoce que tengan o puedan tener aquellos partidos políticos que no han concurrido a la anterior convocatoria electoral. Entre unos partidos políticos y otros existe, por tanto, un elemento diferenciador (haber obtenido o no representación en cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales) que, en atención a las finalidades legítimas a las que sirve el requisito del art. 169.3 LOREG, constituye una justificación objetiva y razonable del distinto trato que el legislador dispensa a uno y a otros en relación con dicho requisito” (FJ 7).

Además, también en dicha Sentencia este Tribunal ha descartado que este requisito legal de obtención de avales del 0,1 por 100 pueda ser considerado desproporcionado puesto en relación tanto con la exigencia del 1 por 100 de avales a las agrupaciones electorales para presentar candidaturas en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado (art. 169.3 LOREG) y en las elecciones municipales (art. 187.3 LOREG) como con la exigencia de 15.000 firmas a los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores para la presentación de candidaturas en las elecciones al Parlamento Europeo (art. 214 LOREG).

4. En atención a lo expuesto, teniendo en cuenta que en el presente recurso de amparo, tal como se ha expuesto más detalladamente en los antecedentes, se impugna el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Madrid de no proclamar la candidatura del partido recurrente (y la Sentencia que confirmó su adecuación a Derecho), con fundamento en el incumplimiento de la exigencia de aportación de avales prevista en el art. 169.3 LOREG, y que dicho precepto no puede ser considerado lesivo del art. 23.2 CE, procede inadmitir la presente demanda de amparo electoral por inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo que, de acuerdo con el art. 43.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), es requisito para que este Tribunal pueda ejercer dicha tutela. En consecuencia, el presente recurso incurre en el supuesto de inadmisión previsto en el art. 50.1 a) en relación con el art. 43.1, ambos de la LOTC.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Inadmitir el presente recurso de amparo.

Madrid, a tres de noviembre de dos mil once.

AUTO 138/2011, de 3 de noviembre de 2011

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2011:138A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita.

Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5878-2011, promovido por Coalición Anticapitalista por la provincia de Pontevedra.

Candidaturas electorales: insuficiencia de firmas de electores. Derecho a acceder a los cargos públicos: igualdad en el acceso a los cargos públicos. Derecho a la intimidad: datos personales; límites al derecho a la intimidad. Juntas electorales: denegación de proclamación de candidaturas electorales. Legislación electoral: libertad de configuración del legislador. Libertad ideológica: derecho a no declarar sobre su ideología. Recurso de amparo electoral: candidaturas electorales.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 29 de octubre de 2011, la Procuradora de los Tribunales doña Valentina López Valero, en nombre y representación de la Coalición Anticapitalista por la provincia de Pontevedra, y bajo la dirección del Letrado don José Luis González del Moral, interpuso demanda de amparo electoral contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra de 28 de octubre de 2011, dictada en el proceso contencioso-electoral núm. 434-2011, por la que se desestima el recurso interpuesto contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Pontevedra de 24 de octubre de 2011 sobre no proclamación de candidatura.

2. Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso son los siguientes:

a) La Coalición Anticapitalista por la provincia de Pontevedra, interpuso recurso contencioso-electoral ex art. 49 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG) contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Pontevedra de 24 de octubre de 2011 (“Boletín Oficial del Estado” de 25 de octubre) por el que se deniega la proclamación de las candidaturas de dicha coalición al Congreso de los Diputados y el Senado por la circunscripción de Pontevedra en las elecciones generales convocadas por Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, al no haber cumplido esta coalición, que no obtuvo representación parlamentaria en las anteriores elecciones generales, el requisito establecido en el art. 169.3 LOREG (en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero), de aportar las firmas de al menos el 0,1 por 100 de los electores inscritos en el censo electoral de dicha circunscripción.

En la demanda se argumentaba que el acuerdo de no proclamación impugnado trae causa de la aplicación del requisito establecido por el art. 169.3 LOREG, precepto que la coalición recurrente considera lesivo de los derechos reconocidos por el art. 23 CE y del pluralismo político (art. 1.1 CE) que expresan los partidos políticos (art. 6 CE), en relación con el derecho de asociación (art. 22 CE) y el mandato a los poderes públicos de remover los obstáculos que impidan la participación política (art. 9.2 CE).

b) El recurso contencioso-electoral fue desestimado por Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra, en la que se razona que la coalición demandante pretende plantear un recurso indirecto de inconstitucionalidad contra el art. 169.3 LOREG, pretensión que resulta por completo ajena al objeto del recurso contencioso-electoral.

3. La coalición recurrente aduce en su demanda de amparo, en primer lugar, que las resoluciones impugnadas han vulnerado su derecho de participación política y de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), en relación con el valor superior del pluralismo político (art. 1.1 CE) que los partidos políticos expresan (art. 6 CE), y con el derecho de asociación (art. 22 CE) y el mandato a los poderes públicos de remover los obstáculos que impidan la participación política (art. 9.2 CE). A esos efectos, la coalición recurrente argumenta, en síntesis, que el requisito de presentación de avales del art. 169.3 LOREG atenta contra la soberanía popular y destruye la esencia democrática y el pluralismo político, al establecer un control preventivo de la voluntad popular que impide que puedan concurrir a un proceso electoral opciones ideológicas minoritarias. Además, la norma introduce un distinto tratamiento a los partidos desproporcionado carente de justificación, ya que el referido requisito no se exige a los partidos con representación parlamentaria.

En segundo lugar, la coalición recurrente argumenta que el requisito del art. 169.3 LOREG atenta contra el derecho a la intimidad (art. 18.1 CE) de los avalistas, pues para avalar una candidatura se han de facilitar a la Administración electoral datos personales (nombre y apellidos, documento nacional de identidad y circunscripción electoral en la que se esté censado), provocando soterradamente que quienes deciden apoyar la presentación de una candidatura tengan que renunciar a la protección de sus datos.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución es determinar si la no proclamación de la candidatura de la coalición recurrente por no haber aportado el porcentaje mínimo de avales exigido por el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, ha vulnerado el derecho de los integrantes de su candidatura a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE) y el derecho a la intimidad (art. 18.1 CE) de los avalistas.

En efecto, para una adecuada delimitación de este recurso de amparo debemos señalar que, al margen de que los arts. 1.1, 6 y 9.2 CE no enuncian derechos susceptibles de amparo constitucional, la pretendida lesión de dichos preceptos constitucionales puede ser reconducida, en los términos en que han sido alegados en la demanda de amparo, al parámetro de control dispensado por la invocación del derecho fundamental que garantiza el art. 23.2 CE. A la misma conclusión debe llegarse en relación con la invocación genérica de la pretendida lesión del derecho de asociación (art. 22 CE), dado que esta queja carece de contenido autónomo en la demanda de amparo.

Por otra parte, también debe señalarse que, aunque la demanda se dirige formalmente contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de no proclamación de la candidatura del partido recurrente y contra la Sentencia que confirma dicho acuerdo, lo que se cuestiona es si el requisito de aportación de avales impuesto por el art. 169.3 LOREG para la presentación de candidaturas por partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación parlamentaria en la anterior convocatoria electoral resulta lesivo o no del derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad y del derecho a la intimidad, lo que constituye el verdadero objeto de este recurso de amparo electoral, con las limitaciones propias que impone este proceso.

2. La cuestión de la eventual inconstitucionalidad de esta exigencia de avales ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en la STC 163/2011, de 2 de noviembre.

En dicha Sentencia se recuerdan las líneas esenciales de la doctrina constitucional sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), en el que se incluye el derecho a presentar candidaturas y a presentarse como candidato en las diversas convocatorias electorales si se cumplen los requisitos legalmente establecidos al efecto. Así, se pone de manifiesto que es un derecho que confiere al legislador un amplio margen para configurar el sistema electoral, con las limitaciones que imponen, por un lado, que el ejercicio de ese derecho se apliquen a todos los ciudadanos por igual, sin obstáculos para que se concurra en idénticas condiciones legales ni diferencias injustificadas o irrazonables en la aplicación de las condiciones legales, y, por otro, que se respete el contenido sustantivo propio que impone el concepto constitucional de representación política (FJ 3). En virtud de ello, se precisa en la Sentencia que, con independencia de que la exigencia del art. 169.3 LOREG no esté expresamente prevista en la Constitución, su eventual contradicción con el art. 23.2 CE dependerá de que se hayan sobrepasado las limitaciones impuestas al legislador respecto de su carácter no discriminatorio o contrario al principio de representación política, lo que sólo puede concluirse de su contraste con el texto constitucional, sin que el hecho de que el legislador no haya explicado de manera suficiente las razones de su decisión legislativa convierta dicha exigencia en arbitraria (FJ 4).

Asimismo se destaca en el fundamento jurídico 5 de la mencionada Sentencia que este Tribunal ha reiterado que la libertad de presentación de candidaturas por los partidos no es absoluta, pudiendo ser limitada por el legislador en atención a valores y bienes constitucionales protegidos, por lo que lo relevante para determinar la constitucionalidad de la exigencia de avales, como requisito limitativo a la presentación de candidaturas, es si tiene o no un fundamento constitucional que la justifique. A esos efectos, se recuerda que la exigencia de avales no es inédita en los ordenamientos de países de nuestro entorno, ni tampoco en nuestro propio ordenamiento, que establece para las elecciones al Parlamento Europeo la necesidad de que los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores presenten la firma de 15.000 electores o la firma de cincuenta cargos electos (arts. 220.3 y 4 LOREG), y también en relación con las agrupaciones de electores, a las que se exige para las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado en el mismo art. 169.3 LOREG un porcentaje de firmas del 1 por 100, exigencia que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su decisión de 9 de mayo de 1994, caso J.A. Serqueda c. España, no consideró contraria al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

3. A partir de lo expuesto, en la citada STC 163/2011, de 2 de noviembre, este Tribunal ha concluido que la necesidad de obtención de avales establecida en el art. 169.3 LOREG no vulnera el derecho de los integrantes de su candidatura al acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), ya que “constituye una limitación objetiva no carente de fundamento constitucional, pues obedece a la consecución de un valor o bien constitucionalmente protegido, como es el de la racionalización y perfeccionamiento de la organización y desarrollo del proceso electoral, a través del cual se articula la representación política, cuyo adecuado funcionamiento puede verse efectivamente afectado por la excesiva proliferación de candidaturas carentes, por las razones que fueran, de respaldo o arraigo en el cuerpo electoral” (FJ 6).

A lo anterior se añade que “el requisito establecido en el art. 169.3 LOREG, además de atender a la racionalización y perfeccionamiento del procedimiento electoral en lo que se refiere a los recursos públicos destinados a su celebración y a la complejidad de su organización, también podría favorecer la clarificación de la oferta electoral, mediante la exclusión de aquellas candidaturas que, en el momento de su presentación, no sean capaces de acreditar, con la firma de los electores, un mínimo respaldo o arraigo en la circunscripción en la que pretenden presentarse. Asimismo cabe pensar que el requisito en cuestión podría evitar la dispersión del voto entre opciones partidarias que son expresión de una misma orientación o corriente ideológica, al facilitar, mediante la referida exclusión de candidaturas que no alcancen ese mínimo arraigo en el cuerpo electoral, que las opciones partidarias con respaldo suficiente que sean expresión de orientaciones o corrientes ideológicas minoritarias puedan superar la barrera electoral que permite obtener representación parlamentaria (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5), lo que contribuye a preservar el valor constitucional del pluralismo político (art. 1.1 CE), del que los partidos políticos son expresión principalísima” (FJ 6).

Este Tribunal ha razonado asimismo en la referida Sentencia que la diferencia de trato que resulta de limitar la exigencia de avales a los partidos que no hubieran obtenido en la anterior convocatoria electoral representación parlamentaria “no está desprovista desde la perspectiva del art. 23.2 CE de una justificación objetiva y razonable, ya que la obtención de representación parlamentaria en la última convocatoria electoral acredita que los partidos políticos que la han alcanzado gozan o, al menos, han gozado, de un respaldo o arraigo en el cuerpo electoral con ocasión de la celebración de un proceso electoral del que carecen los partidos políticos que, habiéndose presentado al mismo proceso electoral, no han tenido representación y que se desconoce que tengan o puedan tener aquellos partidos políticos que no han concurrido a la anterior convocatoria electoral. Entre unos partidos políticos y otros existe, por tanto, un elemento diferenciador (haber obtenido o no representación en cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales) que, en atención a las finalidades legítimas a las que sirve el requisito del art. 169.3 LOREG, constituye una justificación objetiva y razonable del distinto trato que el legislador dispensa a uno y a otros en relación con dicho requisito” (FJ 7).

Además, este Tribunal ha descartado en la misma Sentencia que el requisito legal de aportación de avales en el porcentaje, al menos, del 0,1 por 100 de los electores inscritos en la circunscripción electoral por la que el partido pretenda su elección pueda ser considerado desproporcionado, puesto en relación tanto con la exigencia del 1 por 100 de avales exigidos a las agrupaciones electorales para presentar candidaturas en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado (art. 169.3 LOREG) y en las elecciones municipales (art. 187.3 LOREG), como con la exigencia a los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores de aportar 15.000 firmas para la presentación de candidaturas en las elecciones al Parlamento Europeo (art. 214 LOREG). Del mismo modo se descarta que concurra desproporción alguna en la exigencia de avales del art. 169.3 LOREG por lo que se refiere al plazo concedido por las juntas electorales, de conformidad con lo dispuesto en el apartado quinto de la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, de la Junta Electoral Central, relativa al procedimiento de acreditación de firmas de apoyo de candidaturas, que se extiende desde la convocatoria electoral correspondiente hasta la finalización del plazo de presentación de candidaturas (FJ 7).

Por último, la mencionada Sentencia descarta que suponga lesión del art. 23.2 CE el hecho de que no se facilite a las formaciones políticas una información precisa por parte de las juntas electorales de las firmas que la oficina del censo electoral consideren inválidas por haber avalado también otras candidaturas. Así, se señala que el derecho de sufragio pasivo se ejerce en el marco de un procedimiento caracterizado por la celeridad, la perentoriedad y la preclusión de plazos, lo que hace incompatible obligar a la Administración electoral a acreditar los hechos que ponen de manifiesto la invalidez de las firmas apartadas, especialmente, teniendo en cuenta, por un lado, que la invalidez de los avales está acreditada por una certificación de la oficina del censo electoral, que reúne garantías suficientes para presumir válidas sus conclusiones, y, por otro, que con el fin de comprobar la existencia de los errores advertidos, y en su caso de subsanarlos, siempre queda expedita la posibilidad de acudir a la delegación de la oficina del censo electoral para hacer las comprobaciones pertinentes (FJ 9).

4. Por lo que se refiere a la pretendida lesión del derecho a la intimidad (art. 18.1 CE) de los avalistas de la candidatura, debemos señalar que en el fundamento jurídico 8 de la mencionada STC 163/2011, de 2 de noviembre, este Tribunal ha precisado que quien voluntariamente decide apoyar con su firma la presentación de una candidatura no está siendo obligado a declarar sobre su ideología (art. 16.2 CE). Del mismo modo, también se descarta en la Sentencia que los datos personales que se han de facilitar a la Administración electoral para avalar una candidatura (nombre y apellidos, documento nacional de identidad y circunscripción electoral en la que se esté censado) afecten a la intimidad de los avalistas o a su derecho a no declarar sobre su ideología.

A esos efectos, se pone de manifiesto en la Sentencia que, conforme a reiterada doctrina constitucional, entre los aspectos básicos de la vida privada protegidos por la intimidad, a la ideología y creencias, no se encuentran los datos referentes a la participación en la vida política, por ser una actividad cuya propia naturaleza se desarrolla en la esfera pública, con excepción del derecho de sufragio activo, dado el carácter secreto del voto (por todas, STC 85/2003, de 8 de mayo, FJ 21).

Y así se señala (fundamento jurídico 8) que en el caso de que los candidatos sean, a su vez, avalistas de su propia candidatura, la libre decisión de concurrir a unas elecciones por una determinada candidatura supone la voluntaria manifestación de la ideología política, por lo que el aval de los propios candidatos no revela ningún dato secreto ni merecedor de reserva. La publicidad de la ideología política de los candidatos es consustancial al proceso electoral y al ejercicio del derecho de participación política (art. 23.1 CE), que implica, en general, la renuncia a mantener ese aspecto de la vida personal alejada del público conocimiento, debiendo tenerse en cuenta en este sentido que la legislación electoral prescribe la publicación oficial de las candidaturas presentadas y proclamadas en las elecciones.

Por lo que se refiere a los electores que avalan con su firma la presentación de una candidatura sin formar parte de la misma, se advierte en la Sentencia (fundamento jurídico 8) que, si bien la situación de los avalistas no es la misma que la de los candidatos, toda vez que las firmas de los avalistas no son objeto de publicación en el procedimiento electoral, no es menos cierto que quien ejercita el derecho de participación política (art. 23.1 CE), del que también forma parte el avalar con la firma la presentación de una candidatura electoral en los términos del art. 169.3 LOREG, no puede aducir la lesión de su derecho a no declarar sobre la propia ideología (art. 16.2 CE), ni tampoco de su derecho fundamental a la intimidad personal y, en su caso, de la garantía frente al uso de la informática (arts. 18.1 y 4 CE), por el mero hecho de que la prestación del aval a una candidatura haga necesario facilitar a la Administración electoral los datos personales que permiten verificar que la firma corresponde al elector que afirma prestar su aval. Se trata, en suma, de datos de carácter personal prestados voluntariamente por el interesado para el cumplimiento de una finalidad constitucionalmente legítima en el marco del procedimiento electoral, por lo que su recogida y tratamiento a estos efectos por la Administración electoral en el ejercicio de las competencias que legalmente le están atribuidas, no supone en modo alguno vulneración de la intimidad de los avalistas ni del derecho de estos a no declarar sobre su ideología o creencias.

5. En atención a lo expuesto, teniendo en cuenta que en el presente recurso de amparo, tal como se ha expuesto más detalladamente en los antecedentes, se impugna el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Pontevedra de no proclamar la candidatura de la coalición recurrente (y la Sentencia que confirmó su adecuación a Derecho), con fundamento en el incumplimiento de la exigencia de aportación de avales prevista en el art. 169.3 LOREG, y que dicho precepto no puede ser considerado lesivo de los arts. 18.1 y 23.2 CE, procede inadmitir la presente demanda de amparo electoral por inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo que, de acuerdo con el art. 43.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), es requisito para que este Tribunal pueda ejercer dicha tutela. En consecuencia, el presente recurso incurre en el supuesto de inadmisión previsto en el art. 50.1 a) en relación con el art. 43.1, ambos de la LOTC.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Inadmitir el presente recurso de amparo.

Madrid, a tres de noviembre de dos mil once.

AUTO 139/2011, de 3 de noviembre de 2011

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2011:139A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita.

Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5879-2011, promovido por Coalición Anticapitalista por la provincia de Valladolid.

Candidaturas electorales: insuficiencia de firmas de electores. Derecho a acceder a los cargos públicos: igualdad en el acceso a los cargos públicos. Derecho a la intimidad: límites al derecho a la intimidad. Juntas electorales: denegación de proclamación de candidaturas electorales. Legislación electoral: libertad de configuración del legislador. Libertad ideológica: derecho a no declarar sobre su ideología. Recurso de amparo electoral: candidaturas electorales.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 29 de octubre de 2011, la Procuradora de los Tribunales doña Valentina López Valero, en nombre y representación de la formación política Coalición Anticapitalista por la provincia de Valladolid interpuso recurso de amparo electoral contra la resolución de la Junta Electoral Provincial de Valladolid de 24 de octubre de 2011 y frente a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Valladolid de 28 de octubre de 2011, por la que se desestimó el recurso contencioso-electoral planteado frente a la mencionada resolución.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los siguientes:

La formación política Coalición Anticapitalista por la provincia de Valladolid interpuso recurso contencioso-electoral contra la resolución de la Junta Electoral Provincial de Valladolid de 24 de octubre de 2011 (“Boletín Oficial del Estado” de 25 de octubre), por la que se denegó la proclamación de las candidaturas de dicha coalición al Congreso de los Diputados y el Senado por la provincia Valladolid en las elecciones generales a celebrar el 20 de noviembre de 2011, al no haber cumplido dicho partido, que no obtuvo representación parlamentaria en las anteriores elecciones generales, el requisito establecido en el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, —haber conseguido la firma de al menos el 0,1 por 100 de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que el partido pretenda presentarse, en este caso la circunscripción de Valladolid—. La coalición acreditó 218 avales válidos (de los 250 presentados), frente a los 434 exigibles.

Interpuesto recurso contencioso-electoral frente a dicha resolución, fue desestimado por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Valladolid (procedimiento electoral núm. 3-2011) de 28 de octubre de 2011. Razonaba el órgano judicial en la Sentencia que la coalición demandante pretende plantear un recurso indirecto de inconstitucionalidad contra el art. 169.3 LOREG, pretensión que considera por completo ajena al objeto del recurso contencioso-electoral.

3. Alega la formación política recurrente que las resoluciones impugnadas vulneran el pluralismo político (art. 1.1 CE) que expresan los partidos políticos (art. 6 CE), en relación con el derecho de asociación (art. 22 CE) y el derecho de participación política (art. 23.2 CE), y el mandato a los poderes públicos de remover los obstáculos que impidan la participación política (art. 9.2 CE). La coalición recurrente argumenta que el requisito del art. 169.3 LOREG atenta contra la soberanía popular, y destruye la esencia democrática y el pluralismo político, al establecer un control preventivo de la voluntad popular que impide que puedan concurrir a un proceso electoral opciones ideológicas minoritarias. Además, aduce que la norma introduce un distinto tratamiento a los partidos que es desproporcionado y carece de justificación, ya que el referido requisito no se exige a los partidos con representación parlamentaria.

Aduce también la vulneración del derecho que consagra el art. 18.1 CE, argumentando que el requisito del art. 169.3 LOREG atenta contra el derecho a la intimidad de los avalistas, pues para avalar una candidatura se han de facilitar datos personales (nombre y apellidos, documento nacional de identidad y circunscripción electoral en la que se esté censado).

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución es determinar si la no proclamación de la candidatura del partido recurrente al no haberse adjuntado los avales exigidos por el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, ha vulnerado el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE) y el derecho a la intimidad (art. 18 CE).

Para un adecuado examen de las alegaciones aducidas este recurso de amparo debe señalarse que las invocaciones al valor superior del pluralismo político (art. 1.1 CE), que expresan los partidos políticos (art. 6 CE), y el mandato de los poderes públicos de remover los obstáculos que impiden la participación política, aunque no son derechos susceptibles de amparo constitucional, dados los términos en los que han sido alegados en la demanda amparo, deben reconducirse al parámetro de control dispensado por la invocación del derecho fundamental previsto en el art. 23.2 CE. A la misma conclusión debe llegarse respecto de la alegación relativa al derecho de asociación (art. 22 CE).

Por otra parte, también debe señalarse que, aunque la demanda se dirige formalmente contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de no proclamación de la candidatura del partido recurrente y contra la resolución judicial que la ha confirmado, lo que se cuestiona es si el requisito legal impuesto por el art. 169.3 LOREG para la presentación de candidaturas por partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación parlamentaria en la anterior convocatoria electoral resulta lesivo o no de los referidos derechos fundamentales, que es el real objeto de este recurso de amparo, con las limitaciones propias que impone este procedimiento.

2. La cuestión de la eventual inconstitucionalidad de esta exigencia de avales ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en STC 163/2011, de 2 de noviembre. En dicha Sentencia, se recuerdan las líneas esenciales de la doctrina constitucional sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), en el que se incluye el derecho a presentar candidaturas y a presentarse como candidato en las diversas convocatorias electorales si se cumplen los requisitos legalmente establecidos al efecto. Así, se pone de manifiesto que es un derecho que confiere al legislador un amplio margen para configurar el sistema electoral, con las limitaciones que imponen, por un lado, que el ejercicio de ese derecho se apliquen a todos los ciudadanos por igual, sin obstáculos para que se concurra en idénticas condiciones legales ni diferencias injustificadas o irrazonables en la aplicación de las condiciones legales, y, por otro, que se respete el contenido sustantivo propio que impone el concepto constitucional de representación política (FJ 3). En virtud de ello, se incide en la Sentencia en que, con independencia de que la exigencia de avales no esté expresamente prevista en la Constitución, su eventual contradicción con el art. 23.2 CE sólo dependerá de que se hayan sobrepasado las limitaciones impuestas al legislador respecto de su carácter no discriminatorio o contrario al principio de representación política, no convirtiendo este requisito en arbitrario el hecho de que el legislador no haya explicado de manera suficiente las razones de su decisión legislativa, lo que sólo puede concluirse de su contraste con el texto constitucional (FJ 4).

Igualmente, también se destaca en el fundamento jurídico 5 de la mencionada Sentencia que este Tribunal ha reiterado que la libertad de presentación de candidaturas por los partidos no es absoluta, pudiendo ser limitada por el legislador en atención a valores y bienes constitucionales protegidos, por lo que lo relevante para determinar la constitucionalidad de la exigencia de avales controvertida, como requisito limitativo a la presentación de candidaturas, es si tiene o no un fundamento constitucional que la justifique. A esos efectos, se recuerda que la exigencia de avales ni es inédita en los ordenamientos de países de nuestro entorno, ni tampoco en nuestro propio ordenamiento, en que se establece para las elecciones al Parlamento Europeo la necesidad de que los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores presenten la firma de 15.000 electores o la firma de cincuenta cargos electos (arts. 220.3 y 4 LOREG) y también en relación con las agrupaciones de electores, a las que se exige para las elección al Congreso de los Diputados y al Senado en el mismo art. 169.3 LOREG un porcentaje de firmas del 1 por 100, lo que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su decisión de 9 de mayo de 1994, caso J.A. Serqueda c. España, no consideró contrario al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

3. A partir de todo lo expuesto, en la citada STC 163/2011, de 2 de noviembre, este Tribunal ha concluido que la necesidad de obtención de avales establecida en el art. 169.3 LOREG no vulnera el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), ya que “constituye una limitación objetiva no carente de fundamento constitucional, pues obedece a la consecución de un valor o bien constitucionalmente protegido, como es el de la racionalización y perfeccionamiento de la organización y desarrollo del proceso electoral, a través del cual se articula la representación política, cuyo adecuado funcionamiento puede verse efectivamente afectado por la excesiva proliferación de candidaturas carentes, por las razones que fueran, de respaldo o arraigo en el cuerpo electoral” (FJ 6). Del mismo modo, se señala que “el requisito establecido en el art. 169.3 LOREG, además de atender a la racionalización y perfeccionamiento del procedimiento electoral en lo que se refiere a los recursos públicos destinados a su celebración y a la complejidad de su organización, también podría favorecer la clarificación de la oferta electoral, mediante la exclusión de aquellas candidaturas que, en el momento de su presentación, no sean capaces de acreditar, con la firma de los electores, un mínimo respaldo o arraigo en la circunscripción en la que pretenden presentarse. Asimismo cabe pensar que el requisito en cuestión podría evitar la dispersión del voto entre opciones partidarias que son expresión de una misma orientación o corriente ideológica, al facilitar, mediante la referida exclusión de candidaturas que no alcancen ese mínimo arraigo en el cuerpo electoral, que las opciones partidarias con respaldo suficiente que sean expresión de orientaciones o corrientes ideológicas minoritarias puedan superar la barrera electoral que permite obtener representación parlamentaria (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5), lo que contribuye a preservar el valor constitucional del pluralismo político (art. 1.1 CE), del que los partidos políticos son expresión principalísima” (FJ 6).

Igualmente, este Tribunal ha expuesto en dicha Sentencia que la situación de desigualdad por limitar la exigencia de avales a los partidos que no hubieran obtenido en la anterior convocatoria electoral representación parlamentaria “no está desprovista desde la perspectiva del art. 23.2 CE de una justificación objetiva y razonable, ya que la obtención de representación parlamentaria en la última convocatoria electoral acredita que los partidos políticos que la han alcanzado gozan o, al menos, han gozado, de un respaldo o arraigo en el cuerpo electoral con ocasión de la celebración de un proceso electoral del que carecen los partidos políticos que, habiéndose presentado al mismo proceso electoral, no han tenido representación y que se desconoce que tengan o puedan tener aquellos partidos políticos que no han concurrido a la anterior convocatoria electoral. Entre unos partidos políticos y otros existe, por tanto, un elemento diferenciador (haber obtenido o no representación en cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales) que, en atención a las finalidades legítimas a las que sirve el requisito del art. 169.3 LOREG, constituye una justificación objetiva y razonable del distinto trato que el legislador dispensa a uno y a otros en relación con dicho requisito” (FJ 7).

Además, también en dicha Sentencia este Tribunal ha descartado que este requisito legal de obtención de avales del 0,1 por 100 pueda ser considerado desproporcionado puesto en relación tanto con la exigencia del 1 por 100 de avales a las agrupaciones electorales para presentar candidaturas en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado (art. 169.3 LOREG) y en las elecciones municipales (art. 187.3 LOREG) como con la exigencia de 15.000 firmas a los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores para la presentación de candidaturas en las elecciones al Parlamento Europeo (art. 214 LOREG). Del mismo modo se descarta que concurra desproporción alguna de esta exigencia de avales puesta en relación con el plazo concedido por las juntas electorales, de conformidad con lo dispuesto en la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre de la Junta Electoral Central, relativa al procedimiento de acreditación de firmas de apoyo de candidaturas, que se extiende desde la convocatoria electoral correspondiente hasta la finalización del plazo de presentación de candidaturas (apartado quinto) (FJ 7).

4. Por último debe señalarse que la mencionada STC 163/2011, de 2 de noviembre, FJ 8, también se pronuncia sobre la eventual incidencia que tendría la exigencia de avales en el derecho a la intimidad de los avalistas o en su derecho a no declarar sobre su ideología y pone de manifiesto que, conforme a reiterada doctrina constitucional, entre los aspectos básicos de la vida privada protegidos por la intimidad, a la ideología y creencias, no se encuentran los datos referentes a la participación en la vida política, por ser una actividad cuya propia naturaleza se desarrolla en la esfera pública, con excepción del derecho de sufragio activo, dado el carácter secreto del voto (por todas, STC 85/2003, de 8 de mayo, FJ 21).

5. En atención a lo expuesto, teniendo en cuenta que en el presente recurso de amparo, tal como se ha expuesto más detalladamente en los antecedentes, se impugna el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Pontevedra de no proclamar la candidatura de la coalición recurrente (y la Sentencia que confirmó su adecuación a Derecho), con fundamento en el incumplimiento de la exigencia de aportación de avales prevista en el art. 169.3 LOREG, y que dicho precepto no puede ser considerado lesivo de los arts. 18.1 y 23.2 CE, procede inadmitir la presente demanda de amparo electoral por inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo que, de acuerdo con el art. 43.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), es requisito para que este Tribunal pueda ejercer dicha tutela. En consecuencia, el presente recurso incurre en el supuesto de inadmisión previsto en el art. 50.1 a) en relación con el art. 43.1, ambos de la LOTC.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Inadmitir el presente recurso de amparo.

Madrid, a tres de noviembre de dos mil once.

AUTO 140/2011, de 3 de noviembre de 2011

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2011:140A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita.

Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5880-2011, promovido por Coalición Anticapitalista por la provincia de Málaga.

Candidaturas electorales: insuficiencia de firmas de electores. Derecho a acceder a los cargos públicos: igualdad en el acceso a los cargos públicos. Juntas electorales: denegación de proclamación de candidaturas electorales. Legislación electoral: libertad de configuración del legislador. Recurso de amparo electoral: candidaturas electorales.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 29 de octubre de 2011 la Procuradora de los Tribunales doña Valentina López Valero, en nombre y representación de Coalición Anticapitalista por la provincia de Málaga, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Málaga, de 27 de octubre de 2011, que desestimó el recurso contencioso-electoral núm. 768-2011 interpuesto contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Málaga de 24 de octubre de 2011, que rechazó la proclamación de la candidatura presentada por la coalición política demandante de amparo a las elecciones generales convocadas para el siguiente día 20 de noviembre de 2011.

2. Los hechos que fundamentan la demanda de amparo son resumidamente los siguientes:

a) La formación política Coalición Anticapitalista por la provincia de Málaga presentó su candidatura para concurrir a las elecciones generales del próximo 20 de noviembre de 2011 por la circunscripción de Málaga.

b) Por resolución de 24 de octubre de 2011 la Junta Electoral Provincial de Málaga denegó la proclamación de la citada candidatura por no presentar el número de avales suficientes a que obliga el art. 169.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (en adelante LOREG), en la redacción dada el mismo por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero.

c) Contra esta resolución la colación recurrente en amparo interpuso recurso contencioso-electoral. Por Sentencia de 27 de octubre de 2011 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Málaga desestimó el recurso interpuesto por considerar, en línea con el criterio señalado por la Junta Electoral Central en su instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, que la presentación de avales en el número suficiente en cada caso requerido es un requisito que debe cumplirse en el momento mismo de presentar la correspondiente candidatura y, por tanto, insubsanable.

3. En su demanda de amparo la coalición política recurrente insiste, como ya hiciera en la vía judicial, en que la exigencia del art. 169.3 LOREG, que establece que los partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones necesitarán la firma, al menos, del 0,1 por 100 de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan su elección, vulnera el principio constitucional del pluralismo político que garantiza el art. 1 CE y que expresan los partidos políticos (art. 6 CE), en relación con el derecho de asociación (art. 22 CE) y, en consecuencia, supone una manifiesta infracción del derecho de participación política del art. 23.2 CE y del deber de los poderes públicos de remover los obstáculos que impidan o dificulten ese derecho de participación de los ciudadanos en la vida política (art. 9.2 CE). Junto a ello la formación recurrente denuncia también que esa exigencia legal pugna con el derecho a la intimidad que protege el art. 18.1 CE porque obliga a los ciudadanos avalistas a facilitar sus datos personales.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugna en el presente recurso de amparo electoral la resolución de 24 de octubre de 2011 de la Junta Electoral Provincial de Málaga que acordó no proclamar la candidatura de Coalición Anticapitalista por la provincia de Málaga y la Sentencia de 27 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Málaga que confirmó la citada resolución de la Administración electoral.

Conforme se ha recordado con más detalle en los antecedentes de esta resolución la formación política recurrente denuncia que la exigencia del art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG) vulnera los arts. 1.1. 6, 9.2, 18.1, 22 y 23.2 CE. Al respecto y para la mejor y más adecuada delimitación del objeto del presente recurso de amparo alguna precisión es no obstante oportuna.

En primer lugar debemos descartar de nuestro examen la pretendida vulneración del derecho a la intimidad del art. 18.1 CE, toda vez que, como se desprende de las actuaciones remitidas, se trata de una supuesta lesión constitucional nunca antes invocada en la vía judicial previa y, en consecuencia, inadmisible por incumplir el requisito del art. 44.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

En segundo lugar importa precisar que la invocación del valor superior del pluralismo político (art. 1.1 CE), que representan los partidos políticos (art. 6 CE), en relación con el derecho de asociación (art. 22 CE), y del deber de los poderes públicos de remover los obstáculos que impidan o dificulten derecho de participación de los ciudadanos en la vida política (art. 9.2 CE), deben ser reconducidos en los términos en que han sido alegados en la demanda al parámetro de control que proporciona la invocación del derecho fundamental previsto en el art. 23.2 CE.

Finalmente, por otra parte, debe señalarse que, aunque la demanda se dirige formalmente contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de no proclamación de la candidatura del partido recurrente y contra la resolución judicial que la ha confirmado, lo que se cuestiona es si el requisito legal impuesto por el art. 169.3 LOREG para la presentación de candidaturas por partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación parlamentaria en la anterior convocatoria electoral resulta lesivo o no del derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), que es el verdadero objeto de este recurso de amparo, con las limitaciones propias que impone este procedimiento.

2. La cuestión de la eventual inconstitucionalidad de esta exigencia de avales ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en la STC 163/2011, de 2 de noviembre.

En dicha Sentencia, se recuerdan las líneas esenciales de la doctrina constitucional sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), en el que se incluye el derecho a presentar candidaturas y a presentarse como candidato en las diversas convocatorias electorales si se cumplen los requisitos legalmente establecidos al efecto. Así, se pone de manifiesto que es un derecho que confiere al legislador un amplio margen para configurar el sistema electoral, con las limitaciones que imponen, por un lado, que el ejercicio de ese derecho se apliquen a todos los ciudadanos por igual, sin obstáculos para que se concurra en idénticas condiciones legales ni diferencias injustificadas o irrazonables en la aplicación de las condiciones legales, y, por otro, que se respete el contenido sustantivo propio que impone el concepto constitucional de representación política (FJ 3). En virtud de ello, se incide en la Sentencia en que, con independencia de que la exigencia de avales no esté expresamente prevista en la Constitución, su eventual contradicción con el art. 23.2 CE sólo dependerá de que se hayan sobrepasado las limitaciones impuestas al legislador respecto de su carácter no discriminatorio o contrario al principio de representación política, no convirtiendo este requisito en arbitrario el hecho de que el legislador no haya explicado de manera suficiente las razones de su decisión legislativa, lo que sólo puede concluirse de su contraste con el texto constitucional (FJ 4).

Igualmente, también se destaca en el fundamento jurídico 5 de la mencionada Sentencia que este Tribunal ha reiterado que la libertad de presentación de candidaturas por los partidos no es absoluta, pudiendo ser limitada por el legislador en atención a valores y bienes constitucionales protegidos, por lo que lo relevante para determinar la constitucionalidad de la exigencia de avales controvertida, como requisito limitativo a la presentación de candidaturas, es si tiene o no un fundamento constitucional que la justifique. A esos efectos, se recuerda que la exigencia de avales ni es inédita en los ordenamientos de países de nuestro entorno, ni tampoco en nuestro propio ordenamiento, en que se establece para las elecciones al Parlamento Europeo la necesidad de que los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores presenten la firma de 15.000 electores o la firma de cincuenta cargos electos (arts. 220.3 y 4 LOREG) y también en relación con las agrupaciones de electores, a las que se exige para las elección al Congreso de los Diputados y al Senado en el mismo art. 169.3 LOREG un porcentaje de firmas del 1 por 100, lo que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su decisión de 9 de mayo de 1994, caso J.A. Serqueda c. España, no consideró contrario al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

3. A partir de todo lo expuesto, en la citada STC 163/2011, de 2 de noviembre, este Tribunal ha concluido que la necesidad de obtención de avales establecida en el art. 169.3 LOREG no vulnera el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), ya que “constituye una limitación objetiva no carente de fundamento constitucional, pues obedece a la consecución de un valor o bien constitucionalmente protegido, como es el de la racionalización y perfeccionamiento de la organización y desarrollo del proceso electoral, a través del cual se articula la representación política, cuyo adecuado funcionamiento puede verse efectivamente afectado por la excesiva proliferación de candidaturas carentes, por las razones que fueran, de respaldo o arraigo en el cuerpo electoral” (FJ 6). Del mismo modo, se señala que “el requisito establecido en el art. 169.3 LOREG, además de atender a la racionalización y perfeccionamiento del procedimiento electoral en lo que se refiere a los recursos públicos destinados a su celebración y a la complejidad de su organización, también podría favorecer la clarificación de la oferta electoral, mediante la exclusión de aquellas candidaturas que, en el momento de su presentación, no sean capaces de acreditar, con la firma de los electores, un mínimo respaldo o arraigo en la circunscripción en la que pretenden presentarse. Asimismo cabe pensar que el requisito en cuestión podría evitar la dispersión del voto entre opciones partidarias que son expresión de una misma orientación o corriente ideológica, al facilitar, mediante la referida exclusión de candidaturas que no alcancen ese mínimo arraigo en el cuerpo electoral, que las opciones partidarias con respaldo suficiente que sean expresión de orientaciones o corrientes ideológicas minoritarias puedan superar la barrera electoral que permite obtener representación parlamentaria (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5), lo que contribuye a preservar el valor constitucional del pluralismo político (art. 1.1 CE), del que los partidos políticos son expresión principalísima” (FJ 6).

Igualmente, este Tribunal ha expuesto en dicha Sentencia que la situación de desigualdad por limitar la exigencia de avales a los partidos que no hubieran obtenido en la anterior convocatoria electoral representación parlamentaria “no está desprovista desde la perspectiva del art. 23.2 CE de una justificación objetiva y razonable, ya que la obtención de representación parlamentaria en la última convocatoria electoral acredita que los partidos políticos que la han alcanzado gozan o, al menos, han gozado, de un respaldo o arraigo en el cuerpo electoral con ocasión de la celebración de un proceso electoral del que carecen los partidos políticos que, habiéndose presentado al mismo proceso electoral, no han tenido representación y que se desconoce que tengan o puedan tener aquellos partidos políticos que no han concurrido a la anterior convocatoria electoral. Entre unos partidos políticos y otros existe, por tanto, un elemento diferenciador (haber obtenido o no representación en cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales) que, en atención a las finalidades legítimas a las que sirve el requisito del art. 169.3 LOREG, constituye una justificación objetiva y razonable del distinto trato que el legislador dispensa a uno y a otros en relación con dicho requisito” (FJ 7).

Además, también en dicha Sentencia este Tribunal ha descartado que este requisito legal de obtención de avales del 0,1 por 100 pueda ser considerado desproporcionado puesto en relación tanto con la exigencia del 1 por 100 de avales a las agrupaciones electorales para presentar candidaturas en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado (art. 169.3 LOREG) y en las elecciones municipales (art. 187.3 LOREG) como con la exigencia de 15.000 firmas a los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores para la presentación de candidaturas en las elecciones al Parlamento Europeo (art. 214 LOREG).

4. En atención a lo expuesto, teniendo en cuenta que en el presente recurso de amparo, tal como se ha expuesto más detalladamente en los antecedentes, se impugna el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Málaga de no proclamar la candidatura del partido recurrente (y la resolución judicial que confirmó su adecuación a Derecho) con fundamento en el incumplimiento de la exigencia de avales prevista en el art. 169.3 LOREG y que dicho precepto no puede ser considerado lesivo del art. 23.2 CE, procede inadmitir la presente demanda de amparo electoral por inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo que, de acuerdo con el art. 43.1 LOTC, es requisito para que este Tribunal pueda ejercer dicha tutela. En consecuencia, el presente recurso incurre en el supuesto de inadmisión previsto en el art. 50.1 a) LOTC en relación con el art. 43.1, ambos de la LOTC.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Inadmitir el presente recurso de amparo.

Madrid, a tres de noviembre de dos mil once.

AUTO 141/2011, de 3 de noviembre de 2011

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2011:141A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita.

Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5881-2011, promovido por la coalición Hartos.org.

Candidaturas electorales: insuficiencia de firmas de electores. Derecho a acceder a los cargos públicos: igualdad en el acceso a los cargos públicos. Derecho a la intimidad: límites al derecho a la intimidad. Juntas electorales: denegación de proclamación de candidaturas electorales. Legislación electoral: libertad de configuración del legislador. Libertad ideológica: derecho a no declarar sobre su ideología. Recurso de amparo electoral: candidaturas electorales.

AUTO

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 30 de octubre de 2011, el Procurador de los Tribunales don José Andrés Peralta de la Torre interpuso recurso de amparo, en nombre y representación de Hartos.org, contra la resolución de la Junta Electoral Provincial de Barcelona, de 25 de octubre de 2011, confirmada por la Sentencia de 28 de octubre de 2011, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm.12 de Barcelona en el recurso contencioso electoral núm. 542-2011.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes de hecho:

a) La formación política Hartos.org interpuso recurso contencioso-electoral contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Barcelona de 25 de octubre de 2011, por el que se denegaba la proclamación de sus candidaturas a las elecciones generales a celebrar el 20 de noviembre de 2011, al no haber cumplido dicho partido, que no obtuvo representación parlamentaria en los anteriores comicios, el requisito establecido en el art. 169.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG) en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero. El motivo de la denegación residió en que, siendo 4.028 avales el mínimo requerido, correspondiente al 0,1 por 100 de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción, Hartos.org aportó únicamente 2.919 apoyos, de los cuales se rechazaron un total de 1.883 (por figurar por duplicado, por falta de datos o de firma, por corresponder a personas menores de edad, por estar inscritos fuera del ámbito territorial, por estar inscritos en censos ajenos o por no estar inscritos en el censo electoral, entre otras causas).

En la demanda contencioso-electoral se alegaba que tanto la modificación operada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, como la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, de la Junta Electoral Central, no podían aplicarse a este proceso electoral, pues lo contrario implicaría su vigencia retroactiva; que el requisito de presentación de avales a las candidaturas que no hubiesen obtenido representación en anteriores elecciones resulta contrario al pluralismo político, al derecho fundamental de acceso a las funciones y cargos públicos y al principio de igualdad entre candidaturas, sin que pueda identificarse una justificación razonable, objetiva y proporcionada de tal discriminación, y que el proceso de obtención de avales supone una infracción de la confidencialidad de los datos de los militantes y simpatizantes y una infracción consiguiente del derecho a no declarar sobre la propia ideología. Se invocaban, en suma, los arts. 14, 16.2 y 23.2 CE.

b) La Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 12 de Barcelona desestima el recurso contencioso-electoral. Razona que la convocatoria de las elecciones se produjo por Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, netamente posterior a la modificación legislativa citada. Añade después que, independientemente de que la Junta Electoral Provincial hubiera rechazado parte de los avales presentados, la no proclamación se produce realmente por la ausencia de avales suficientes (ya que se aportaron un total de 2.919 avales, de los que fueron rechazados 1.883, y el mínimo requerido era de 4.028), de forma que resultaría irrelevante la instrucción de la Junta Electoral Central a la que hacía referencia la demanda, en la medida en que el obstáculo que impide la proclamación de la candidatura es el incumplimiento del mínimo establecido por la ley, defecto no subsanable.

No se puede entender, dice la resolución judicial, que la introducción de un requisito consistente en la exigencia de avales a algunas candidaturas sea inconstitucional, pues obedece a la necesidad de que las candidaturas respondan a un mínimo de representatividad social. En ese contexto, concluye, no se produce la vulneración de los arts. 23.2 y 14 CE, puesto que la exigencia de un aval mínimo por parte del cuerpo electoral puede admitirse como condición de operatividad del sistema electoral. Y razona, en cuanto a la alegación restante (art. 16.2 CE), que la parte actora no acredita un interés específico que le legitime para mantener esa pretensión, que en todo caso sería de los ciudadanos que se encuentren en la tesitura de avalar una candidatura, y que la confidencialidad de los datos personales tampoco es un valor absoluto, de manera que si el ciudadano presta voluntariamente el aval y cede un dato personal para un uso que no es público, sino restringido a la Administración electoral, no cabe apreciar la lesión aducida.

3. Al margen de otras consideraciones que realiza sobre las vicisitudes del proceso (críticas por incoherencia e ineficacia de la Junta Electoral Central, por la intervención del Instituto Nacional de Estadística y por lo privilegios que considera que benefician a los partidos parlamentarios), la demanda de amparo sitúa la vulneración de derechos fundamentales en distintos planos. A su juicio, el art. 169.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG) en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, supone una quiebra del pluralismo político (art. 1.1 CE), obviándose que el art.6 CE no diferencia a aquellos partidos que obtienen representación en las Cortes Generales de los restantes. A partir de ello, denuncia la lesión del art. 23.2 CE, pues supone una traba en el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, ya que sólo se podrá optar a la elección de dichos representantes si superan el requisito previo de aportar las firmas requeridas. La obligatoria obtención de avales supone de facto la limitación de opciones políticas, ya que la recogida de avales de ciudadanos que circulan por espacios públicos en solo veinte días, afirma, limita de forma considerable el número de ciudadanos censados para poder avalar a un partido. Considera asimismo lesionado el art. 14 CE (del que se infiere que no puede existir un diferente trato en función de resultados electorales previos), y, añade, también el art. 16.2 CE (pues aquel precepto legal, como la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, de la Junta Electoral Central, permite a los ciudadanos manifestar el apoyo a una única candidatura, obligándoles a manifestar la propia ideología sin el amparo del anonimato que otorga el voto secreto en la jornada electoral; lo mismo que obliga a las formaciones políticas a ofrecer datos personales de los avalistas, vulnerando la confidencialidad de sus militantes, afiliados, simpatizantes o personas que han decidido apoyar la candidatura puntualmente).

Con base en lo expuesto, interesa la anulación de la resolución judicial impugnada y el acuerdo de la Junta Electoral Provincial que la misma confirma, con la consiguiente proclamación de las candidaturas de Hartos.org, en la circunscripción de Barcelona, así como la declaración de la nulidad de la nueva redacción dada al art. 193.2 LOREG (sic) y del Decreto de convocatoria de las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011, exigiendo una nueva convocatoria electoral.

4. Como quiera que el recurso se dirigía formalmente contra diversas resoluciones judiciales que confirmaron acuerdos de distintas Juntas Electorales Provinciales, no únicamente de la de Barcelona, por diligencia de ordenación de 30 de octubre de 2011 de la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal se puso en conocimiento del Procurador don José Andrés Peralta de la Torre que no era posible recurrir en un solo recurso de amparo resoluciones judiciales dictadas en procesos diferentes, acordándose tener por interpuesto el presente recurso de amparo exclusivamente contra la Sentencia núm. 325/2011, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 12 de Barcelona, en el recurso contencioso-electoral núm. 542-2011, con indicación de que, si lo deseare, podía interponer en el plazo de veinticuatro horas tantos recursos de amparo como resoluciones pretendiese recurrir.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución es determinar si la no proclamación de la candidatura del partido recurrente al no haberse adjuntado los avales exigidos por el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, ha vulnerado el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

En efecto, a pesar de la diversidad de preceptos constitucionales invocados, para una adecuada delimitación de este recurso de amparo se debe recordar que la invocación genérica del principio de igualdad (art. 14 CE) ha de entenderse subsumida, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, en el derecho de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE), que es el que, en su caso, pudiera haber resultado directamente transgredido (por todas, STC 193/1989, de 16 de noviembre, FJ 3). A esa misma conclusión debe llegarse en relación con las invocaciones al valor superior del pluralismo político (art. 1.1 CE), que expresan los partidos políticos (art. 6 CE), toda vez que, al margen de no tratarse de derechos susceptibles de amparo constitucional, también pueden ser reconducidos en los términos en que han sido alegados en la demanda al parámetro de control dispensado por la invocación del derecho fundamental previsto en el art. 23.2 CE. Finalmente, la demanda de amparo invoca el art. 16.2 CE, que recibirá respuesta particularizada en el fundamento jurídico 4 de esta resolución.

Por otra parte, también debe señalarse que, aunque la demanda se dirige formalmente contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de no proclamación de la candidatura del partido recurrente y contra la resolución judicial que la ha confirmado, lo que se cuestiona es si el requisito legal impuesto por el art. 169.3 LOREG para la presentación de candidaturas por partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación parlamentaria en la anterior convocatoria electoral resulta lesivo o no del derecho al acceso a los cargos públicos, que es el real objeto de este recurso de amparo, con las limitaciones propias que impone este procedimiento.

Debe destacarse, por otra parte, que aunque el recurso parece censurar asimismo la instrucción de la Junta Electoral Central 7/2011, de 15 de septiembre, y la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central, de 20 de octubre de 2011, el objeto de este procedimiento constitucional no puede comprenderlas, ya que su impugnación no puede efectuarse a través del recurso de amparo electoral. Como señalamos en la STC 112/2007, de 10 de mayo, FJ 2, “[l]a ‘modalidad específica de recurso de amparo’ (SSTC 71/1986, de 31 de mayo, y 1/1988, de 13 de enero) que articuló la Ley Orgánica del régimen electoral general, se prevé, de modo expreso, como cauce de amparo frente a las resoluciones de las que conoció o que dictaron los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en recursos frente a la proclamación de candidaturas y candidatos (arts. 49.3 y 4 LOREG) o también, por vía de remisión explícita, frente a las resoluciones dictadas por la Sala del Tribunal Supremo regulada en el art. 61 LOPJ) cuando de lo que se trata es de recurrir frente a la proclamación o exclusión de candidaturas presentadas por las agrupaciones de electores a que se refiere el art. 44.4 de la propia Ley Orgánica del régimen electoral general (es decir, conforme a este último precepto, aquéllas que vengan a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido)”, por lo que, con independencia de otras consideraciones, es claro que, al no tener por objeto directo las referidas instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, y resolución del Presidente de la Junta Electoral Central, de 20 de octubre de 2011, la proclamación de candidaturas, no pueden ser objeto de un recurso de amparo electoral. Y por esta razón no van a ser objeto de examen las alegaciones que se refieren a las infracciones constitucionales que se imputan a esta resolución, sin perjuicio de las conclusiones que la Junta Electoral Central pueda extraer de lo aquí señalado.

Finalmente, todavía con carácter previo, convendrá subrayar que a pesar de que el recurso realiza diversas consideraciones sobre lo que califica como falta de eficacia de la Administración de la Junta Electoral Central (censurando el cambio de criterio que, a su juicio, habría operado la resolución del Presidente de 20 de octubre antes citada respecto de la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, en lo relativo a las “insuficiencia de avales”), lo cierto es que, más allá de lo señalado en el párrafo anterior, se advierte que el recurrente no formula queja alguna respecto de las posibilidades de subsanación con las que contó en el caso concreto, no pudiéndosele extender, en consecuencia, la doctrina sentada en la STC 162/2011, de 2 de noviembre.

2. La cuestión de la eventual inconstitucionalidad de esta exigencia de avales ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en la STC 163/2011, de 2 de noviembre.

En dicha Sentencia, se recuerdan las líneas esenciales de la doctrina constitucional sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen la leyes (art. 23.2 CE), en el que se incluye el derecho a presentar candidaturas y a presentarse como candidato en las diversas convocatorias electorales si se cumplen los requisitos legalmente establecidos al efecto. Así, se pone de manifiesto que es un derecho que confiere al legislador un amplio margen para configurar el sistema electoral, con las limitaciones que imponen, por un lado, que el ejercicio de ese derecho se apliquen a todos los ciudadanos por igual, sin obstáculos para que se concurra en idénticas condiciones legales ni diferencias injustificadas o irrazonables en la aplicación de las condiciones legales, y, por otro, que se respete el contenido sustantivo propio que impone el concepto constitucional de representación política (FJ 3). En virtud de ello, se incide en la Sentencia en que, con independencia de que la exigencia de avales no esté expresamente prevista en la Constitución, su eventual contradicción con el art. 23.2 CE sólo dependerá de que se hayan sobrepasado las limitaciones impuestas al legislador respecto de su carácter no discriminatorio o contrario al principio de representación política, no convirtiendo este requisito en arbitrario el hecho de que el legislador no haya explicado de manera suficiente las razones de su decisión legislativa, lo que sólo puede concluirse de su contraste con el texto constitucional (FJ 4).

Igualmente, también se destaca en el fundamento jurídico 5 de la mencionada Sentencia que este Tribunal ha reiterado que la libertad de presentación de candidaturas por los partidos no es absoluta, pudiendo ser limitada por el legislador en atención a valores y bienes constitucionales protegidos, por lo que lo relevante para determinar la constitucionalidad de la exigencia de avales controvertida, como requisito limitativo a la presentación de candidaturas, es si tiene o no un fundamento constitucional que la justifique. A esos efectos, se recuerda que la exigencia de avales ni es inédita en los ordenamientos de países de nuestro entorno, ni tampoco en nuestro propio ordenamiento, en que se establece para las elecciones al Parlamento Europeo la necesidad de que los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores presenten la firma de 15.000 electores o la firma de cincuenta cargos electos (arts. 220.3 y 4 LOREG) y también en relación con las agrupaciones de electores, a las que se exige para las elección al Congreso de los Diputados y al Senado en el mismo art. 169.3 LOREG un porcentaje de firmas del 1 por 100, lo que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su decisión de 9 de mayo de 1994, caso J.A. Serqueda c. España, no consideró contrario al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

3. A partir de todo lo expuesto, en la citada STC 163/2011, de 2 de noviembre, este Tribunal ha concluido que la necesidad de obtención de avales establecida en el art. 169.3 LOREG no vulnera el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), ya que “constituye una limitación objetiva no carente de fundamento constitucional, pues obedece a la consecución de un valor o bien constitucionalmente protegido, como es el de la racionalización y perfeccionamiento de la organización y desarrollo del proceso electoral, a través del cual se articula la representación política, cuyo adecuado funcionamiento puede verse efectivamente afectado por la excesiva proliferación de candidaturas carentes, por las razones que fueran, de respaldo o arraigo en el cuerpo electoral” (FJ 6). Del mismo modo, se señala que “el requisito establecido en el art. 169.3 LOREG, además de atender a la racionalización y perfeccionamiento del procedimiento electoral en lo que se refiere a los recursos públicos destinados a su celebración y a la complejidad de su organización, también podría favorecer la clarificación de la oferta electoral, mediante la exclusión de aquellas candidaturas que, en el momento de su presentación, no sean capaces de acreditar, con la firma de los electores, un mínimo respaldo o arraigo en la circunscripción en la que pretenden presentarse. Asimismo cabe pensar que el requisito en cuestión podría evitar la dispersión del voto entre opciones partidarias que son expresión de una misma orientación o corriente ideológica, al facilitar, mediante la referida exclusión de candidaturas que no alcancen ese mínimo arraigo en el cuerpo electoral, que las opciones partidarias con respaldo suficiente que sean expresión de orientaciones o corrientes ideológicas minoritarias puedan superar la barrera electoral que permite obtener representación parlamentaria (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5), lo que contribuye a preservar el valor constitucional del pluralismo político (art. 1.1 CE), del que los partidos políticos son expresión principalísima” (FJ 6).

Igualmente, este Tribunal ha expuesto en dicha Sentencia que la situación de desigualdad por limitar la exigencia de avales a los partidos que no hubieran obtenido en la anterior convocatoria electoral representación parlamentaria “no está desprovista desde la perspectiva del art. 23.2 CE de una justificación objetiva y razonable, ya que la obtención de representación parlamentaria en la última convocatoria electoral acredita que los partidos políticos que la han alcanzado gozan o, al menos, han gozado, de un respaldo o arraigo en el cuerpo electoral con ocasión de la celebración de un proceso electoral del que carecen los partidos políticos que, habiéndose presentado al mismo proceso electoral, no han tenido representación y que se desconoce que tengan o puedan tener aquellos partidos políticos que no han concurrido a la anterior convocatoria electoral. Entre unos partidos políticos y otros existe, por tanto, un elemento diferenciador (haber obtenido o no representación en cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales) que, en atención a las finalidades legítimas a las que sirve el requisito del art. 169.3 LOREG, constituye una justificación objetiva y razonable del distinto trato que el legislador dispensa a uno y a otros en relación con dicho requisito” (FJ 7).

Además, también en dicha Sentencia este Tribunal ha descartado que este requisito legal de obtención de avales del 0,1 por 100 pueda ser considerado desproporcionado puesto en relación tanto con la exigencia del 1 por 100 de avales a las agrupaciones electorales para presentar candidaturas en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado (art. 169.3 LOREG) y en las elecciones municipales (art. 187.3 LOREG) como con la exigencia de 15.000 firmas a los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores para la presentación de candidaturas en las elecciones al Parlamento Europeo (art. 214 LOREG). Del mismo modo se descarta que concurra desproporción alguna de esta exigencia de avales puesta en relación con el plazo concedido por las juntas electorales, de conformidad con lo dispuesto en la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre de la Junta Electoral Central, relativa al procedimiento de acreditación de firmas de apoyo de candidaturas, que se extiende desde la convocatoria electoral correspondiente hasta la finalización del plazo de presentación de candidaturas (apartado quinto) (FJ 7).

4. Al margen de lo anterior, en el fundamento jurídico 8 de la mencionada STC 163/2011, de 2 de noviembre, y en relación con la eventual incidencia que tendría la exigencia de avales en el derecho a no ser obligados a declarar sobre la propia ideología (art. 16.2 CE), este Tribunal ha destacado que quien voluntariamente decide apoyar con su firma la presentación de una candidatura ni está siendo obligado a declarar sobre su ideología ni tampoco equivale a manifestar una inequívoca adhesión ideológica a la misma. Del mismo modo, también se descarta que los datos personales que han de facilitar a la Administración electoral para avalar una candidatura —nombre y apellidos, documento nacional de identidad y circunscripción electoral en la que se esté censado— afecten a la intimidad de los avalistas o a su derecho a no declarar sobre su ideología. A esos efectos, se pone de manifiesto que, conforme a reiterada doctrina constitucional, entre los aspectos básicos de la vida privada protegidos por la intimidad, a la ideología y creencias, no se encuentran los datos referentes a la participación en la vida política, por ser una actividad cuya propia naturaleza se desarrolla en la esfera pública, con excepción del derecho de sufragio activo, dado el carácter secreto del voto (por todas, STC 85/2003, de 8 de mayo, FJ 21).

5. En atención a lo expuesto, teniendo en cuenta que en el presente recurso de amparo, tal como se ha expuesto más detalladamente en los antecedentes, el partido recurrente ha impugnado el acuerdo de la junta electoral de no proclamación de su candidatura —y la resolución judicial que confirmó su adecuación a derecho—, que se fundamentó en el incumplimiento de la exigencia de avales prevista en el art. 169.3 LOREG y que dicho precepto no puede ser considerado lesivo del art. 23.2 CE, procede inadmitir la presente demanda de amparo electoral por inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo que, de acuerdo con el art. 43.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), es requisito para que este Tribunal pueda ejercer dicha tutela. En consecuencia, el presente recurso incurre en el supuesto de inadmisión previsto en el art. 50.1 a) en relación con el art. 43.1, ambos de la LOTC.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Inadmitir el presente recurso de amparo.

Madrid, a tres de noviembre de dos mil once.

AUTO 142/2011, de 3 de noviembre de 2011

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2011:142A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita.

Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5885-2011, promovido por la coalición Hartos.org.

Candidaturas electorales: insuficiencia de firmas de electores. Derecho a acceder a los cargos públicos: igualdad en el acceso a los cargos públicos. Derecho a la intimidad: límites al derecho a la intimidad. Juntas electorales: denegación de proclamación de candidaturas electorales. Legislación electoral: libertad de configuración del legislador. Libertad ideológica: derecho a no declarar sobre su ideología. Recurso de amparo electoral: candidaturas electorales.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 30 de octubre de 2011 el Procurador de los Tribunales don José Andrés Peralta de la Torre, en nombre y representación de Hartos.org, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de A Coruña, de 28 de octubre de 2011, que desestimó el recurso contencioso-electoral interpuesto contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de A Coruña de 25 de octubre de 2011, que rechazó la proclamación de la candidatura presentada por la coalición política demandante de amparo a las elecciones generales convocadas para el siguiente día 20 de noviembre de 2011.

2. Los hechos que fundamentan la demanda de amparo son resumidamente los siguientes:

a) La formación política Hartos.org presentó su candidatura para concurrir a las elecciones generales del próximo 20 de noviembre de 2011 por la circunscripción de A Coruña.

b) Por resolución de 24 de octubre de 2011 la Junta Electoral Provincial de A Coruña denegó la proclamación de la citada candidatura por no presentar el número de avales suficientes a que obliga el art. 169.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (en adelante LOREG), en la redacción dada el mismo por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero.

c) Contra esta resolución la colación recurrente en amparo interpuso recurso contencioso-electoral. Por Sentencia de 28 de octubre de 2011 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de A Coruña desestimó el recurso interpuesto por considerar que la presentación de avales en el número suficiente en cada caso necesario de conformidad con el art. 169.3 LOREG es un requisito que debe cumplirse en el momento mismo de presentar la correspondiente candidatura y, por tanto, insubsanable, so pena en otro caso de burlar el carácter preclusivo del plazo previsto para hacerlo.

3. En su demanda de amparo la colación recurrente denuncia que el requisito del art. 169.3 LOREG, que establece que los partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones necesitarán la firma, al menos, del 0,1 por 100 de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan su elección, vulnera el principio constitucional del pluralismo político que garantiza el art. 1 CE; introduce una diferencia injustificada entre los partidos políticos que no hubieran obtenido representación parlamentaria en la anterior convocatoria contraria a los arts. 6 y 14 CE; vulnera el art. 16.2 CE porque obliga a los ciudadanos avalistas a declarar sobre su propia ideología, y supone, en fin, pero por lo mismo, una vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos que garantiza el art. 23.2 CE.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugna en el presente recurso de amparo electoral la resolución de 25 de octubre de 2011 de la Junta Electoral Provincial de A Coruña que acordó no proclamar la candidatura de Hartos.org y la Sentencia de 29 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de A Coruña que confirmó la citada resolución de la Administración electoral.

Conforme se ha recordado con más detalle en los antecedentes de esta resolución la formación política recurrente denuncia que la exigencia del art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG) vulnera los arts. 1.1. 6, 14, 16.2 y 23.2 CE. Al respecto y para la mejor y más adecuada delimitación del objeto del presente recurso alguna precisión es oportuna. En primer término importa recordar que la invocación genérica del principio de igualdad (art. 14 CE) ha de entenderse subsumida, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, en el derecho de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE), que es el derecho que, en su caso, pudiera haber resultado directamente vulnerado (por todas, STC 193/1989, de 16 de noviembre, FJ 3). La misma precisión procede en el caso de las invocaciones del valor superior del pluralismo político (art. 1.1 CE), que expresan los partidos políticos (art. 6 CE), toda vez que, al margen de no tratarse de derechos susceptibles de amparo constitucional, también deben ser reconducidos en los términos en que han sido alegados en la demanda al parámetro de control que proporciona la invocación del derecho fundamental previsto en el art. 23.2 CE.

Por otra parte, también debe señalarse que, aunque la demanda se dirige formalmente contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de no proclamación de la candidatura del partido recurrente y contra la resolución judicial que la ha confirmado, lo que se cuestiona es si el requisito legal impuesto por el art. 169.3 LOREG para la presentación de candidaturas por partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación parlamentaria en la anterior convocatoria electoral resulta lesivo o no del derecho a libertad ideológica (art. 16.2 CE) y, en particular, del derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), que es el verdadero objeto de este recurso de amparo, con las limitaciones propias que impone este procedimiento.

2. La cuestión de la eventual inconstitucionalidad de esta exigencia de avales ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en la STC 163/2011, de 2 de noviembre.

En dicha Sentencia, se recuerdan las líneas esenciales de la doctrina constitucional sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), en el que se incluye el derecho a presentar candidaturas y a presentarse como candidato en las diversas convocatorias electorales si se cumplen los requisitos legalmente establecidos al efecto. Así, se pone de manifiesto que es un derecho que confiere al legislador un amplio margen para configurar el sistema electoral, con las limitaciones que imponen, por un lado, que el ejercicio de ese derecho se apliquen a todos los ciudadanos por igual, sin obstáculos para que se concurra en idénticas condiciones legales ni diferencias injustificadas o irrazonables en la aplicación de las condiciones legales, y, por otro, que se respete el contenido sustantivo propio que impone el concepto constitucional de representación política (FJ 3). En virtud de ello, se incide en la Sentencia en que, con independencia de que la exigencia de avales no esté expresamente prevista en la Constitución, su eventual contradicción con el art. 23.2 CE sólo dependerá de que se hayan sobrepasado las limitaciones impuestas al legislador respecto de su carácter no discriminatorio o contrario al principio de representación política, no convirtiendo este requisito en arbitrario el hecho de que el legislador no haya explicado de manera suficiente las razones de su decisión legislativa, lo que sólo puede concluirse de su contraste con el texto constitucional (FJ 4).

Igualmente, también se destaca en el fundamento jurídico 5 de la mencionada Sentencia que este Tribunal ha reiterado que la libertad de presentación de candidaturas por los partidos no es absoluta, pudiendo ser limitada por el legislador en atención a valores y bienes constitucionales protegidos, por lo que lo relevante para determinar la constitucionalidad de la exigencia de avales controvertida, como requisito limitativo a la presentación de candidaturas, es si tiene o no un fundamento constitucional que la justifique. A esos efectos, se recuerda que la exigencia de avales ni es inédita en los ordenamientos de países de nuestro entorno, ni tampoco en nuestro propio ordenamiento, en que se establece para las elecciones al Parlamento Europeo la necesidad de que los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores presenten la firma de 15.000 electores o la firma de cincuenta cargos electos (arts. 220.3 y 4 LOREG) y también en relación con las agrupaciones de electores, a las que se exige para las elección al Congreso de los Diputados y al Senado en el mismo art. 169.3 LOREG un porcentaje de firmas del 1 por 100, lo que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su decisión de 9 de mayo de 1994, caso J.A. Serqueda c. España, no consideró contrario al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

3. A partir de todo lo expuesto, en la citada STC 163/2011, de 2 de noviembre, este Tribunal ha concluido que la necesidad de obtención de avales establecida en el art. 169.3 LOREG no vulnera el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), ya que “constituye una limitación objetiva no carente de fundamento constitucional, pues obedece a la consecución de un valor o bien constitucionalmente protegido, como es el de la racionalización y perfeccionamiento de la organización y desarrollo del proceso electoral, a través del cual se articula la representación política, cuyo adecuado funcionamiento puede verse efectivamente afectado por la excesiva proliferación de candidaturas carentes, por las razones que fueran, de respaldo o arraigo en el cuerpo electoral” (FJ 6). Del mismo modo, se señala que “el requisito establecido en el art. 169.3 LOREG, además de atender a la racionalización y perfeccionamiento del procedimiento electoral en lo que se refiere a los recursos públicos destinados a su celebración y a la complejidad de su organización, también podría favorecer la clarificación de la oferta electoral, mediante la exclusión de aquellas candidaturas que, en el momento de su presentación, no sean capaces de acreditar, con la firma de los electores, un mínimo respaldo o arraigo en la circunscripción en la que pretenden presentarse. Asimismo cabe pensar que el requisito en cuestión podría evitar la dispersión del voto entre opciones partidarias que son expresión de una misma orientación o corriente ideológica, al facilitar, mediante la referida exclusión de candidaturas que no alcancen ese mínimo arraigo en el cuerpo electoral, que las opciones partidarias con respaldo suficiente que sean expresión de orientaciones o corrientes ideológicas minoritarias puedan superar la barrera electoral que permite obtener representación parlamentaria (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5), lo que contribuye a preservar el valor constitucional del pluralismo político (art. 1.1 CE), del que los partidos políticos son expresión principalísima” (FJ 6).

Igualmente, este Tribunal ha expuesto en dicha Sentencia que la situación de desigualdad por limitar la exigencia de avales a los partidos que no hubieran obtenido en la anterior convocatoria electoral representación parlamentaria “no está desprovista desde la perspectiva del art. 23.2 CE de una justificación objetiva y razonable, ya que la obtención de representación parlamentaria en la última convocatoria electoral acredita que los partidos políticos que la han alcanzado gozan o, al menos, han gozado, de un respaldo o arraigo en el cuerpo electoral con ocasión de la celebración de un proceso electoral del que carecen los partidos políticos que, habiéndose presentado al mismo proceso electoral, no han tenido representación y que se desconoce que tengan o puedan tener aquellos partidos políticos que no han concurrido a la anterior convocatoria electoral. Entre unos partidos políticos y otros existe, por tanto, un elemento diferenciador (haber obtenido o no representación en cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales) que, en atención a las finalidades legítimas a las que sirve el requisito del art. 169.3 LOREG, constituye una justificación objetiva y razonable del distinto trato que el legislador dispensa a uno y a otros en relación con dicho requisito” (FJ 7).

Además, también en dicha Sentencia este Tribunal ha descartado que este requisito legal de obtención de avales del 0,1 por 100 pueda ser considerado desproporcionado puesto en relación tanto con la exigencia del 1 por 100 de avales a las agrupaciones electorales para presentar candidaturas en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado (art. 169.3 LOREG) y en las elecciones municipales (art. 187.3 LOREG) como con la exigencia de 15.000 firmas a los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores para la presentación de candidaturas en las elecciones al Parlamento Europeo (art. 214 LOREG). Del mismo modo se descarta que concurra desproporción alguna de esta exigencia de avales puesta en relación con el plazo concedido por las juntas electorales, de conformidad con lo dispuesto en la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre de la Junta Electoral Central, relativa al procedimiento de acreditación de firmas de apoyo de candidaturas, que se extiende desde la convocatoria electoral correspondiente hasta la finalización del plazo de presentación de candidaturas (apartado quinto) (FJ 7).

4. Finalmente, en el fundamento jurídico 8 de la mencionada STC 163/2011, de 2 de noviembre, y en relación con la eventual incidencia que tendría la exigencia de avales en el derecho a no ser obligados a declarar sobre la propia ideología (art. 16.2 CE), este Tribunal ha destacado que quien voluntariamente decide apoyar con su firma la presentación de una candidatura ni está siendo obligado a declarar sobre su ideología ni tampoco equivale a manifestar una inequívoca adhesión ideológica a la misma. Del mismo modo, también se descarta que los datos personales que han de facilitar a la Administración electoral para avalar una candidatura —nombre y apellidos, documento nacional de identidad y circunscripción electoral en la que se esté censado— afecten a la intimidad de los avalistas o a su derecho a no declarar sobre su ideología. A esos efectos, se pone de manifiesto que, conforme a reiterada doctrina constitucional, entre los aspectos básicos de la vida privada protegidos por la intimidad, a la ideología y creencias, no se encuentran los datos referentes a la participación en la vida política, por ser una actividad cuya propia naturaleza se desarrolla en la esfera pública, con excepción del derecho de sufragio activo, dado el carácter secreto del voto (por todas, STC 85/2003, de 8 de mayo, FJ 21).

5. En atención a lo expuesto, teniendo en cuenta que en el presente recurso de amparo, tal como se ha expuesto más detalladamente en los antecedentes, se impugna el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de A Coruña de no proclamar la candidatura del partido recurrente (y la resolución judicial que confirmó su adecuación a Derecho) con fundamento en el incumplimiento de la exigencia de avales prevista en el art. 169.3 LOREG y que dicho precepto no puede ser considerado lesivo del art. 23.2 CE, procede inadmitir la presente demanda de amparo electoral por inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo que, de acuerdo con el art. 43.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), es requisito para que este Tribunal pueda ejercer dicha tutela. En consecuencia, el presente recurso incurre en el supuesto de inadmisión previsto en el art. 50.1 a) LOTC en relación con el art. 43.1, ambos de la LOTC.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Inadmitir el presente recurso de amparo.

Madrid, a tres de noviembre de dos mil once

AUTO 143/2011, de 3 de noviembre de 2011

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2011:143A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita.

Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5886-2011, promovido por la coalición Hartos.org.

Inadmisión de recurso de amparo electoral: ATC 141/2011

AUTO

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 30 de octubre de 2011, el Procurador de los Tribunales don José Andrés Peralta de la Torre interpuso recurso de amparo electoral, en nombre y representación del Hartos.org, contra la resolución de la Junta Electoral Provincial de Lleida, de 25 de octubre de 2011, confirmada por la Sentencia de 28 de octubre de 2011, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm.1 de Lleida en el recurso núm. 638-2011.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes de hecho:

a) La formación política Hartos.org interpuso recurso contencioso-electoral contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Lleida de 25 de octubre de 2011, por el que se denegaba la proclamación de sus candidaturas a las elecciones generales a celebrar el 20 de noviembre de 2011, al no haber cumplido dicho partido, que no obtuvo representación parlamentaria en los anteriores comicios, el requisito establecido en el art. 169.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG) en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero. El motivo de la denegación residió en que no presentó un número de avales suficiente.

En la demanda contencioso-electoral se alegaba que tanto la modificación operada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, como la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, de la Junta Electoral Central, y la resolución posterior de dicha junta electoral, de 20 de octubre de 2011, no pueden aplicarse a este proceso electoral, pues lo contrario implicaría su vigencia retroactiva. Y, en segundo lugar, que el requisito de presentación de avales impuesto a las candidaturas que no hubiesen obtenido representación en anteriores elecciones resultaba contrario al art. 23 CE, invocándose asimismo los arts. 1, 6, 9.2, 14 y 16.2 CE.

b) La Sentencia de 28 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Lleida desestima el recurso contencioso-electoral. Razona que la convocatoria de las elecciones se produjo por Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, fecha netamente posterior a la modificación legislativa citada. Y añade seguidamente, sin mayores consideraciones, que no se puede entender que la introducción de un requisito consistente en la exigencia de avales a algunas candidaturas, a diferencia de lo que ocurre con las que tienen representación parlamentaria, sea inconstitucional.

3. Al margen de otras consideraciones que realiza sobre las vicisitudes del proceso (críticas por incoherencia e ineficacia de la Junta Electoral Central, por la intervención del Instituto Nacional de Estadística y por lo privilegios que considera que benefician a los partidos parlamentarios), la demanda de amparo sitúa la vulneración de derechos fundamentales en distintos planos. A su juicio, el art. 169.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG) en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, supone una quiebra del pluralismo político (art. 1.1 CE), obviándose que el art.6 CE no diferencia a aquellos partidos que obtienen representación en las Cortes Generales de los restantes. A partir de ello, denuncia la lesión del art. 23.2 CE, pues supone una traba en el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, ya que sólo se podrá optar a la elección de dichos representantes si superan el requisito previo de aportar las firmas requeridas. La obligatoria obtención de avales supone de facto la limitación de opciones políticas, ya que la recogida de avales de ciudadanos que circulan por espacios públicos en solo veinte días, afirma, limita de forma considerable el número de ciudadanos censados para poder avalar a un partido. Considera asimismo lesionado el art. 14 CE (del que se infiere que no puede existir un diferente trato en función de resultados electorales previos), y, añade, también el art. 16.2 CE (pues aquel precepto legal, como la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, de la Junta Electoral Central, permite a los ciudadanos manifestar el apoyo a una única candidatura, obligándoles a manifestar la propia ideología sin el amparo del anonimato que otorga el voto secreto en la jornada electoral; lo mismo que obliga a las formaciones políticas a ofrecer datos personales de los avalistas, vulnerando la confidencialidad de sus militantes, afiliados, simpatizantes o personas que han decidido apoyar la candidatura puntualmente).

Con base en lo expuesto, interesa la anulación de la resolución judicial impugnada y el acuerdo de la Junta Electoral Provincial que la misma confirma, con la consiguiente proclamación de las candidaturas de Hartos.org, en la circunscripción de Lleida, así como la declaración de la nulidad de la nueva redacción dada al art. 193.2 LOREG (sic) y del Decreto de convocatoria de las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011, exigiendo una nueva convocatoria electoral.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución es determinar si la no proclamación de la candidatura del partido recurrente al no haberse adjuntado los avales exigidos por el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, ha vulnerado el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

En efecto, a pesar de la diversidad de preceptos constitucionales invocados, para una adecuada delimitación de este recurso de amparo se debe recordar que la invocación genérica del principio de igualdad (art. 14 CE) ha de entenderse subsumida, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, en el derecho de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE), que es el que, en su caso, pudiera haber resultado directamente transgredido (por todas, STC 193/1989, de 16 de noviembre, FJ 3). A esa misma conclusión debe llegarse en relación con las invocaciones al valor superior del pluralismo político (art. 1.1 CE), que expresan los partidos políticos (art. 6 CE), toda vez que, al margen de no tratarse de derechos susceptibles de amparo constitucional, también pueden ser reconducidos en los términos en que han sido alegados en la demanda al parámetro de control dispensado por la invocación del derecho fundamental previsto en el art. 23.2 CE. Finalmente, la demanda de amparo invoca el art. 16.2 CE, que recibirá respuesta particularizada en el fundamento jurídico 4 de esta resolución.

Por otra parte, también debe señalarse que, aunque la demanda se dirige formalmente contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de no proclamación de la candidatura del partido recurrente y contra la resolución judicial que la ha confirmado, lo que se cuestiona es si el requisito legal impuesto por el art. 169.3 LOREG para la presentación de candidaturas por partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación parlamentaria en la anterior convocatoria electoral resulta lesivo o no del derecho al acceso a los cargos públicos, que es el real objeto de este recurso de amparo, con las limitaciones propias que impone este procedimiento.

Debe destacarse, por otra parte, que aunque el recurso parece censurar asimismo la instrucción de la Junta Electoral Central 7/2011, de 15 de septiembre, y la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central, de 20 de octubre de 2011, el objeto de este procedimiento constitucional no puede comprenderlas, ya que su impugnación no puede efectuarse a través del recurso de amparo electoral. Como señalamos en la STC 112/2007, de 10 de mayo, FJ 2, “[l]a ‘modalidad específica de recurso de amparo’ (SSTC 71/1986, de 31 de mayo, y 1/1988, de 13 de enero) que articuló la Ley Orgánica del régimen electoral general, se prevé, de modo expreso, como cauce de amparo frente a las resoluciones de las que conoció o que dictaron los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en recursos frente a la proclamación de candidaturas y candidatos (arts. 49.3 y 4 LOREG) o también, por vía de remisión explícita, frente a las resoluciones dictadas por la Sala del Tribunal Supremo regulada en el art. 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) cuando de lo que se trata es de recurrir frente a la proclamación o exclusión de candidaturas presentadas por las agrupaciones de electores a que se refiere el art. 44.4 de la propia Ley Orgánica del régimen electoral general (es decir, conforme a este último precepto, aquéllas que vengan a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido)”, por lo que, con independencia de otras consideraciones, es claro que, al no tener por objeto directo las referidas instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, y resolución del Presidente de la Junta Electoral Central, de 20 de octubre de 2011, la proclamación de candidaturas, no pueden ser objeto de un recurso de amparo electoral. Y por esta razón no van a ser objeto de examen las alegaciones que se refieren a las infracciones constitucionales que se imputan a esta resolución, sin perjuicio de las conclusiones que la Junta Electoral Central pueda extraer de lo aquí señalado.

Finalmente, todavía con carácter previo, convendrá subrayar que a pesar de que el recurso realiza diversas consideraciones sobre lo que califica como falta de eficacia de la administración de la Junta Electoral Central (censurando el cambio de criterio que, a su juicio, habría operado la resolución del Presidente de 20 de octubre antes citada respecto de la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, en lo relativo a las “insuficiencia de avales”), lo cierto es que, más allá de lo señalado en el párrafo anterior, se advierte que el recurrente no formula queja alguna respecto de las posibilidades de subsanación con las que contó en el caso concreto, no pudiéndosele extender, en consecuencia, la doctrina sentada en la STC 162/2011, de 2 de noviembre.

2. La cuestión de la eventual inconstitucionalidad de esta exigencia de avales ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en la STC 163/2011, de 2 de noviembre.

En dicha Sentencia, se recuerdan las líneas esenciales de la doctrina constitucional sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), en el que se incluye el derecho a presentar candidaturas y a presentarse como candidato en las diversas convocatorias electorales si se cumplen los requisitos legalmente establecidos al efecto. Así, se pone de manifiesto que es un derecho que confiere al legislador un amplio margen para configurar el sistema electoral, con las limitaciones que imponen, por un lado, que el ejercicio de ese derecho se apliquen a todos los ciudadanos por igual, sin obstáculos para que se concurra en idénticas condiciones legales ni diferencias injustificadas o irrazonables en la aplicación de las condiciones legales, y, por otro, que se respete el contenido sustantivo propio que impone el concepto constitucional de representación política (FJ 3). En virtud de ello, se incide en la Sentencia en que, con independencia de que la exigencia de avales no esté expresamente prevista en la Constitución, su eventual contradicción con el art. 23.2 CE sólo dependerá de que se hayan sobrepasado las limitaciones impuestas al legislador respecto de su carácter no discriminatorio o contrario al principio de representación política, no convirtiendo este requisito en arbitrario el hecho de que el legislador no haya explicado de manera suficiente las razones de su decisión legislativa, lo que sólo puede concluirse de su contraste con el texto constitucional (FJ 4).

Igualmente, también se destaca en el fundamento jurídico 5 de la mencionada Sentencia que este Tribunal ha reiterado que la libertad de presentación de candidaturas por los partidos no es absoluta, pudiendo ser limitada por el legislador en atención a valores y bienes constitucionales protegidos, por lo que lo relevante para determinar la constitucionalidad de la exigencia de avales controvertida, como requisito limitativo a la presentación de candidaturas, es si tiene o no un fundamento constitucional que la justifique. A esos efectos, se recuerda que la exigencia de avales ni es inédita en los ordenamientos de países de nuestro entorno, ni tampoco en nuestro propio ordenamiento, en que se establece para las elecciones al Parlamento Europeo la necesidad de que los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores presenten la firma de 15.000 electores o la firma de cincuenta cargos electos (arts. 220.3 y 4 LOREG) y también en relación con las agrupaciones de electores, a las que se exige para las elección al Congreso de los Diputados y al Senado en el mismo art. 169.3 LOREG un porcentaje de firmas del 1 por 100, lo que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su decisión de 9 de mayo de 1994, caso J.A. Serqueda c. España, no consideró contrario al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

3. A partir de todo lo expuesto, en la citada STC 163/2011, de 2 de noviembre, este Tribunal ha concluido que la necesidad de obtención de avales establecida en el art. 169.3 LOREG no vulnera el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), ya que “constituye una limitación objetiva no carente de fundamento constitucional, pues obedece a la consecución de un valor o bien constitucionalmente protegido, como es el de la racionalización y perfeccionamiento de la organización y desarrollo del proceso electoral, a través del cual se articula la representación política, cuyo adecuado funcionamiento puede verse efectivamente afectado por la excesiva proliferación de candidaturas carentes, por las razones que fueran, de respaldo o arraigo en el cuerpo electoral” (FJ 6). Del mismo modo, se señala que “el requisito establecido en el art. 169.3 LOREG, además de atender a la racionalización y perfeccionamiento del procedimiento electoral en lo que se refiere a los recursos públicos destinados a su celebración y a la complejidad de su organización, también podría favorecer la clarificación de la oferta electoral, mediante la exclusión de aquellas candidaturas que, en el momento de su presentación, no sean capaces de acreditar, con la firma de los electores, un mínimo respaldo o arraigo en la circunscripción en la que pretenden presentarse. Asimismo cabe pensar que el requisito en cuestión podría evitar la dispersión del voto entre opciones partidarias que son expresión de una misma orientación o corriente ideológica, al facilitar, mediante la referida exclusión de candidaturas que no alcancen ese mínimo arraigo en el cuerpo electoral, que las opciones partidarias con respaldo suficiente que sean expresión de orientaciones o corrientes ideológicas minoritarias puedan superar la barrera electoral que permite obtener representación parlamentaria (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5), lo que contribuye a preservar el valor constitucional del pluralismo político (art. 1.1 CE), del que los partidos políticos son expresión principalísima” (FJ 6).

Igualmente, este Tribunal ha expuesto en dicha Sentencia que la situación de desigualdad por limitar la exigencia de avales a los partidos que no hubieran obtenido en la anterior convocatoria electoral representación parlamentaria “no está desprovista desde la perspectiva del art. 23.2 CE de una justificación objetiva y razonable, ya que la obtención de representación parlamentaria en la última convocatoria electoral acredita que los partidos políticos que la han alcanzado gozan o, al menos, han gozado, de un respaldo o arraigo en el cuerpo electoral con ocasión de la celebración de un proceso electoral del que carecen los partidos políticos que, habiéndose presentado al mismo proceso electoral, no han tenido representación y que se desconoce que tengan o puedan tener aquellos partidos políticos que no han concurrido a la anterior convocatoria electoral. Entre unos partidos políticos y otros existe, por tanto, un elemento diferenciador (haber obtenido o no representación en cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales) que, en atención a las finalidades legítimas a las que sirve el requisito del art. 169.3 LOREG, constituye una justificación objetiva y razonable del distinto trato que el legislador dispensa a uno y a otros en relación con dicho requisito” (FJ 7).

Además, también en dicha Sentencia este Tribunal ha descartado que este requisito legal de obtención de avales del 0,1 por 100 pueda ser considerado desproporcionado puesto en relación tanto con la exigencia del 1 por 100 de avales a las agrupaciones electorales para presentar candidaturas en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado (art. 169.3 LOREG) y en las elecciones municipales (art. 187.3 LOREG) como con la exigencia de 15.000 firmas a los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores para la presentación de candidaturas en las elecciones al Parlamento Europeo (art. 214 LOREG). Del mismo modo se descarta que concurra desproporción alguna de esta exigencia de avales puesta en relación con el plazo concedido por las juntas electorales, de conformidad con lo dispuesto en la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, de la Junta Electoral Central, relativa al procedimiento de acreditación de firmas de apoyo de candidaturas, que se extiende desde la convocatoria electoral correspondiente hasta la finalización del plazo de presentación de candidaturas (apartado quinto) (FJ 7).

4. Al margen de lo anterior, en el fundamento jurídico 8 de la mencionada STC 163/2011, de 2 denoviembre, y en relación con la eventual incidencia que tendría la exigencia de avales en el derecho a no ser obligados a declarar sobre la propia ideología (art. 16.2 CE), este Tribunal ha destacado que quien voluntariamente decide apoyar con su firma la presentación de una candidatura ni está siendo obligado a declarar sobre su ideología ni tampoco equivale a manifestar una inequívoca adhesión ideológica a la misma. Del mismo modo, también se descarta que los datos personales que han de facilitar a la Administración electoral para avalar una candidatura —nombre y apellidos, documento nacional de identidad y circunscripción electoral en la que se esté censado— afecten a la intimidad de los avalistas o a su derecho a no declarar sobre su ideología. A esos efectos, se pone de manifiesto que, conforme a reiterada doctrina constitucional, entre los aspectos básicos de la vida privada protegidos por la intimidad, a la ideología y creencias, no se encuentran los datos referentes a la participación en la vida política, por ser una actividad cuya propia naturaleza se desarrolla en la esfera pública, con excepción del derecho de sufragio activo, dado el carácter secreto del voto (por todas, STC 85/2003, de 8 de mayo, FJ 21).

5. En atención a lo expuesto, teniendo en cuenta que en el presente recurso de amparo, tal como se ha expuesto más detalladamente en los antecedentes, el partido recurrente ha impugnado el acuerdo de la junta electoral de no proclamación de su candidatura —y la resolución judicial que confirmó su adecuación a derecho—, que se fundamentó en el incumplimiento de la exigencia de avales prevista en el art. 169.3 LOREG y que dicho precepto no puede ser considerado lesivo del art. 23.2 CE, procede inadmitir la presente demanda de amparo electoral por inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo que, de acuerdo con el art. 43.1 LOTC, es requisito para que este Tribunal pueda ejercer dicha tutela. En consecuencia, el presente recurso incurre en el supuesto de inadmisión previsto en el art. 50.1 a) en relación con el art. 43.1, ambos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Inadmitir el presente recurso de amparo.

Madrid, a tres de noviembre de dos mil once.

AUTO 144/2011, de 3 de noviembre de 2011

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2011:144A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita.

Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5887-2011, promovido por el Partido Andalucista y doña Pilar González Modino.

Candidaturas electorales: insuficiencia de firmas de electores. Derecho a acceder a los cargos públicos: igualdad en el acceso a los cargos públicos. Juntas electorales: denegación de proclamación de candidaturas electorales. Legislación electoral: libertad de configuración del legislador. Recurso de amparo electoral: candidaturas electorales.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 30 de octubre de 2011, el Procurador de los Tribunales don Luciano Bosch Nadal, en nombre y representación del Partido Andalucista y doña Pilar González Modino, y bajo la dirección del Letrado don Fernando Zamora Vega, interpuso demanda de amparo electoral contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 33 de Madrid de 28 de octubre de 2011, dictada en el procedimiento contencioso-electoral núm. 2-2011, por la que se desestima el recurso interpuesto contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Madrid de 24 de octubre de 2011 sobre no proclamación de candidatura.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) El partido recurrente, que no había obtenido ninguna representación parlamentaria en las anteriores elecciones generales celebradas en 2008, presentó su candidatura, en la que se incluía doña Pilar González Modino, para las elecciones generales convocadas por Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, en la circunscripción de Madrid, sin adjuntar las firmas de, al menos, el 0,1 por 100 de los electores inscritos en el censo electoral de dicha circunscripción, tal como exige el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero. Por acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Madrid de 24 de octubre de 2011 se decidió la no proclamación de la candidatura.

b) Los demandantes interpusieron recurso contencioso-electoral ex art. 49 LOREG ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 33 de Madrid, que fue tramitado con el núm. 2-2011, argumentando que la previsión del art. 169.3 LOREG vulnera el art. 23.2 CE, en relación con los arts. 14, 16.2, 6 y 9 CE, ya que supone una restricción al derecho de participación política que es arbitraria y desproporcionada, solicitando el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad.

c) El recurso fue desestimado por Sentencia de 28 de octubre de 2011, argumentando que el art. 23.2 CE establece un derecho de configuración legal que puede ser desarrollado por el legislador y que en virtud de esa habilitación la exigencia de avales del art. 169.3 LOREG no puede ser considerada arbitraria ni desproporcionada, toda vez que el diferente trato con los partidos que han tenido representación parlamentaria se justifica porque ya han acreditado un mínimo apoyo del electorado y la exigencia del 0,1 por 100 no es un porcentaje excesivo o inalcanzable para su normal cumplimiento por las candidaturas. También se señala la existencia de una justificación legítima de la medida en la necesidad de simplificar el proceso electoral y coadyuvar al cumplimiento del objetivo del déficit.

3. Los recurrentes aducen en su demanda de amparo que las resoluciones impugnadas han vulnerado el principio de igualdad (art. 14 CE), en relación con el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), ya que la exigencia de avales del art. 169.3 LOREG imponen diferencias comparativas que resultan contrarias al principio de igualdad restringiendo de forma arbitraria a los partidos que no han obtenido representación parlamentaria en las anteriores elecciones generales su participación política. Igualmente, señalan que esta exigencia se hace con fundamento en una justificación de sospecha respecto de que estos partidos llevan a cabo actitudes de poca seriedad, pero sin clarificar a qué prácticas se están refiriendo. También afirman los recurrentes que esta falta de la debida justificación de la exigencia de avales resulta contraria a la doctrina constitucional sobre la necesidad de una motivación especialmente fundada para justificar este tipo de restricciones de derechos fundamentales. Del mismo modo, para argumentar la desproporcionalidad de la medida, destacan los recurrentes que si la pretensión de esta exigencia es evitar determinadas prácticas fraudulentas, como el uso del censo, existen otros instrumentos jurídicos. Por último, discrepan los recurrentes con la argumentación de la resolución judicial impugnada, afirmando que el ejercicio de un derecho fundamental no puede limitarse por razones económicas ni por una pretendida simplificación del proceso electoral.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución es determinar si la no proclamación de la candidatura del partido recurrente al no haberse adjuntado los avales exigidos por el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, ha vulnerado el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

En efecto, a pesar de la diversidad de preceptos constitucionales invocados, para una adecuada delimitación de este recurso de amparo se debe recordar que la invocación genérica del principio de igualdad (art. 14 CE) ha de entenderse subsumida, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, en el derecho de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE), que es el derecho que, en su caso, pudiera haber resultado directamente transgredido (por todas, STC 193/1989, de 16 de noviembre, FJ 3), sin que resulte posible analizar otros preceptos constitucionales que a pesar de ser invocados su eventual vulneración no aparece desarrollada en la demanda.

Por otra parte, también debe señalarse que, aunque la demanda se dirige formalmente contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de no proclamación de la candidatura del partido recurrente y contra la resolución judicial que la ha confirmado, lo que se cuestiona es si el requisito legal impuesto por el art. 169.3 LOREG para la presentación de candidaturas por partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación parlamentaria en la anterior convocatoria electoral resulta lesivo o no del derecho al acceso a los cargos públicos, que es el real objeto de este recurso de amparo, con las limitaciones propias que impone este procedimiento.

2. La cuestión de la eventual inconstitucionalidad de esta exigencia de avales ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en la STC 163/2011, de 2 de noviembre.

En dicha Sentencia, se recuerdan las líneas esenciales de la doctrina constitucional sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), en el que se incluye el derecho a presentar candidaturas y a presentarse como candidato en las diversas convocatorias electorales si se cumplen los requisitos legalmente establecidos al efecto. Así, se pone de manifiesto que es un derecho que confiere al legislador un amplio margen para configurar el sistema electoral, con las limitaciones que imponen, por un lado, que el ejercicio de ese derecho se apliquen a todos los ciudadanos por igual, sin obstáculos para que se concurra en idénticas condiciones legales ni diferencias injustificadas o irrazonables en la aplicación de las condiciones legales, y, por otro, que se respete el contenido sustantivo propio que impone el concepto constitucional de representación política (FJ 3). En virtud de ello, se incide en la Sentencia en que, con independencia de que la exigencia de avales no esté expresamente prevista en la Constitución, su eventual contradicción con el art. 23.2 CE sólo dependerá de que se hayan sobrepasado las limitaciones impuestas al legislador respecto de su carácter no discriminatorio o contrario al principio de representación política, no convirtiendo este requisito en arbitrario el hecho de que el legislador no haya explicado de manera suficiente las razones de su decisión legislativa, lo que sólo puede concluirse de su contraste con el texto constitucional (FJ 4).

Igualmente, también se destaca en el fundamento jurídico 5 de la mencionada Sentencia que este Tribunal ha reiterado que la libertad de presentación de candidaturas por los partidos no es absoluta, pudiendo ser limitada por el legislador en atención a valores y bienes constitucionales protegidos, por lo que lo relevante para determinar la constitucionalidad de la exigencia de avales controvertida, como requisito limitativo a la presentación de candidaturas, es si tiene o no un fundamento constitucional que la justifique. A esos efectos, se recuerda que la exigencia de avales ni es inédita en los ordenamientos de países de nuestro entorno, ni tampoco en nuestro propio ordenamiento, en que se establece para las elecciones al Parlamento Europeo la necesidad de que los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores presenten la firma de 15.000 electores o la firma de cincuenta cargos electos (arts. 220.3 y 4 LOREG) y también en relación con las agrupaciones de electores, a las que se exige para las elección al Congreso de los Diputados y al Senado en el mismo art. 169.3 LOREG un porcentaje de firmas del 1 por 100, lo que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su decisión de 9 de mayo de 1994, caso J.A. Serqueda c. España, no consideró contrario al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

3. A partir de todo lo expuesto, en la citada STC 163/2011, de 2 de noviembre, este Tribunal ha concluido que la necesidad de obtención de avales establecida en el art. 169.3 LOREG no vulnera el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), ya que “constituye una limitación objetiva no carente de fundamento constitucional, pues obedece a la consecución de un valor o bien constitucionalmente protegido, como es el de la racionalización y perfeccionamiento de la organización y desarrollo del proceso electoral, a través del cual se articula la representación política, cuyo adecuado funcionamiento puede verse efectivamente afectado por la excesiva proliferación de candidaturas carentes, por las razones que fueran, de respaldo o arraigo en el cuerpo electoral” (FJ 6). Del mismo modo, se señala que “el requisito establecido en el art. 169.3 LOREG, además de atender a la racionalización y perfeccionamiento del procedimiento electoral en lo que se refiere a los recursos públicos destinados a su celebración y a la complejidad de su organización, también podría favorecer la clarificación de la oferta electoral, mediante la exclusión de aquellas candidaturas que, en el momento de su presentación, no sean capaces de acreditar, con la firma de los electores, un mínimo respaldo o arraigo en la circunscripción en la que pretenden presentarse. Asimismo cabe pensar que el requisito en cuestión podría evitar la dispersión del voto entre opciones partidarias que son expresión de una misma orientación o corriente ideológica, al facilitar, mediante la referida exclusión de candidaturas que no alcancen ese mínimo arraigo en el cuerpo electoral, que las opciones partidarias con respaldo suficiente que sean expresión de orientaciones o corrientes ideológicas minoritarias puedan superar la barrera electoral que permite obtener representación parlamentaria (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5), lo que contribuye a preservar el valor constitucional del pluralismo político (art. 1.1 CE), del que los partidos políticos son expresión principalísima” (FJ 6).

Igualmente, este Tribunal ha expuesto en dicha Sentencia que la situación de desigualdad por limitar la exigencia de avales a los partidos que no hubieran obtenido en la anterior convocatoria electoral representación parlamentaria “no está desprovista desde la perspectiva del art. 23.2 CE de una justificación objetiva y razonable, ya que la obtención de representación parlamentaria en la última convocatoria electoral acredita que los partidos políticos que la han alcanzado gozan o, al menos, han gozado, de un respaldo o arraigo en el cuerpo electoral con ocasión de la celebración de un proceso electoral del que carecen los partidos políticos que, habiéndose presentado al mismo proceso electoral, no han tenido representación y que se desconoce que tengan o puedan tener aquellos partidos políticos que no han concurrido a la anterior convocatoria electoral. Entre unos partidos políticos y otros existe, por tanto, un elemento diferenciador (haber obtenido o no representación en cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales) que, en atención a las finalidades legítimas a las que sirve el requisito del art. 169.3 LOREG, constituye una justificación objetiva y razonable del distinto trato que el legislador dispensa a uno y a otros en relación con dicho requisito” (FJ 7).

Además, también en dicha Sentencia este Tribunal ha descartado que este requisito legal de obtención de avales del 0,1 por 100 pueda ser considerado desproporcionado puesto en relación tanto con la exigencia del 1 por 100 de avales a las agrupaciones electorales para presentar candidaturas en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado (art. 169.3 LOREG) y en las elecciones municipales (art. 187.3 LOREG) como con la exigencia de 15.000 firmas a los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores para la presentación de candidaturas en las elecciones al Parlamento Europeo (art. 214 LOREG) (FJ 7).

4. En atención a lo expuesto, teniendo en cuenta que en el presente recurso de amparo, tal como se ha expuesto más detalladamente en los antecedentes, se impugna el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Madrid de no proclamar la candidatura del partido recurrente (y la Sentencia que confirmó su adecuación a Derecho), con fundamento en el incumplimiento de la exigencia de aportación de avales prevista en el art. 169.3 LOREG, y que dicho precepto no puede ser considerado lesivo del art. 23.2 CE, procede inadmitir la presente demanda de amparo electoral por inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo que, de acuerdo con el art. 43.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), es requisito para que este Tribunal pueda ejercer dicha tutela. En consecuencia, el presente recurso incurre en el supuesto de inadmisión previsto en el art. 50.1 a) en relación con el art. 43.1, ambos de la LOTC.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Inadmitir el presente recurso de amparo.

Madrid, a tres de noviembre de dos mil once.

AUTO 145/2011, de 3 de noviembre de 2011

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2011:145A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita.

Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5918-2011, promovido por el Partido Familia y Vida.

Candidaturas electorales: insuficiencia de firmas de electores. Derecho a acceder a los cargos públicos: igualdad en el acceso a los cargos públicos. Derecho a la intimidad: límites al derecho a la intimidad. Juntas electorales: denegación de proclamación de candidaturas electorales. Legislación electoral: libertad de configuración del legislador. Libertad ideológica: derecho a no declarar sobre su ideología. Recurso de amparo electoral: candidaturas electorales.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 31 de octubre de 2011, el Procurador de los Tribunales don Carlos Badía Martínez, en nombre y representación de la formación política Partido Familia y Vida interpuso recurso de amparo electoral contra la resolución de la Junta Electoral Provincial de Barcelona de 24 de octubre de 2011 y frente a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 13 de Barcelona de 29 de octubre de 2011, por la que se desestimó el recurso contencioso electoral planteado frente a la mencionada resolución.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los siguientes:

El partido político demandante de amparo, que no había obtenido representación parlamentaria en la anterior convocatoria electoral, presentó su candidatura a las elecciones generales convocadas por Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, por la circunscripción de Barcelona, adjuntando 2.156 firmas de apoyo. La Junta Electoral Provincial de Barcelona, mediante resolución de 24 de octubre de 2011, publicada en el “Boletín Oficial del Estado” del siguiente día 25 de octubre, acordó, tras las comprobaciones oportunas, no proclamar la candidatura habida cuenta el defecto no subsanable advertido y cifrado en el hecho de que el citado número de avales presentados quedaba muy lejos de las 4.028 firmas de electores inscritos en el censo electoral necesarias para alcanzar el 0,1 por 100 de dicho censo que exige el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG).

Contra esta decisión el partido recurrente en amparo interpuso recurso contencioso electoral denunciando la vulneración de los arts. 14, 16 y 23.2 CE, y que fue tramitado bajo el núm. 553-2011 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 13 de Barcelona. Por Sentencia de 28 de octubre de 2011 el órgano judicial desestimó el recurso por considerar, en síntesis, que el art. 169.3 LOREG establece un requisito razonable, proporcionado y que responde a un fin constitucionalmente legítimo (asegurar la seriedad del proceso electoral), y que no pugna tampoco con el derecho a la libertad ideológica.

3. Alega la formación política recurrente que las resoluciones impugnadas han vulnerado el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), porque, en su criterio, la exigencia del art. 169.3 LOREG establece una limitación injustificada y desproporcionada en el citado derecho constitucional. También aduce la infracción del principio de no discriminación del art. 14 CE, toda vez que, a su juicio, la presentación de avales que exige el art. 169.3 LOREG discrimina y grava sin ninguna justificación razonable a los ciudadanos integrados en su candidatura, que no obtuvo representación en la anterior convocatoria de elecciones generales, respecto de las personas que concurren en listas de partidos con representación parlamentaria. Y por último sostiene que esta exigencia legal vulnera el derecho a no ser obligado a declarar sobre la propia ideología (art. 16.2 CE), pues la comentada exigencia del art. 169.3 LOREG obliga a los avalistas a proporcionar datos personales que revelan su ideología.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución es determinar si la no proclamación de la candidatura del partido recurrente, al no haberse adjuntado los avales exigidos por el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, ha vulnerado el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), el derecho a la a la no discriminación (art. 14 CE) y el derecho a no ser obligado a declarar sobre su ideología (art. 16.2 CE).

Conviene señalar en primer lugar que la queja por la que se aduce la vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE) ha de entenderse subsumida, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, en el derecho de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE), que es el que, en su caso, pudiera haber resultado directamente transgredido.

Por otra parte, también debe señalarse que, aunque la demanda se dirige formalmente contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de no proclamación de la candidatura del partido recurrente y contra la resolución judicial que la ha confirmado, lo que en realidad se cuestiona es si el requisito legal impuesto por el art. 169.3 LOREG para la presentación de candidaturas por partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación parlamentaria en la anterior convocatoria electoral resulta lesivo o no de los referidos derechos fundamentales, que es el real objeto de este recurso de amparo, con las limitaciones propias que impone este procedimiento.

2. La cuestión de la eventual inconstitucionalidad de esta exigencia de avales ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en la STC 163/2011, de 2 de noviembre. En dicha Sentencia, se recuerdan las líneas esenciales de la doctrina constitucional sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), en el que se incluye el derecho a presentar candidaturas y a presentarse como candidato en las diversas convocatorias electorales si se cumplen los requisitos legalmente establecidos al efecto. Así, se pone de manifiesto que es un derecho que confiere al legislador un amplio margen para configurar el sistema electoral, con las limitaciones que imponen, por un lado, que el ejercicio de ese derecho se apliquen a todos los ciudadanos por igual, sin obstáculos para que se concurra en idénticas condiciones legales ni diferencias injustificadas o irrazonables en la aplicación de las condiciones legales, y, por otro, que se respete el contenido sustantivo propio que impone el concepto constitucional de representación política (FJ 3). En virtud de ello, se incide en la Sentencia en que, con independencia de que la exigencia de avales no esté expresamente prevista en la Constitución, su eventual contradicción con el art. 23.2 CE sólo dependerá de que se hayan sobrepasado las limitaciones impuestas al legislador respecto de su carácter no discriminatorio o contrario al principio de representación política, no convirtiendo este requisito en arbitrario el hecho de que el legislador no haya explicado de manera suficiente las razones de su decisión legislativa, lo que sólo puede concluirse de su contraste con el texto constitucional (FJ 4).

Igualmente, también se destaca en el fundamento jurídico 5 de la mencionada Sentencia que este Tribunal ha reiterado que la libertad de presentación de candidaturas por los partidos no es absoluta, pudiendo ser limitada por el legislador en atención a valores y bienes constitucionales protegidos, por lo que lo relevante para determinar la constitucionalidad de la exigencia de avales controvertida, como requisito limitativo a la presentación de candidaturas, es si tiene o no un fundamento constitucional que la justifique. A esos efectos, se recuerda que la exigencia de avales ni es inédita en los ordenamientos de países de nuestro entorno, ni tampoco en nuestro propio ordenamiento, en que se establece para las elecciones al Parlamento europeo la necesidad de que los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores presenten la firma de 15.000 electores o la firma de cincuenta cargos electos (arts. 220.3 y 4 LOREG) y también en relación con las agrupaciones de electores, a las que se exige para las elección al Congreso de los Diputados y al Senado en el mismo art. 169.3 LOREG un porcentaje de firmas del 1 por 100, lo que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su decisión de 9 de mayo de 1994, caso J.A. Serqueda c. España, no consideró contrario al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

3. A partir de todo lo expuesto, en la citada STC 163/2011, de 2 de noviembre, este Tribunal ha concluido que la necesidad de obtención de avales establecida en el art. 169.3 LOREG no vulnera el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), ya que “constituye una limitación objetiva no carente de fundamento constitucional, pues obedece a la consecución de un valor o bien constitucionalmente protegido, como es el de la racionalización y perfeccionamiento de la organización y desarrollo del proceso electoral, a través del cual se articula la representación política, cuyo adecuado funcionamiento puede verse efectivamente afectado por la excesiva proliferación de candidaturas carentes, por las razones que fueran, de respaldo o arraigo en el cuerpo electoral” (FJ 6). Del mismo modo, se señala que “el requisito establecido en el art. 169.3 LOREG, además de atender a la racionalización y perfeccionamiento del procedimiento electoral en lo que se refiere a los recursos públicos destinados a su celebración y a la complejidad de su organización, también podría favorecer la clarificación de la oferta electoral, mediante la exclusión de aquellas candidaturas que, en el momento de su presentación, no sean capaces de acreditar, con la firma de los electores, un mínimo respaldo o arraigo en la circunscripción en la que pretenden presentarse. Asimismo cabe pensar que el requisito en cuestión podría evitar la dispersión del voto entre opciones partidarias que son expresión de una misma orientación o corriente ideológica, al facilitar, mediante la referida exclusión de candidaturas que no alcancen ese mínimo arraigo en el cuerpo electoral, que las opciones partidarias con respaldo suficiente que sean expresión de orientaciones o corrientes ideológicas minoritarias puedan superar la barrera electoral que permite obtener representación parlamentaria (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5), lo que contribuye a preservar el valor constitucional del pluralismo político (art. 1.1 CE), del que los partidos políticos son expresión principalísima” (FJ 6).

Igualmente, este Tribunal ha expuesto en dicha Sentencia que la situación de desigualdad por limitar la exigencia de avales a los partidos que no hubieran obtenido en la anterior convocatoria electoral representación parlamentaria “no está desprovista desde la perspectiva del art. 23.2 CE de una justificación objetiva y razonable, ya que la obtención de representación parlamentaria en la última convocatoria electoral acredita que los partidos políticos que la han alcanzado gozan o, al menos, han gozado, de un respaldo o arraigo en el cuerpo electoral con ocasión de la celebración de un proceso electoral del que carecen los partidos políticos que, habiéndose presentado al mismo proceso electoral, no han tenido representación y que se desconoce que tengan o puedan tener aquellos partidos políticos que no han concurrido a la anterior convocatoria electoral. Entre unos partidos políticos y otros existe, por tanto, un elemento diferenciador (haber obtenido o no representación en cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales) que, en atención a las finalidades legítimas a las que sirve el requisito del art. 169.3 LOREG, constituye una justificación objetiva y razonable del distinto trato que el legislador dispensa a uno y a otros en relación con dicho requisito” (FJ 7).

Además, también en dicha Sentencia este Tribunal ha descartado que este requisito legal de obtención de avales del 0,1 por 100 pueda ser considerado desproporcionado puesto en relación tanto con la exigencia del 1 por 100 de avales a las agrupaciones electorales para presentar candidaturas en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado (art. 169.3 LOREG) y en las elecciones municipales (art. 187.3 LOREG) como con la exigencia de 15.000 firmas a los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores para la presentación de candidaturas en las elecciones al Parlamento Europeo (art. 214 LOREG). Del mismo modo se descarta que concurra desproporción alguna de esta exigencia de avales puesta en relación con el plazo concedido por las juntas electorales, de conformidad con lo dispuesto en la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, de la Junta Electoral Central, relativa al procedimiento de acreditación de firmas de apoyo de candidaturas, que se extiende desde la convocatoria electoral correspondiente hasta la finalización del plazo de presentación de candidaturas (apartado quinto) (FJ 7).

4. Por último debe señalarse la mencionada STC 163/2011, de 2 de noviembre, FJ 8, también se pronuncia sobre la eventual incidencia que tendría la exigencia de avales en el derecho de los avalistas o en su derecho a no declarar sobre su ideología y pone de manifiesto que es “obvio que quien voluntariamente decide apoyar con su firma la presentación de una candidatura a las elecciones no está siendo obligado a declarar sobre su ideología, como también lo es que avalar una determinada candidatura no equivale necesariamente a manifestar una inequívoca adhesión ideológica a la misma”

5. En atención a lo expuesto, teniendo en cuenta que en el presente recurso de amparo, tal como se ha expuesto más detalladamente en los antecedentes, se impugna el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Pontevedra de no proclamar la candidatura de la coalición recurrente (y la Sentencia que confirmó su adecuación a Derecho), con fundamento en el incumplimiento de la exigencia de aportación de avales prevista en el art. 169.3 LOREG, y que dicho precepto no puede ser considerado lesivo de los arts. 16.2 y 23.2 CE, procede inadmitir la presente demanda de amparo electoral por inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo que, de acuerdo con el art. 43.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), es requisito para que este Tribunal pueda ejercer dicha tutela. En consecuencia, el presente recurso incurre en el supuesto de inadmisión previsto en el art. 50.1 a) en relación con el art. 43.1, ambos de la LOTC.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Inadmitir el presente recurso de amparo.

Madrid, a tres de noviembre de dos mil once.

AUTO 146/2011, de 3 de noviembre de 2011

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2011:146A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita.

Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5919-2011, promovido por el partido político Centro Democrático Liberal.

Candidaturas electorales: insuficiencia de firmas de electores. Derecho a acceder a los cargos públicos: igualdad en el acceso a los cargos públicos. Igualdad en la ley: término de comparación inidóneo. Juntas electorales: denegación de proclamación de candidaturas electorales. Legislación electoral: libertad de configuración del legislador. Recurso de amparo electoral: candidaturas electorales. Derecho a la tutela judicial efectiva: acceso a la justicia, respetado.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 30 de octubre de 2011 el Procurador de los Tribunales don José Andrés Peralta de la Torre, en nombre y representación de Centro Democrático Liberal, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 34 de Madrid, de 28 de octubre de 2011, que desestimó el recurso contencioso-electoral interpuesto contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Madrid de 24 de octubre de 2011, que rechazó la proclamación de la candidatura presentada por el partido político demandante de amparo a las elecciones generales convocadas para el siguiente día 20 de noviembre de 2011.

2. Los hechos que fundamentan la demanda de amparo son resumidamente los siguientes:

a) El partido político demandante de amparo, que no había obtenido representación parlamentaria en la anterior convocatoria electoral, presentó su candidatura a las elecciones generales convocadas por Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, por la circunscripción de Madrid, adjuntando 794 firmas de apoyo.

b) Con fecha 19 de octubre de 2011 la Junta Electoral Provincial de Madrid comunicó al representante del partido recurrente que el número de avales presentados quedaba muy lejos de las 4.654 firmas de electores inscritos en el censo electoral que son necesarias para alcanzar el 0,1 por 100 de dicho censo que exige el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), y concedía plazo de 48 horas para su subsanación. El siguiente día 20 de octubre la propia Junta Electoral Provincial acordó, a la vista de la resolución de la Junta Electoral Central de ese mismo día que advierte de la imposibilidad de subsanar la insuficiencia de avales presentados junto con la candidatura, dejar sin efecto su anterior requerimiento de subsanación.

c) Por nueva resolución de 24 de octubre de 2011, publicada en el “Boletín Oficial del Estado” el siguiente día 25 de octubre, la Junta Electoral Provincial de Madrid acordó la no proclamación de la candidatura.

d) Con fecha 28 de octubre el partido demandante de amparo interpuso recurso contencioso electoral denunciando la vulneración del art. 23.2 CE, y que fue tramitado bajo el núm. 3-2011 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 34 de Madrid. Por Decreto de ese mismo día 28 el citado Juzgado acordó tener por interpuesto en tiempo y forma el recurso contra las resoluciones de la Junta Electoral Provincial de Madrid y de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011.

e) Mediante Sentencia del siguiente 29 de octubre de 2011 el citado órgano judicial acordó inadmitir el recurso contencioso-electoral interpuesto por extemporáneo, habida cuenta que, desde el 20 de octubre de 2011, fecha de las resoluciones impugnadas, hasta el 28 de octubre, día en el que se presentó el recurso, ha transcurrido con creces el plazo de dos días que previene para hacerlo el art. 49 LOREG, de forma que “evidentemente el decreto de admisión de la demanda incurrió en error”.

3. En su demanda de amparo el partido recurrente denuncia la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho al recurso (art. 24.1 CE), toda vez que en su criterio no cabe que el órgano judicial desconozca simplemente en Sentencia su decreto anterior de admisión de la demanda, menos aún mediante la simple invocación de la existencia de un error, pues “los errores judiciales únicamente pueden corregirse dictando resoluciones derivadas de la presentación de los correspondiente recursos”. Asimismo denuncia la vulneración del derecho a la igualdad del art. 14 CE, puesto que el mismo órgano judicial dictó en otro asunto con fecha 28 de octubre Sentencia, que ahora acompaña, ordenando la proclamación de la candidatura del partido entonces recurrente, no obstante no haber presentado ninguna firma de apoyo. Y por último denuncia también la vulneración del art. 23.2 CE que reprocha de modo principal a la exigencia legal de presentación de avales que establece el art. 169.3 LOREG, y que considera una medida legislativa que limita sin ninguna justificación razonable el derecho de sufragio pasivo y consagra una odiosa discriminación entre candidatos (art. 23.2 CE).

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugna en el presente recurso de amparo electoral la resolución de 24 de octubre de 2011 de la Junta Electoral Provincial de Madrid por la que se acordó no proclamar la candidatura del partido Centro democrático Liberal y la Sentencia de 29 de octubre de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 34 de Madrid que acordó no admitir por extemporáneo el recurso contencioso electoral interpuesto contra la anterior resolución.

Conforme se ha dejado anotado con más detalle en los antecedentes de esta resolución el partido recurrente denuncia que la Sentencia recurrida vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a los recursos (art. 24.1 CE), y el principio de igualdad en la aplicación judicial de la ley (art. 14 CE). Asimismo alega que la exigencia legal de presentación de avales que establece el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG) es una medida legislativa contraria al derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE).

2. La queja que denuncia la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a los recursos (art. 24.1 CE) no puede prosperar por carecer del imprescindible fundamento constitucional. Pues el hecho de que el órgano judicial declarara inicialmente admitido el recurso contencioso interpuesto, y que es el único argumento que el partido recurrente acierta a exponer con cierto rigor, no determina su admisión a todo trance ni cierra la posibilidad de que el órgano judicial en trámite de dictar Sentencia pueda comprobar nuevamente el cumplimiento de los requisitos procesales y, llegado el caso, corregir su declaración anterior para finalmente no admitir recurso por extemporáneo, como ha sucedido en el presente asunto. En consecuencia no es posible advertir la vulneración del art. 24.1 CE que se denuncia.

3. Tampoco, en segundo lugar, puede prosperar la queja que denuncia la vulneración del principio de igualdad en la aplicación judicial del Derecho (art. 14 CE). En forma concluyente también ahora porque la Sentencia recurrida en este proceso constitucional y la del mismo órgano judicial que el partido político recurrente ha ofrecido como término de comparación no se fundan en la aplicación pretendidamente divergente del mismo criterio legal, toda vez que la primera, según se ha señalado, declara la no admisión del recurso por extemporáneo y, en consecuencia, no contiene, a diferencia de la ofrecida en contraste, ningún pronunciamiento sobre el fondo del asunto, de modo que nada dice sobre el carácter subsanable o no de la insuficiencia de los avales presentados inicialmente. En estas condiciones el tertium comparationis ofrecido no cumple la exigencia de identidad que es necesaria que concurra como requisito imprescindible para poder advertir en su caso la desigualdad que se denuncia, por lo que la queja del art. 14 CE carece igualmente, como la anterior, del imprescindible fundamento.

4. Finalmente debemos examinar si el requisito legal impuesto por el art. 169.3 LOREG para la presentación de candidaturas por partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación parlamentaria en la anterior convocatoria electoral resulta lesivo o no del derecho al acceso a los cargos públicos (art. 23. CE), y que es el verdadero objeto de este recurso de amparo, con las limitaciones propias que impone este procedimiento.

La cuestión de la eventual inconstitucionalidad de la citada exigencia de avales ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en la STC 163/2011, de 2 de noviembre.

En dicha Sentencia, se recuerdan las líneas esenciales de la doctrina constitucional sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), en el que se incluye el derecho a presentar candidaturas y a presentarse como candidato en las diversas convocatorias electorales si se cumplen los requisitos legalmente establecidos al efecto. Así, se pone de manifiesto que es un derecho que confiere al legislador un amplio margen para configurar el sistema electoral, con las limitaciones que imponen, por un lado, que el ejercicio de ese derecho se apliquen a todos los ciudadanos por igual, sin obstáculos para que se concurra en idénticas condiciones legales ni diferencias injustificadas o irrazonables en la aplicación de las condiciones legales, y, por otro, que se respete el contenido sustantivo propio que impone el concepto constitucional de representación política (FJ 3). En virtud de ello, se incide en la Sentencia en que, con independencia de que la exigencia de avales no esté expresamente prevista en la Constitución, su eventual contradicción con el art. 23.2 CE sólo dependerá de que se hayan sobrepasado las limitaciones impuestas al legislador respecto de su carácter no discriminatorio o contrario al principio de representación política, no convirtiendo este requisito en arbitrario el hecho de que el legislador no haya explicado de manera suficiente las razones de su decisión legislativa, lo que sólo puede concluirse de su contraste con el texto constitucional (FJ 4).

Igualmente, también se destaca en el fundamento jurídico 5 de la mencionada Sentencia que este Tribunal ha reiterado que la libertad de presentación de candidaturas por los partidos no es absoluta, pudiendo ser limitada por el legislador en atención a valores y bienes constitucionales protegidos, por lo que lo relevante para determinar la constitucionalidad de la exigencia de avales controvertida, como requisito limitativo a la presentación de candidaturas, es si tiene o no un fundamento constitucional que la justifique. A esos efectos, se recuerda que la exigencia de avales ni es inédita en los ordenamientos de países de nuestro entorno, ni tampoco en nuestro propio ordenamiento, en que se establece para las elecciones al Parlamento Europeo la necesidad de que los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores presenten la firma de 15.000 electores o la firma de cincuenta cargos electos (arts. 220.3 y 4 LOREG) y también en relación con las agrupaciones de electores, a las que se exige para las elección al Congreso de los Diputados y al Senado en el mismo art. 169.3 LOREG un porcentaje de firmas del 1 por 100, lo que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su decisión de 9 de mayo de 1994, caso J.A. Serqueda c. España, no consideró contrario al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

5. A partir de todo lo expuesto, en la citada STC 163/2011, de 2 de noviembre, este Tribunal ha concluido que la necesidad de obtención de avales establecida en el art. 169.3 LOREG no vulnera el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), ya que “constituye una limitación objetiva no carente de fundamento constitucional, pues obedece a la consecución de un valor o bien constitucionalmente protegido, como es el de la racionalización y perfeccionamiento de la organización y desarrollo del proceso electoral, a través del cual se articula la representación política, cuyo adecuado funcionamiento puede verse efectivamente afectado por la excesiva proliferación de candidaturas carentes, por las razones que fueran, de respaldo o arraigo en el cuerpo electoral” (FJ 6). Del mismo modo, se señala que “el requisito establecido en el art. 169.3 LOREG, además de atender a la racionalización y perfeccionamiento del procedimiento electoral en lo que se refiere a los recursos públicos destinados a su celebración y a la complejidad de su organización, también podría favorecer la clarificación de la oferta electoral, mediante la exclusión de aquellas candidaturas que, en el momento de su presentación, no sean capaces de acreditar, con la firma de los electores, un mínimo respaldo o arraigo en la circunscripción en la que pretenden presentarse. Asimismo cabe pensar que el requisito en cuestión podría evitar la dispersión del voto entre opciones partidarias que son expresión de una misma orientación o corriente ideológica, al facilitar, mediante la referida exclusión de candidaturas que no alcancen ese mínimo arraigo en el cuerpo electoral, que las opciones partidarias con respaldo suficiente que sean expresión de orientaciones o corrientes ideológicas minoritarias puedan superar la barrera electoral que permite obtener representación parlamentaria (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5), lo que contribuye a preservar el valor constitucional del pluralismo político (art. 1.1 CE), del que los partidos políticos son expresión principalísima” (FJ 6).

Igualmente, este Tribunal ha expuesto en dicha Sentencia que la situación de desigualdad por limitar la exigencia de avales a los partidos que no hubieran obtenido en la anterior convocatoria electoral representación parlamentaria “no está desprovista desde la perspectiva del art. 23.2 CE de una justificación objetiva y razonable, ya que la obtención de representación parlamentaria en la última convocatoria electoral acredita que los partidos políticos que la han alcanzado gozan o, al menos, han gozado, de un respaldo o arraigo en el cuerpo electoral con ocasión de la celebración de un proceso electoral del que carecen los partidos políticos que, habiéndose presentado al mismo proceso electoral, no han tenido representación y que se desconoce que tengan o puedan tener aquellos partidos políticos que no han concurrido a la anterior convocatoria electoral. Entre unos partidos políticos y otros existe, por tanto, un elemento diferenciador (haber obtenido o no representación en cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales) que, en atención a las finalidades legítimas a las que sirve el requisito del art. 169.3 LOREG, constituye una justificación objetiva y razonable del distinto trato que el legislador dispensa a uno y a otros en relación con dicho requisito” (FJ 7).

Además, también en dicha Sentencia este Tribunal ha descartado que este requisito legal de obtención de avales del 0,1 por 100 pueda ser considerado desproporcionado puesto en relación tanto con la exigencia del 1 por 100 de avales a las agrupaciones electorales para presentar candidaturas en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado (art. 169.3 LOREG) y en las elecciones municipales (art. 187.3 LOREG) como con la exigencia de 15.000 firmas a los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores para la presentación de candidaturas en las elecciones al Parlamento Europeo (art. 214 LOREG). Del mismo modo se descarta que concurra desproporción alguna de esta exigencia de avales puesta en relación con el plazo concedido por las juntas electorales, de conformidad con lo dispuesto en la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, de la Junta Electoral Central, relativa al procedimiento de acreditación de firmas de apoyo de candidaturas, que se extiende desde la convocatoria electoral correspondiente hasta la finalización del plazo de presentación de candidaturas (apartado quinto) (FJ 7).

6. En atención a lo expuesto, teniendo en cuenta que en el presente recurso de amparo, tal como se ha expuesto más detalladamente en los antecedentes, se impugna el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Madrid de no proclamar la candidatura del partido recurrente y la resolución judicial que confirmó su adecuación a Derecho, y advertido que el art. 169.3 LOREG no puede ser considerado lesivo del art. 23.2 CE, ni la Sentencia recurrida contraria a los arts. 14 y 24.1 CE, procede inadmitir la presente demanda de amparo electoral por inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo que, de acuerdo con los arts. 43.1 y 44.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), es requisito para que este Tribunal pueda ejercer dicha tutela. En consecuencia, el presente recurso incurre en el supuesto de inadmisión previsto en el art. 50.1 a) LOTC en relación con los arts. 43.1 y 44.1, todos ellos de la LOTC.

Por lo expuesto, la Sala

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Inadmitir el presente recurso de amparo.

Madrid, a tres de noviembre de dos mil once.

AUTO 147/2011, de 3 de noviembre de 2011

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2011:147A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita.

Inadmite a trámite el recurso de amparo electoral 5929-2011, promovido por el partido político Unión Ciudadana por la Democracia.

Candidaturas electorales: requisitos de las candidaturas electorales. Derecho a acceder a los cargos públicos: igualdad en el acceso a los cargos públicos. Juntas electorales: denegación de proclamación de candidaturas electorales. Legislación electoral: libertad de configuración del legislador. Recurso de amparo electoral: candidaturas electorales. Principio de seguridad jurídica: derechos y libertades no susceptibles de amparo.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 2 de noviembre de 2011, el Procurador de los Tribunales don Luis Fernando Pozas Oset, en nombre y representación de la formación política Unión Ciudadana por la Democracia interpuso recurso de amparo electoral contra la resolución de la Junta Electoral Provincial de Madrid de 24 de octubre de 2011 y frente a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 34 de Madrid de 28 de octubre 2011 y Auto de 31 de octubre de 2011.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los siguientes:

La formación política Unión Ciudadana por la Democracia presentó su candidatura para el Congreso de los Diputados y para el Senado por la circunscripción de Madrid. El 20 de octubre de 2011 la Junta Electoral Provincial comunicó a este partido los defectos en los que incurría la candidatura presentada (falta del documento nacional de identidad y la de la aceptación de algunos candidatos, y la de designación de algunos suplentes) dándole plazo de subsanación. Ese mismo día la Junta Electoral Provincial acordó dejar sin efecto el requerimiento efectuado por entender que, de acuerdo con la resolución del Presidente de la Junta Electoral Central de 20 de octubre de 2011, no procedía aportar nuevos avales una vez finalizado el plazo de presentación de candidaturas.

El 22 de octubre esta formación política aportó la documentación necesaria para subsanar los defectos puestos de manifiesto por la Junta Electoral Provincial de Madrid.

Por acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Madrid de 24 de octubre se acordó no proclamar la candidatura de Unión Ciudadana por la Democracia. Contra esta resolución se interpuso recurso contencioso-electoral. El Juzgado de lo Contencioso dictó Sentencia estimando el recurso al considerar que la presentación de las firmas y su subsanación se realizaron dentro de plazo. Unión ciudadana por la democracia solicitó la aclaración de la Sentencia, ya que no había subsanado el requisito del 0,1 por 100 de las firmas de los electores inscritos en la circunscripción de Madrid. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, en virtud de lo dispuesto en el art. 214 de la Ley de enjuiciamiento civil, aclaró la Sentencia al considerar que se había producido un error al existir incongruencia y una omisión de pronunciamiento. Mediante esta resolución se incluye el pronunciamiento que se había omitido y se modifica el fallo, lo que determina la estimación parcial del recurso. La Sentencia, integrada ya con el Auto de aclaración, estima la demanda en la queja relativa a la subsanación y establece que debe concedérsele un plazo de 48 horas para poder subsanar y desestima la alegación relativa a la inconstitucionalidad del art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG).

3. Se alega la inconstitucionalidad del art.169.3 LOREG por entender que es contrario al art. 23.2 CE en relación con los arts. 1.1, 6,14, 9.2 y 23.1 CE. Sostiene, en síntesis, el partido recurrente que fijar un requisito de avales a los partidos políticos sin representación parlamentaria y, correlativamente, a las personas incluidas en sus candidaturas vulnera los referidos derechos fundamentales, pues este requisito no se aplica a todos los ciudadanos por igual, discriminando a los ciudadanos por el hecho de pertenecer a partidos políticos minoritarios. Según sostiene el partido demandante de amparo esta diferencia de trato es injustificada e irracional en cuanto se fundamenta, según el legislador, en la falta de seriedad de algunas candidaturas presentadas por partidos políticos.

Subsidiariamente se aduce que, en este caso, se ha efectuado una aplicación del referido precepto legal que lesiona el art. 23.2 CE al haberse aplicado de forma “precipitada”, con cambios interpretativos entre las juntas electorales central y provincial que lesiona el derecho que consagra el art. 23.2 CE al infringir el principio de seguridad jurídica.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución es determinar si la no proclamación de la candidatura del partido recurrente, al no haberse adjuntado los avales exigidos por el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, ha vulnerado el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

Para un adecuado examen de las alegaciones aducidas este recurso de amparo debe señalarse que la alegación por la que se aduce la vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE) ha de entenderse subsumida, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, en el derecho de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE), que es el que, en su caso, pudiera haber resultado directamente transgredido. Las invocaciones al valor superior del pluralismo político (art. 1.1 CE), que expresan los partidos políticos (art. 6 CE), y el mandato de los poderes públicos de remover los obstáculos que impiden la participación política, aunque no son derechos susceptibles de amparo constitucional, dados los términos en los que han sido alegados en la demanda amparo, deben reconducirse también al parámetro de control dispensado por la invocación del derecho fundamental previsto en el art. 23.2 CE. Y a la misma conclusión debe llegarse respecto de la alegación relativa al derecho de asociación (art. 22 CE)

Por otra parte, también debe señalarse que, aunque la demanda se dirige formalmente contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de no proclamación de la candidatura del partido recurrente y contra la resolución judicial que la ha confirmado, lo que se cuestiona es si el requisito legal impuesto por el art. 169.3 LOREG para la presentación de candidaturas por partidos políticos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación parlamentaria en la anterior convocatoria electoral resulta lesivo o no de los referidos derechos fundamentales, que es el real objeto de este recurso de amparo, con las limitaciones propias que impone este procedimiento.

2. La cuestión de la eventual inconstitucionalidad de esta exigencia de avales ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal en la STC 163/2011, de 2 de noviembre. En dicha Sentencia, se recuerdan las líneas esenciales de la doctrina constitucional sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), en el que se incluye el derecho a presentar candidaturas y a presentarse como candidato en las diversas convocatorias electorales si se cumplen los requisitos legalmente establecidos al efecto. Así, se pone de manifiesto que es un derecho que confiere al legislador un amplio margen para configurar el sistema electoral, con las limitaciones que imponen, por un lado, que el ejercicio de ese derecho se apliquen a todos los ciudadanos por igual, sin obstáculos para que se concurra en idénticas condiciones legales ni diferencias injustificadas o irrazonables en la aplicación de las condiciones legales, y, por otro, que se respete el contenido sustantivo propio que impone el concepto constitucional de representación política (FJ 3). En virtud de ello, se incide en la Sentencia en que, con independencia de que la exigencia de avales no esté expresamente prevista en la Constitución, su eventual contradicción con el art. 23.2 CE sólo dependerá de que se hayan sobrepasado las limitaciones impuestas al legislador respecto de su carácter no discriminatorio o contrario al principio de representación política, no convirtiendo este requisito en arbitrario el hecho de que el legislador no haya explicado de manera suficiente las razones de su decisión legislativa, lo que sólo puede concluirse de su contraste con el texto constitucional (FJ 4).

Igualmente, también se destaca en el fundamento jurídico 5 de la mencionada Sentencia que este Tribunal ha reiterado que la libertad de presentación de candidaturas por los partidos no es absoluta, pudiendo ser limitada por el legislador en atención a valores y bienes constitucionales protegidos, por lo que lo relevante para determinar la constitucionalidad de la exigencia de avales controvertida, como requisito limitativo a la presentación de candidaturas, es si tiene o no un fundamento constitucional que la justifique. A esos efectos, se recuerda que la exigencia de avales ni es inédita en los ordenamientos de países de nuestro entorno, ni tampoco en nuestro propio ordenamiento, en que se establece para las elecciones al Parlamento Europeo la necesidad de que los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores presenten la firma de 15.000 electores o la firma de cincuenta cargos electos (arts. 220.3 y 4 LOREG) y también en relación con las agrupaciones de electores, a las que se exige para las elección al Congreso de los Diputados y al Senado en el mismo art. 169.3 LOREG un porcentaje de firmas del 1 por 100, lo que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su decisión de 9 de mayo de 1994, caso J.A. Serqueda c. España, no consideró contrario al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

3. A partir de todo lo expuesto, en la citada STC 163/2011, de 2 de noviembre, este Tribunal ha concluido que la necesidad de obtención de avales establecida en el art. 169.3 LOREG no vulnera el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), ya que “constituye una limitación objetiva no carente de fundamento constitucional, pues obedece a la consecución de un valor o bien constitucionalmente protegido, como es el de la racionalización y perfeccionamiento de la organización y desarrollo del proceso electoral, a través del cual se articula la representación política, cuyo adecuado funcionamiento puede verse efectivamente afectado por la excesiva proliferación de candidaturas carentes, por las razones que fueran, de respaldo o arraigo en el cuerpo electoral” (FJ 6). Del mismo modo, se señala que “el requisito establecido en el art. 169.3 LOREG, además de atender a la racionalización y perfeccionamiento del procedimiento electoral en lo que se refiere a los recursos públicos destinados a su celebración y a la complejidad de su organización, también podría favorecer la clarificación de la oferta electoral, mediante la exclusión de aquellas candidaturas que, en el momento de su presentación, no sean capaces de acreditar, con la firma de los electores, un mínimo respaldo o arraigo en la circunscripción en la que pretenden presentarse. Asimismo cabe pensar que el requisito en cuestión podría evitar la dispersión del voto entre opciones partidarias que son expresión de una misma orientación o corriente ideológica, al facilitar, mediante la referida exclusión de candidaturas que no alcancen ese mínimo arraigo en el cuerpo electoral, que las opciones partidarias con respaldo suficiente que sean expresión de orientaciones o corrientes ideológicas minoritarias puedan superar la barrera electoral que permite obtener representación parlamentaria (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5), lo que contribuye a preservar el valor constitucional del pluralismo político (art. 1.1 CE), del que los partidos políticos son expresión principalísima” (FJ 6).

Igualmente, este Tribunal ha expuesto en dicha Sentencia que la situación de desigualdad por limitar la exigencia de avales a los partidos que no hubieran obtenido en la anterior convocatoria electoral representación parlamentaria “no está desprovista desde la perspectiva del art. 23.2 CE de una justificación objetiva y razonable, ya que la obtención de representación parlamentaria en la última convocatoria electoral acredita que los partidos políticos que la han alcanzado gozan o, al menos, han gozado, de un respaldo o arraigo en el cuerpo electoral con ocasión de la celebración de un proceso electoral del que carecen los partidos políticos que, habiéndose presentado al mismo proceso electoral, no han tenido representación y que se desconoce que tengan o puedan tener aquellos partidos políticos que no han concurrido a la anterior convocatoria electoral. Entre unos partidos políticos y otros existe, por tanto, un elemento diferenciador (haber obtenido o no representación en cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales) que, en atención a las finalidades legítimas a las que sirve el requisito del art. 169.3 LOREG, constituye una justificación objetiva y razonable del distinto trato que el legislador dispensa a uno y a otros en relación con dicho requisito” (FJ 7).

Además, también en dicha Sentencia este Tribunal ha descartado que este requisito legal de obtención de avales del 0,1 por 100 pueda ser considerado desproporcionado puesto en relación tanto con la exigencia del 1 por 100 de avales a las agrupaciones electorales para presentar candidaturas en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado (art. 169.3 LOREG) y en las elecciones municipales (art. 187.3 LOREG) como con la exigencia de 15.000 firmas a los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores para la presentación de candidaturas en las elecciones al Parlamento Europeo (art. 214 LOREG). Del mismo modo se descarta que concurra desproporción alguna de esta exigencia de avales puesta en relación con el plazo concedido por las juntas electorales, de conformidad con lo dispuesto en la instrucción 7/2011, de 15 de septiembre de la Junta Electoral Central, relativa al procedimiento de acreditación de firmas de apoyo de candidaturas, que se extiende desde la convocatoria electoral correspondiente hasta la finalización del plazo de presentación de candidaturas (apartado quinto) (FJ 7).

4. Por último, la alegación por la que se aduce que, en este caso, se ha efectuado una aplicación de lo dispuesto en el art. 169.3 LOREG que vulnera el art. 23. 2 CE, por haberse aplicado de “forma precipitada” y lesionar el principio de seguridad jurídica al existir una disparidad de criterio entre la Junta Electoral Central y la Junta Electoral Provincial tampoco puede prosperar. La existencia de este distinto criterio entre la Junta Electoral Central y la Provincial no es susceptible, en sí misma, de lesionar el derecho que consagra el art. 23.2. En todo caso, a través de esta alegación lo que realmente está denunciando es la vulneración del principio de seguridad jurídica que, según sostiene el partido recurrente, el diferente criterio, le ha ocasionado. Sin embargo, las vulneraciones del este principio no pueden ser alegadas a través del recurso de amparo, que sólo cabe frente a los derechos y libertades consagrados en el art. 14 CE y en la Sección Primera del capítulo II de la Constitución (art. 53.2 CE), entre los que no se encuentra el principio de seguridad jurídica, que está garantizado por el art. 9.3 CE.

5. En atención a lo expuesto, teniendo en cuenta que en el presente recurso de amparo, tal como se ha expuesto más detalladamente en los antecedentes, se impugna el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Santa Cruz de Tenerife de no proclamar la candidatura del partido recurrente (y la Sentencia que confirmó su adecuación a Derecho), con fundamento en el incumplimiento de la exigencia de aportación de avales prevista en el art. 169.3 LOREG, y que dicho precepto no puede ser considerado lesivo del art. 23.2 CE, procede inadmitir la presente demanda de amparo electoral por inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo que, de acuerdo con el art. 43.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), es requisito para que este Tribunal pueda ejercer dicha tutela. En consecuencia, el presente recurso incurre en el supuesto de inadmisión previsto en el art. 50.1 a) en relación con el art. 43.1, ambos de la LOTC.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Inadmitir el presente recurso de amparo.

Madrid, a tres de noviembre de dos mil once.

AUTO 148/2011, de 7 de noviembre de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:148A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Acuerda la extinción del recurso de inconstitucionalidad 5040-2000, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con el artículo 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

Recurso de inconstitucionalidad: pérdida sobrevenida de objeto por declaración de inconstitucionalidad de la norma.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el día 22 de septiembre de 2000, la Letrada de la Junta de Andalucía, en representación de su Gobierno, plantea recurso de inconstitucionalidad contra el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

La fundamentación del recurso, es resumidamente, la que a continuación se expone:

a) Como punto de partida se señala que el precepto recurrido vulnera los arts. 86.1, 137 y 149.1.18 CE, así como los arts. 13.4 y 8 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAAnd).

En cuanto a la infracción del art. 86.1 CE, esto es, a la existencia o no de la situación de “extraordinaria y urgente” necesidad que habilita para el uso del Decreto-ley, aunque se parta de una interpretación amplia de los presupuestos habilitantes (SSTC 29/1982 y 6/1983), no puede ignorarse el límite impuesto por aquel precepto constitucional que, según esas mismas Sentencias, impide el uso abusivo o arbitrario de dicho instrumento jurídico, siendo necesario que se manifieste con claridad que estamos ante situaciones imprevisibles o difíciles que exijan una rápida respuesta.

En este caso, basta con descender a la lectura de la exposición de motivos del decreto-ley impugnado para apreciar que no se da el presupuesto habilitante, pues no se traduce en respuestas inmediatas ni instantáneas, ni las mismas se dirigen a dar respuesta a situaciones imprevisibles o difíciles de la economía. En cuanto a lo primero, porque la adición del párrafo tercero del art. 16 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y variaciones no se ha previsto que sea de aplicación a los procedimientos en trámite. Y otro tanto ocurre con respecto a la modificación del art. 9, párrafo segundo, de la misma Ley 6/1998, que exige la modificación de los instrumentos de planeamiento, modificación que es de compleja tramitación. En cuanto a lo segundo, tampoco se pretende dar respuesta normativa a situaciones imprevisibles o difíciles de la economía, sino a otras de carácter perfectamente previsible, de acuerdo con la exposición de motivos del decreto-ley. Por tanto, no se explicita ni se razona la conexión entre la situación y las medidas de adoptar, según exige la doctrina constitucional (SSTC 29/1982, FJ 3; y 182/1997, FJ 3).

b) De otro lado, el art. 86 CE afirma que mediante el decreto-ley no puede afectarse al régimen de las Comunidades Autónomas (STC 29/1986), lo que efectivamente se produce en este caso, al posibilitarse que las Administraciones públicas que carecen de competencias en materia de urbanismo incidan en la transformación del suelo urbanizable.

c) En cuanto a la infracción del art. 149.1.13 y 18, títulos que se citan en la disposición final como cobertura del decreto-ley, se produce porque la intervención del Estado en materia de urbanismo sólo encuentra justificación ex art. 149.1.1 CE cuando se trate de fijar el régimen jurídico de la propiedad y la cuantía de las indemnizaciones expropiatorias (STC 61/1997), que determina también la conexión con el art. 149.1.18 CE, pero no es este el supuesto que no ocupa. Tampoco se produce en este caso la incidencia del art 149.1.13 CE, pues la exposición de motivos afirma que la norma pretende incrementar el suelo urbanizable disponible, para alcanzar una reducción de los precios de la vivienda, lo que manifiesta que los títulos más específicos son los de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, de competencia autonómica, títulos que deben prevalecer sobre el título estatal.

Esta infracción competencial, con igual fundamentación, se predica tanto del apartado 1 como del apartado 2 del art. 1 y en cuanto al apartado 2 se impugnan, a su vez, sus dos apartados aunque uno de ellos no haya sufrido modificación alguna respecto a su anterior redacción.

d) En cuanto al apartado 3 del art. 1 del Real Decreto-ley, se considera que conculca el art. art. 13.4 y 8 EAAnd, en relación con los arts. 137, 140 y 149.1.18 CE, toda vez que la nueva redacción de los apartados 1 y 3 del art. 16 de la Ley 6/1998 que se introducen carece de título habilitante, ya que las actuaciones de planeamiento que han de preceder a la transformación de suelo urbanizable se inscribe en la materia de urbanismo. A ello se añade la vulneración de las competencias de los municipios, cuya potestad de dirección del desarrollo urbanístico resulta menoscabada en beneficio de los particulares. Las innovaciones procedimentales que se contienen en el nuevo apartado 3 del art. 16 de la Ley 6/1998 desconocen también que dicha regulación procedimental es instrumental respecto de la competencia sustantiva (STC 227/1988, FJ 32, entre otras), de lo que se deriva que la competencia estatal para establecer el procedimiento administrativo común no puede extenderse imponiendo especialidades en los procedimientos sectoriales.

Por todo lo expuesto, la representación procesal del Gobierno autonómico solicita del Tribunal que declare la inconstitucionalidad del art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000.

2. Mediante providencia del día 17 de octubre de 2000, el Pleno del Tribunal, Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el procedimiento y formular alegaciones. También acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. Con fecha 27 de octubre de 2000 se registra en el Tribunal un escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados mediante el cual se comunica al Tribunal el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones.

4. El día 31 de octubre de 2000 la Presidenta del Senado se dirige al Tribunal comunicándole que dicha Cámara se persona en el proceso y ofrece su colaboración.

5. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el día 3 de noviembre de 2000, se persona en el procedimiento y formula las alegaciones que a continuación, resumidamente, se exponen:

Comienza el Abogado del Estado exponiendo el objeto y alcance del artículo impugnado. Recuerda, a estos efectos, que los tres apartados del art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 dan nueva redacción o adicionan tres preceptos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (LRSV): el 9.2, el 15 y el 16. En concreto, 1) el apartado 1 suprime el último inciso de la regla 2 del art. 9 LRSV, que especificaba que el planeamiento general podría clasificar como suelo no urbanizable los terrenos que el planeamiento “considere inadecuados para un desarrollo urbano”, de modo que —a juicio del Abogado del Estado— mejora la coherencia interna de la LRSV al reducir la “libertad casi omnímoda” reconocida al planificador para clasificar suelo como “no urbanizable” en contra del carácter residual que, como novedad destacada en el seno de la LRSV, se vino a reconocer a tal clase de suelo; 2) con respecto al art. 15 LRSV, después de admitir que el sentido de su nuevo apartado 2 es dudoso, considera que es “más lógico y plausible” entender que cuando reconoce legitimación para promover la transformación del suelo urbanizable a las Administraciones públicas “sean o no competentes para la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo”, se está refiriendo, no a las Administraciones públicas propietarias de suelo —que estarían incluidas, como un propietario privado, en el, ahora, apartado 1—, sino a las Administraciones cuyas competencias y funciones les otorguen un interés en la transformación del suelo, y 3) finalmente, la novedad introducida en el art. 16 LRSV es doble. Consiste, de una parte, en la introducción de un nuevo inciso al apartado 1, en el sentido de añadir dos nuevos momentos a quo (proyecto de delimitación, planeamiento de iniciativa privada) a los ya preexistentes (planeamiento general que delimita ámbitos o “se hayan establecido las condiciones para su desarrollo”) en punto a la delimitación del alcance del derecho a la transformación del suelo urbanizable. Según el Abogado del Estado, de este modo se dota de mayor efectividad al derecho a la transformación del suelo urbanizable, pero, “como es evidente, la nueva redacción del art. 16.1 LRSV sólo facilita la presentación de instrumentos de planeamiento o delimitación elaborados por la iniciativa privada que, por supuesto, habrán de ser sometidos a la Administración competente para su aprobación”. El nuevo apartado 3 del art. 16 LRSV, por su parte, incorpora una “regla básica”, que rige en todo caso, sobre el plazo de silencio positivo para la aprobación definitiva de planes de desarrollo formados por particulares o las Administraciones que carezcan de competencia para su aprobación. Plazo que será de seis meses, salvo que el legislador autonómico establezca otro y que, como novedad, se contará desde la presentación del plan, advirtiéndose —también como novedad— que el obligado trámite de información pública podrá efectuarse “a iniciativa de quien promueva el planeamiento”.

A partir de lo expuesto pasa a dar contestación a los argumentos de la demanda, empezando por descartar que se haya producido una infracción del art. 86.1 CE por supuesta falta de concurrencia de presupuesto habilitante.

A) El Abogado del Estado, después de destacar que el Real Decreto-ley 4/2000 se integra en un conjunto más amplio de medidas liberalizadoras, conformado asimismo por los Reales Decretos-leyes 3/2000, 5/2000, 6/2000 y 7/2000, todos ellos de 23 de junio, advierte que la naturaleza y finalidad de las medidas incluidas en su art. 1 respecto al sector inmobiliario quedan aclaradas en los cuatro primeros párrafos de su exposición de motivos y, en particular, en el cuarto, en el que se hace mención a las rigideces advertidas en el mercado inmobiliario derivadas del incremento de la demanda y el consiguiente incremento del precio de los productos inmobiliarios, condicionado, a su vez, por la escasez de suelo urbanizado; situación frente a la que se pretende actuar eliminando las previsiones normativas que pueden limitar la oferta, con la intención de reducir el precio final de los bienes inmobiliarios. Recuerda, seguidamente, el representante del Gobierno los términos en que se desarrolló el debate de convalidación o derogación del real decreto-ley, en el que se acordó la convalidación y la sucesiva tramitación del texto como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, a los efectos de lo cual extracta algunos pasajes de la intervención del entonces Ministro de Fomento.

Sobre la base de estos antecedentes, y después de recordar el sentido y alcance de los Decretos-leyes y del limitado margen de control que sobre su aprobación, en términos de apreciación de la concurrencia del presupuesto habilitante, le corresponde ejercer al Tribunal Constitucional (cfr. STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3), el Abogado del Estado apunta que el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 no puede considerarse aisladamente, sino como una pieza del conjunto de medidas liberalizadoras plasmadas en todos los reales decretos-leyes de 23 de junio de 2000, de lo que deduce que el examen de la conexión de sentido entre situación y medida a la que se refiere la doctrina constitucional debe abarcar todas estas normas, lo que no se hace en el escrito rector de este recurso. No hay razón para dudar de que, tal y como se afirma en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 4/2000, efectivamente existía una situación económica que hacía necesaria la adopción de medidas urgentes para “evitar la aparición de desequilibrios macroeconómicos” o “efectos indeseables”; ni cabe poner en tela de juicio que hayan aparecido “elementos de comportamiento imprevisible” desfavorables para la evolución positiva de la economía española. Del hecho de que no se hubieran recurrido todos los reales decretos-leyes de referencia extrae el Abogado del Estado la conclusión de que existía una convicción compartida de que se estaba en presencia de un caso de extraordinaria y urgente necesidad que justificaba la adopción de las medidas incluidas en ellos, o al menos de algunas de dichas medidas. En todo caso, “con los elementos de juicio que se ofrecen en este proceso no cabe poner en tela de juicio la existencia de una situación general que demandaba una acción normativa liberalizadora de carácter urgente”. En apoyo de esta conclusión se citan las SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5, y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3.

Afirmada la situación general de extraordinaria y urgente necesidad, de lo único que cabría dudar, a juicio del representante del Gobierno, es de que concurra el requisito de la conexión de sentido, es decir, de que las modificaciones introducidas en la LRSV por el Real Decreto-ley 4/2000 sean una respuesta congruente o adecuada, y ello en el bien entendido de que el juicio que le compete hacer al respecto al Tribunal Constitucional debe contraerse a verificar la existencia o no de abuso o arbitrariedad, sin entrar a valorar el acierto o desacierto, incluso demostrable, de la medida (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 7), ni confundir tal análisis con un control de proporcionalidad, que abarca más elementos y reviste mayor intensidad y penetración. En este sentido, afirma el Abogado del Estado que la demanda pretende incitar al Tribunal Constitucional a efectuar un juicio de proporcionalidad similar al que cabría respecto de una disposición reglamentaria, impropio del examen de la concurrencia del presupuesto habilitante para el dictado de un real decreto-ley.

Sentado que la finalidad de las medidas incluidas en el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 consiste en la eliminación de las rigideces del mercado, propiciando un incremento del suelo urbanizable y urbanizado que tenga efectos positivos sobre el precio final de la vivienda y demás construcciones, insiste el Abogado del Estado en que el examen de la conexión de sentido no puede consistir en llegar a determinar si existe garantía absoluta de que la medida alcanzará su finalidad, y ni siquiera puede llegar a requerir la demostración de una probabilidad suficiente ex ante. Hacerlo así resultaría poco realista y conduciría al Gobierno a la inacción. El Tribunal Constitucional debe verificar sencillamente si resulta patente la falta de racionalidad de la relación entre la medida y el objetivo perseguido, sin interrogarse sobre su mayor o menor probabilidad de acierto ni entrar en discutibles consideraciones acerca de su bondad técnica.

Bajo tales parámetros, el representante del Gobierno descarta que las medidas objeto del artículo recurrido resulten arbitrarias o abusivas, en el sentido de manifiestamente desprovistas de racionalidad, por manifiestamente incongruentes o inadecuadas respecto del objetivo que pretenden alcanzar. 1) La modificación del art. 9.2 LRSV “es claramente adecuada a la finalidad de aumentar el suelo urbanizable y, mediante ello, abrir mayores posibilidades de transformarlo en suelo urbanizado”, en la medida en que restringe la libertad del planificador para clasificar discrecionalmente suelo como no urbanizable. 2) En el caso del art. 15 LRSV, “es claro que se orienta a ampliar o abrir mayores posibilidades de impulsar la urbanización”, por lo que persigue el incremento de la oferta de suelo urbanizado, “sea mayor o menor la real efectividad que vaya a tener”. 3) Y, finalmente, las novedades introducidas en el art. 16 LRSV también encierran el suficiente grado de congruencia y adecuación a la finalidad declarada: es evidente que la ampliación de los supuestos en que cabe ejercitar el derecho de transformación del suelo “favorece su urbanización” (apartado 1), como también puede concluirse que la fijación de un plazo para el silencio positivo resulta “beneficioso para acometer un proceso urbanizador, al dar mayor seguridad jurídica sobre la legitimación de las actuaciones de gestión urbanística”, a lo que añade que “otro tanto cabe decir de la medida consistente en facilitar el cumplimiento del trámite de información pública” (apartado 3).

Tales conclusiones se complementan con la afirmación de que los argumentos contenidos en la demanda no pueden compartirse, según sostiene el Abogado del Estado. En primer lugar, porque las críticas vertidas sobre el alcance de los argumentos expresados en la exposición de motivos del real decreto-ley recurrido implican exigir a este tipo de normas un requisito formal de motivación asimilable al que el art. 54 de la Ley 30/1992 exige para los actos administrativos, requisito que, sin embargo, la Constitución no prevé, pues basta con que su parte expositiva o el expediente para su elaboración ofrezcan elementos suficientes de juicio para entender que respetan el supuesto constitucional de hecho previsto para su emisión, siendo así que en el presente caso habría quedado demostrado que concurren elementos “más que suficientes” de juicio para entender que concurre el presupuesto constitucional habilitante.

Tampoco el carácter estructural del problema que se pretende atajar excluye de suyo que pueda convertirse en un caso de extraordinaria y urgente necesidad que habilite la aprobación de un decreto-ley. “No hay” —afirma el Abogado del Estado— “el más mínimo fundamento en la CE para establecer una suerte de correlación coyuntura/decreto-ley frente a estructura/ley ordinaria”. La urgencia puede consistir, como se indica en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 4/2000, en incidir “de forma inmediata” en el comportamiento de los agentes económicos. Se intenta corregir un problema estructural mediante normas de inmediata eficacia que incidan desde el momento de su aplicación sobre los agentes económicos, sin que quepa dudar de esa inmediatez. 1) La reforma del art. 9.2 LRSV incide inmediatamente sobre el ejercicio de la potestad de planificación, lo que supone —incluso en la interpretación menos generosa sobre su alcance inmediato, reducida a los procesos de planificación iniciados después del 24 de junio de 2000— que el precepto tendría incidencia inmediata en el comportamiento de los agentes económicos, que saben que pro futuro no existe la posibilidad de libre clasificación de suelo como no urbanizable (en comparación con la STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 6). 2) El nuevo art. 15.2 LRSV confiere legitimación a las Administraciones no competentes en materia urbanística para promover la transformación del suelo desde la fecha misma de entrada en vigor del Real Decreto-ley 4/2000. 3) En términos similares, desde ese día, en aplicación del art. 16 reformado, tanto esas Administraciones como los particulares quedan facultados para presentar proyectos de delimitación o las propuestas de planeamiento que permitan luego presentar el correspondiente planeamiento de desarrollo que permita ejecutar la urbanización y, finalmente, desde esa fecha podrán presentar instrumentos de planeamiento de desarrollo que resultarán definitivamente aprobados por silencio desde su fecha de presentación en el plazo de seis meses y el promotor del plan podrá ejercer su derecho de iniciativa en materia de información pública, siendo incluso superior la incidencia del nuevo art. 16.3 LRSV “si se interpretara que el nuevo plazo de silencio se aplica incluso a los procedimientos pendientes a la entrada en vigor del real decreto ley”. A estos efectos se hace notar que en la nueva redacción del precepto los seis meses “cubren las tres fases de aprobación inicial, provisional y definitiva y deben contarse desde la presentación del instrumento”.

Con trascripción literal de la STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5, concluye el Abogado del Estado que “no puede negarse la concurrencia del presupuesto habilitante exigido por el art. 86.1 CE para dictar el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000”.

B) El Abogado del Estado rechaza que el artículo impugnado haya infringido el art. 86.1 CE por vulneración de los límites materiales del real decreto-ley, en concreto, la afectación del “régimen de las Comunidades Autónomas”, citando las SSTC 23/1993, FJ 2; 225/1993, FJ 2 A; y 228/1993, FJ 2, que admiten que el Estado use este instrumento normativo cuando tenga título competencial sustantivo, como aquí ocurre.

C) Defiende a continuación el representante del Gobierno la competencia estatal para dictar el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 con apoyo en los títulos invocados en su disposición final segunda, títulos que vienen a coincidir (con excepción del plasmado en el art. 149.1.23 CE) con los invocados en la disposición final única de la LRSV. De ahí que advierta que algunos de los argumentos aquí manejados son reiterativos de los ya expuestos en los recursos de inconstitucionalidad núm. 3004-1998 y acumulados.

A la vista de la cobertura competencial expresamente invocada por el Real Decreto-ley objeto de impugnación, advierte el Abogado del Estado que su razonamiento ha de ceñirse a demostrar que el contenido del artículo citado tiene carácter de “base” (reglas 13 y 18 del art. 149.1) o de “condición básica” a los efectos del art. 149.1.1 CE, y ello centrándose en el concreto contenido del artículo recurrido.

a) Afirma, en primer lugar, el Abogado del Estado que la modificación del art. 9.2 LRSV se ampara en los números 1 y 13 del art. 149.1 CE.

Por lo que se refiere al primer título invocado, el Abogado del Estado parte del dato de que la clasificación del suelo contenida en la LRSV se ofrece, según su art. 7, “a los efectos de esta Ley”, lo que supondría que tal clasificación es el basamento elegido por el legislador estatal para establecer los derechos y deberes de los propietarios y el régimen de valoraciones, siendo así que reposa en la distinción entre el suelo “ya transformado”, el que puede ser “objeto de transformación” y el “incompatible con su transformación”. De ahí que la exposición de motivos de la LRSV, en su apartado 2, afirme que las competencias estatales comprenden “inequívocamente la determinación de las distintas clases de suelo como presupuesto mismo de la definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana”.

Bajo este planteamiento, afirma el Abogado del Estado que la competencia estatal para las grandes clasificaciones de suelo, presupuesto del establecimiento de las condiciones básicas del art. 149.1.1 CE, no puede agotarse en la mera enunciación de las clases de suelo como puros nomina iuris vacíos de todo contenido sin poder concretar, siquiera mínimamente, el contenido de cada una de las clases de suelo, es decir, dar un mínimo definitorio para cada una de ellas, como vienen a hacer los arts. 8 a 11 LRSV. Si se toma, además, en cuenta la cláusula de equivalencia contenida en el art. 7, que supone la no imposición de las designaciones formales, resultará evidente que lo que el legislador estatal persigue es “uniformidad en la cosa”, una homogeneidad mínima en la definición de las tres grandes clases de suelo transformado, en transformación e incompatible con la transformación. Con apoyo en la STC 61/1997 [FFJJ 7 b) in fine, 8 y 15 a)], defiende el Abogado del Estado que si el legislador nacional tiene competencia, con arreglo al art. 149.1.1 CE, para establecer el mínimo definitorio de esas grandes clases de suelo, la tiene también para alterarlo parcialmente en una de ellas cuando, mediante esta operación, pretenda preservar mejor el carácter subsidiario del suelo urbanizable genérico y dotar de mayor coherencia interna a la LRSV.

Por otro lado, la modificación se ampararía también en el art. 149.1.13 CE pues se ha concebido como una medida que facilita la disponibilidad de suelo urbanizable para su transformación y, por tanto, tiende a incrementar la oferta de suelo urbanizable. Su carácter estructural no impide que pueda ser considerada, simultáneamente, como una medida de ordenación económica con efectos más o menos inmediatos en el corto y medio plazo sobre la oferta de suelo que puede ser transformado.

b) En cuanto al apartado 1 del art. 15 LRSV, se justifica en la competencia estatal del art. 149.1.1 CE (STC 61/1997, FFJJ 8 a 10) y complementariamente en las reglas 13 y 18 del mismo art. 149.1 CE. En lo relativo a la innovación introducida en el art. 15.2 LRSV se ampara, a juicio del Abogado del Estado, tanto en el art. 149.1.18 CE como en el art. 149.1.13 CE, no siendo incardinable en el art. 149.1.1 CE habida cuenta de que las Administraciones no ostentan la condición de ciudadanos y, por otra parte, no es verosímil que sean contempladas en el precepto en su condición de propietarias.

Respecto del primer título invocado, el Abogado del Estado trae a colación lo afirmado en la STC 61/1997, FJ 26 a) —que advierte que la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas “no tiene por qué agotarse necesariamente en la fijación de unas bases expresadas de una vez por todas en una sola ley, sino que admite, sin desbordar por ello el concepto de lo básico, la determinación de bases relativas a un sector específico, como es el urbanismo”— para advertir, a la luz del contenido concreto del precepto, que la determinación de quiénes están o no legitimados para promover la transformación del suelo urbanizable constituye una base del régimen jurídico-administrativo del urbanismo. Y ello en el bien entendido de que tal legitimación supone, tal y como revelan las modificaciones del art. 16 LRSV, el derecho a elaborar y presentar los instrumentos de desarrollo precisos para emprender la transformación (art. 16.3) y, tal vez, el derecho a elaborar y presentar proyectos de delimitación o propuestas de planeamiento que permitan luego formular el instrumento de desarrollo (art. 16.1).

Pero, a juicio del Abogado del Estado, el precepto también podría apoyarse en el art. 149.1.13 CE, en la medida en que contiene un mandato implícito a las Administraciones públicas para que promuevan la transformación del suelo urbanizable, paliando así las rigideces del mercado inmobiliario y luchando contra los obstáculos que la escasez de oferta de suelo urbanizado opone al derecho a la vivienda (art. 47 CE).

c) Según defiende el representante del Gobierno, las novedades del art. 16 LRSV pueden ampararse en los tres títulos invocados.

Las dos primeras innovaciones incorporadas por el artículo —ampliar la lista de supuestos en que cabe ejercer el derecho de transformación del suelo urbanizable mediante la presentación del oportuno planeamiento de desarrollo y la fijación de un plazo para su aprobación definitiva— permiten hacer efectivo el derecho a urbanizar o a transformar el suelo urbanizable, siendo su regulación “conexa al derecho a urbanizar”, en los términos de la STC 61/1997, FJ 25 a). De ello deduce el Abogado del Estado la cobertura del art. 1491.1.1 CE, a lo que suma la posibilidad de invocar la regla 18 del mismo artículo pues no podría negarse la condición de “base del régimen jurídico-administrativo urbanístico” a la determinación uniforme de los supuestos en los que es posible formular instrumentos planificadores de desarrollo que gobiernen el proceso de urbanización, ni a la exigencia de un plazo para la aprobación definitiva de estos instrumentos de desarrollo. La anterior conclusión no se ve contradicha por que se reconozca a los legisladores autonómicos la facultad de establecer un plazo de silencio positivo, sin que ello suponga la creación de un inconstitucional Derecho supletorio. Lo básico en el nuevo art. 16.3 LRSV es la decisión misma de que la aprobación definitiva esté sujeta a un plazo de silencio positivo en torno a los seis meses, no ya desde la aprobación inicial sino desde la presentación del instrumento de desarrollo. Por ello, no sería constitucionalmente admisible la decisión del legislador autonómico de fijar un plazo de silencio positivo irrazonablemente divergente “en más” del de seis meses. Por otro lado, la doctrina de la STC 61/1997 prohíbe al Estado dictar normas supletorias sin respaldo competencial [FJ 12 c)], pero ello no es obstáculo para que dicte normas supletorias allí donde disponga de competencia, como aquí la tiene. Además, una correcta identificación de lo básico con la existencia de un plazo y la fijación de un criterio orientativo para su establecimiento permite disipar cualquier duda que pudiera albergarse sobre la posibilidad de aprobación de normas subsidiarias —mejor que supletorias— desde un título competencial para la definición de lo básico.

Además, las dos innovaciones que se examinan tienen un aspecto o dimensión de medidas que pretenden lograr el incremento de la oferta de suelo urbanizado, por lo que se pueden incardinar en el art. 149.1.13 CE.

En lo que hace al nuevo inciso final del art. 16.3 LRSV, referido al trámite de información pública, el Abogado del Estado entiende que, en aplicación de la doctrina establecida en la STC 61/1997, FJ 25 c), encontraría cobertura en el art. 149.1.18 CE, por cuanto aquélla constituye, en último término, un modo de participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de un instrumento de planeamiento. Algo que se muestra más apremiante en supuestos, como es el caso, en que los instrumentos de planeamiento son formulados por particulares o por Administraciones que no son las competentes para su aprobación, constituyendo, evidentemente, base del régimen jurídico de las Administraciones públicas la garantía de que sin información pública no habrá aprobación, por silencio, del planeamiento de desarrollo. De otra parte, el derecho de iniciativa conferido al promotor en relación con este trámite podría considerarse también como una medida favorecedora de la desaparición de rigideces del mercado inmobiliario y favorecedora del incremento de la oferta de suelo urbanizado, lo que nos reconduciría al art. 149.1.13 CE.

D) Rechaza, por último, la infracción de los arts. 137 y 140, pues de la garantía constitucional de la autonomía local no se deduce la atribución de ninguna competencia concreta ni impide que el legislador estatal o autonómico dicte normas que incidan en el urbanismo.

Concluye su alegato el Abogado del Estado solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

II. Fundamentos jurídicos

Único. La Letrada de la Junta de Andalucía, en representación de su Gobierno, ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

Pues bien, la STC 137/2011, de 14 de septiembre, recaída en el recurso de inconstitucionalidad 5023-2000, promovido por 91 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados contra el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes ha declarado ya la inconstitucionalidad y nulidad de dicho art. 1 por vulneración del art. 86.1 CE. Por tanto, una vez que la norma discutida ha sido ya declarada nula por la Sentencia indicada, que vincula a todos los poderes públicos (arts. 38.1 y 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), el presente proceso de inconstitucionalidad núm. 5040-2000 ha quedado sin finalidad por desaparición sobrevenida de su objeto (STC 387/1993, de 23 de diciembre, FJ único), figura ésta de la extinción procesal “cuya integración dentro de nuestro sistema de justicia constitucional resulta plenamente viable, pese al silencio de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en razón a la virtualidad propia de los principios que inspiran la institución procesal” (ATC 14/1996, de 17 de enero, FJ único).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Declarar la extinción, por pérdida sobrevenida de su objeto, del recurso de inconstitucionalidad 5040-2000, interpuesto por el Gobierno de la Junta de Andalucía, contra el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

Madrid, a siete de noviembre de dos mil once.

AUTO 149/2011, de 7 de noviembre de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:149A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Acuerda la extinción del recurso de inconstitucionalidad 5051-2000, interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en relación con el artículo 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

Extinción de recurso de inconstitucionalidad: ATC 148/2011.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el día 23 de septiembre de 2000, el Letrado del servicio jurídico del Principado de Asturias, en representación del Gobierno de esta Comunidad Autónoma, interpone recurso de inconstitucionalidad contra el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización del sector inmobiliario y transportes.

La fundamentación del recurso es, resumidamente, la que se expone a continuación.

a) La representación procesal autonómica, alude en primer lugar a las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias que resultan afectadas en el proceso. Se trata, en cuanto al Principado de Asturias, de su competencia exclusiva en materia de “ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda” (art. 10.1 del Estatuto de Autonomía para Asturias: EAAst) y, en cuanto al Estado, de las competencias establecidas en los arts. 149.1.1, 13 y 18 CE, competencias que, según la disposición final del Real Decreto-ley 4/2000, le habilitan para dictar dicho real decreto-ley.

Tras ello, señala que aunque el art. 86 CE reconoce la potestad del Gobierno de dictar normas con rango de ley en casos de extraordinaria y urgente necesidad, es necesario que cuando tal potestad se ejercite concurran efectivamente los presupuestos que la legitiman. En este sentido, dicha representación procesal afirma que en este caso no puede haber extraordinaria y urgente necesidad de incidir en la oferta de suelo y en el mercado inmobiliario, toda vez que según el preámbulo se trata de paliar las consecuencias de situaciones pro futuro. En segundo lugar, aduce que la modificación del concepto de suelo no urbanizable y su influencia sobre el urbanizable, tampoco ha de ser de materialización inmediata, puesto que se deja (disposiciones transitorias) al planificador municipal las decisiones sobre la ampliación de la oferta de suelo y ello sin imponer plazos para la revisión del plan urbanístico. Y, por último, porque al dejarse en manos de las Comunidades Autónomas la aprobación por silencio de los planes urbanísticos, desaparece la garantía efectiva del cumplimiento de las medidas. Por tanto, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional (cita las SSTC 29/1982, FJ 6; y 23/1993, FJ 6) descarta que se satisfagan los requisitos que justifican el empleo del real decreto-ley.

b) En cuanto a los motivos materiales de inconstitucionalidad, comenzando por el apartado 1 del art. 1, sostiene que la modificación introducida en el art. 9.2 de la Ley 6/1998 conlleva que el suelo urbanizable adquiera un carácter residual en la medida en que elimina la discrecionalidad incidiendo en el ámbito de decisión del planificador local. Por tanto, se vulnera la autonomía local (art. 137 CE) y las competencias autonómicas en materia de urbanismo (art. 10.1.3 EAAst.), sin que dicha regulación pueda encontrar cobijo en la competencia estatal del art. 149.1.13 CE, pues la medida carece de la necesaria entidad para satisfacer las exigencias que la doctrina constitucional exige para que dicho título estatal tenga virtualidad (STC 213/1994).

c) En cuanto al apartado 2 del art. 1, que conlleva la instauración de su régimen normativo de urbanización de terrenos a la carta, a favor de los propietarios de suelo o de las Administraciones públicas, también se aduce que vulnera las competencias del Principado de Asturias en materia de ordenación del territorio y urbanismo al incidir en dos aspectos genuinamente urbanísticos: los sujetos —propietarios y Administraciones públicas— que pueden ejercitar la facultad de transformar el suelo urbanizable; y el instrumento urbanístico que ha de utilizarse para promover la transformación - el planeamiento de desarrollo. Ambos aspectos han de ser establecidos por las Comunidades Autónomas (STC 61/1997, FJ 14).

d) El apartado 3 del art. 1 adiciona dos nuevos apartados al art. 16 de la Ley 9/1998, relativos, respectivamente, al iter necesario para la transformación del suelo urbanizable y al plazo para la aprobación por silencio del planeamiento urbanístico, aspecto ambos típicamente urbanísticos y, por tanto, de la competencia del Principado de Asturias. La competencia estatal del art. 149.1.18 CE no puede ser empleada aquí para establecer precisiones procedimentales específicas y diferenciadas de las del procedimiento administrativo común ya contenidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. El plazo común del silencio desoye las posibles especialidades autonómicas, que no puede ser cuestionado a través de mecanismos de aplicación supletoria, que son inconstitucionales (STC 61/1997, FJ 12).

Por todo ello, se solicita del Tribunal que acuerde la inconstitucionalidad y nulidad del precepto impugnado.

2. Mediante providencia de 17 de octubre de 2000, el Plano del Tribunal, Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, al efecto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. También se acordó publicar la incoación del proceso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. El día 3 de noviembre de 2000 se registra en el Tribunal un escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados mediante el cual comunica el acuerdo de la Mesa de la Cámara según el cual ésta no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones.

4. Mediante escrito registrado el 6 de noviembre de 2000, la Presidenta del Senado traslada al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara personándose en el proceso y ofreciendo su colaboración.

5. El día 22 de noviembre de 2000 se registra en el Tribunal un escrito del Abogado del Estado, personándose en el proceso y formulando las alegaciones que a continuación se sintetizan:

Comienza el Abogado del Estado exponiendo el objeto y alcance del artículo impugnado. Recuerda, a estos efectos, que los tres apartados del art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 dan nueva redacción o adicionan tres preceptos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (LRSV): el 9.2, el 15 y el 16. En concreto, 1) el apartado 1 suprime el último inciso de la regla 2 del art. 9 LRSV, que especificaba que el planeamiento general podría clasificar como suelo no urbanizable los terrenos que el planeamiento “considere inadecuados para un desarrollo urbano”, de modo que —a juicio del Abogado del Estado— mejora la coherencia interna de la LRSV al reducir la “libertad casi omnímoda” reconocida al planificador para clasificar suelo como “no urbanizable” en contra del carácter residual que, como novedad destacada en el seno de la LRSV, se vino a reconocer a tal clase de suelo; 2) con respecto al art. 15 LRSV, después de admitir que el sentido de su nuevo apartado 2 es dudoso, considera que es “más lógico y plausible” entender que cuando reconoce legitimación para promover la transformación del suelo urbanizable a las Administraciones públicas “sean o no competentes para la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo”, se está refiriendo, no a las Administraciones públicas propietarias de suelo —que estarían incluidas, como un propietario privado, en el, ahora, apartado 1—, sino a las Administraciones cuyas competencias y funciones les otorguen un interés en la transformación del suelo, y 3) finalmente, la novedad introducida en el art. 16 LRSV es doble. Consiste, de una parte, en la introducción de un nuevo inciso al apartado 1, en el sentido de añadir dos nuevos momentos a quo (proyecto de delimitación, planeamiento de iniciativa privada) a los ya preexistentes (planeamiento general que delimita ámbitos o “se hayan establecido las condiciones para su desarrollo”) en punto a la delimitación del alcance del derecho a la transformación del suelo urbanizable. Según el Abogado del Estado, de este modo se dota de mayor efectividad al derecho a la transformación del suelo urbanizable, pero, “como es evidente, la nueva redacción del art. 16.1 LRSV sólo facilita la presentación de instrumentos de planeamiento o delimitación elaborados por la iniciativa privada que, por supuesto, habrán de ser sometidos a la Administración competente para su aprobación”. El nuevo apartado 3 del art. 16 LRSV, por su parte, incorpora una “regla básica”, que rige en todo caso, sobre el plazo de silencio positivo para la aprobación definitiva de planes de desarrollo formados por particulares o las Administraciones que carezcan de competencia para su aprobación. Plazo que será de seis meses, salvo que el legislador autonómico establezca otro y que, como novedad, se contará desde la presentación del plan, advirtiéndose —también como novedad— que el obligado trámite de información pública podrá efectuarse “a iniciativa de quien promueva el planeamiento”.

A) En cuanto a la infracción del art. 86.1 CE por falta del presupuesto habilitante, el Abogado del Estado, después de destacar que el Real Decreto-ley 4/2000 se integra en un conjunto más amplio de medidas liberalizadoras, conformado asimismo por los Reales Decretos-leyes 3/2000, 5/2000, 6/2000 y 7/2000, todos ellos de 23 de junio, advierte que la naturaleza y finalidad de las medidas incluidas en su art. 1 respecto al sector inmobiliario quedan aclaradas en los cuatro primeros párrafos de su exposición de motivos y, en particular, en el cuarto, en el que se hace mención a las rigideces advertidas en el mercado inmobiliario derivadas del incremento de la demanda y el consiguiente incremento del precio de los productos inmobiliarios, condicionado, a su vez, por la escasez de suelo urbanizado; situación frente a la que se pretende actuar eliminando las previsiones normativas que pueden limitar la oferta, con la intención de reducir el precio final de los bienes inmobiliarios. Recuerda, seguidamente, el representante del Gobierno los términos en que se desarrolló el debate de convalidación o derogación del real decreto-ley, en el que se acordó la convalidación y la sucesiva tramitación del texto como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, a los efectos de lo cual extracta algunos pasajes de la intervención del entonces Ministro de Fomento.

Sobre la base de estos antecedentes, y después de recordar el sentido y alcance de los decretos-leyes y del limitado margen de control que sobre su aprobación, en términos de apreciación de la concurrencia del presupuesto habilitante, le corresponde ejercer al Tribunal Constitucional (cfr. STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3), el Abogado del Estado apunta que el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 no puede considerarse aisladamente, sino como una pieza del conjunto de medidas liberalizadoras plasmadas en todos los reales decretos-leyes de 23 de junio de 2000, de lo que deduce que el examen de la conexión de sentido entre situación y medida a la que se refiere la doctrina constitucional debe abarcar todas estas normas, lo que no se hace en el escrito rector de este recurso. No hay razón para dudar de que, tal y como se afirma en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 4/2000, efectivamente existía una situación económica que hacía necesaria la adopción de medidas urgentes para “evitar la aparición de desequilibrios macroeconómicos” o “efectos indeseables”; ni cabe poner en tela de juicio que hayan aparecido “elementos de comportamiento imprevisible” desfavorables para la evolución positiva de la economía española. Del hecho de que no se hubieran recurrido todos los reales decretos-leyes de referencia extrae el Abogado del Estado la conclusión de que existía una convicción compartida de que se estaba en presencia de un caso de extraordinaria y urgente necesidad que justificaba la adopción de las medidas incluidas en ellos, o al menos de algunas de dichas medidas. En todo caso, “con los elementos de juicio que se ofrecen en este proceso no cabe poner en tela de juicio la existencia de una situación general que demandaba una acción normativa liberalizadora de carácter urgente”. En apoyo de esta conclusión se citan las SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3.

Afirmada la situación general de extraordinaria y urgente necesidad, de lo único que cabría dudar, a juicio del representante del Gobierno, es de que concurra el requisito de la conexión de sentido, es decir, de que las modificaciones introducidas en la LRSV por el Real Decreto-ley 4/2000 sean una respuesta congruente o adecuada, y ello en el bien entendido de que el juicio que le compete hacer al respecto al Tribunal Constitucional debe contraerse a verificar la existencia o no de abuso o arbitrariedad, sin entrar a valorar el acierto o desacierto, incluso demostrable, de la medida (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 7), ni confundir tal análisis con un control de proporcionalidad, que abarca más elementos y reviste mayor intensidad y penetración. En este sentido, afirma el Abogado del Estado que la demanda pretende incitar al Tribunal Constitucional a efectuar un juicio de proporcionalidad similar al que cabría respecto de una disposición reglamentaria, impropio del examen de la concurrencia del presupuesto habilitante para el dictado de un real decreto-ley.

Sentado que la finalidad de las medidas incluidas en el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 consiste en la eliminación de las rigideces del mercado, propiciando un incremento del suelo urbanizable y urbanizado que tenga efectos positivos sobre el precio final de la vivienda y demás construcciones, insiste el Abogado del Estado en que el examen de la conexión de sentido no puede consistir en llegar a determinar si existe garantía absoluta de que la medida alcanzará su finalidad, y ni siquiera puede llegar a requerir la demostración de una probabilidad suficiente ex ante. Hacerlo así resultaría poco realista y conduciría al Gobierno a la inacción. El Tribunal Constitucional debe verificar sencillamente si resulta patente la falta de racionalidad de la relación entre la medida y el objetivo perseguido, sin interrogarse sobre su mayor o menor probabilidad de acierto ni entrar en discutibles consideraciones acerca de su bondad técnica.

Bajo tales parámetros, el representante del Gobierno descarta que las medidas objeto del artículo recurrido resulten arbitrarias o abusivas, en el sentido de manifiestamente desprovistas de racionalidad, por manifiestamente incongruentes o inadecuadas respecto del objetivo que pretenden alcanzar. 1) La modificación del art. 9.2 LRSV “es claramente adecuada a la finalidad de aumentar el suelo urbanizable y, mediante ello, abrir mayores posibilidades de transformarlo en suelo urbanizado”, en la medida en que restringe la libertad del planificador para clasificar discrecionalmente suelo como no urbanizable. 2) En el caso del art. 15 LRSV, “es claro que se orienta a ampliar o abrir mayores posibilidades de impulsar la urbanización”, por lo que persigue el incremento de la oferta de suelo urbanizado, “sea mayor o menor la real efectividad que vaya a tener”. 3) Y, finalmente, las novedades introducidas en el art. 16 LRSV también encierran el suficiente grado de congruencia y adecuación a la finalidad declarada: es evidente que la ampliación de los supuestos en que cabe ejercitar el derecho de transformación del suelo “favorece su urbanización” (apartado 1), como también puede concluirse que la fijación de un plazo para el silencio positivo resulta “beneficioso para acometer un proceso urbanizador, al dar mayor seguridad jurídica sobre la legitimación de las actuaciones de gestión urbanística”, a lo que añade que “otro tanto cabe decir de la medida consistente en facilitar el cumplimiento del trámite de información pública” (apartado 3).

Tales conclusiones se complementan con la afirmación de que los argumentos contenidos en la demanda no pueden compartirse, según sostiene el Abogado del Estado. En primer lugar, porque las críticas vertidas sobre el alcance de los argumentos expresados en la exposición de motivos del real decreto-ley recurrido implican exigir a este tipo de normas un requisito formal de motivación asimilable al que el art. 54 de la Ley 30/1992 exige para los actos administrativos, requisito que, sin embargo, la Constitución no prevé, pues basta con que su parte expositiva o el expediente para su elaboración ofrezcan elementos suficientes de juicio para entender que respetan el supuesto constitucional de hecho previsto para su emisión, siendo así que en el presente caso habría quedado demostrado que concurren elementos “más que suficientes” de juicio para entender que concurre el presupuesto constitucional habilitante.

Tampoco el carácter estructural del problema que se pretende atajar excluye de suyo que pueda convertirse en un caso de extraordinaria y urgente necesidad que habilite la aprobación de un decreto-ley. “No hay” —afirma el Abogado del Estado— “el más mínimo fundamento en la CE para establecer una suerte de correlación coyuntura/decreto-ley frente a estructura/ley ordinaria”. La urgencia puede consistir, como se indica en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 4/2000, en incidir “de forma inmediata” en el comportamiento de los agentes económicos. Se intenta corregir un problema estructural mediante normas de inmediata eficacia que incidan desde el momento de su aplicación sobre los agentes económicos, sin que quepa dudar de esa inmediatez. 1) La reforma del art. 9.2 LRSV incide inmediatamente sobre el ejercicio de la potestad de planificación, lo que supone —incluso en la interpretación menos generosa sobre su alcance inmediato, reducida a los procesos de planificación iniciados después del 24 de junio de 2000— que el precepto tendría incidencia inmediata en el comportamiento de los agentes económicos, que saben que pro futuro no existe la posibilidad de libre clasificación de suelo como no urbanizable (en comparación con la STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 6). 2) El nuevo art. 15.2 LRSV confiere legitimación a las Administraciones no competentes en materia urbanística para promover la transformación del suelo desde la fecha misma de entrada en vigor del Real Decreto-ley 4/2000. 3) En términos similares, desde ese día, en aplicación del art. 16 reformado, tanto esas Administraciones como los particulares quedan facultados para presentar proyectos de delimitación o las propuestas de planeamiento que permitan luego presentar el correspondiente planeamiento de desarrollo que permita ejecutar la urbanización y, finalmente, desde esa fecha podrán presentar instrumentos de planeamiento de desarrollo que resultarán definitivamente aprobados por silencio desde su fecha de presentación en el plazo de seis meses y el promotor del plan podrá ejercer su derecho de iniciativa en materia de información pública, siendo incluso superior la incidencia del nuevo art. 16.3 LRSV “si se interpretara que el nuevo plazo de silencio se aplica incluso a los procedimientos pendientes a la entrada en vigor del real decreto-ley”. A estos efectos se hace notar que en la nueva redacción del precepto los seis meses “cubren las tres fases de aprobación inicial, provisional y definitiva y deben contarse desde la presentación del instrumento”.

Con trascripción literal de la STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5, concluye el Abogado del Estado que “no puede negarse la concurrencia del presupuesto habilitante exigido por el art. 86.1 CE para dictar el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000”.

B) Defiende a continuación el representante del Gobierno la competencia estatal para dictar el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 con apoyo en los títulos invocados en su disposición final segunda, títulos que vienen a coincidir (con excepción del plasmado en el art. 149.1.23 CE) con los invocados en la disposición final única de la LRSV. De ahí que advierta que algunos de los argumentos aquí manejados son reiterativos de los ya expuestos en los recursos de inconstitucionalidad núm. 3004-1998 y acumulados.

A la vista de la cobertura competencial expresamente invocada por el Real Decreto-ley objeto de impugnación, advierte el Abogado del Estado que su razonamiento ha de ceñirse a demostrar que el contenido del artículo citado tiene carácter de “base” (reglas 13 y 18 del art. 149.1) o de “condición básica” a los efectos del art. 149.1.1 CE, y ello centrándose en el concreto contenido del artículo recurrido.

a) Afirma, en primer lugar, el Abogado del Estado que la modificación del art. 9.2 LRSV se ampara en los números 1 y 13 del art. 149.1 CE.

Por lo que se refiere al primer título invocado, el Abogado del Estado parte del dato de que la clasificación del suelo contenida en la LRSV se ofrece, según su art. 7, “a los efectos de esta Ley”, lo que supondría que tal clasificación es el basamento elegido por el legislador estatal para establecer los derechos y deberes de los propietarios y el régimen de valoraciones, siendo así que reposa en la distinción entre el suelo “ya transformado”, el que puede ser “objeto de transformación” y el “incompatible con su transformación”. De ahí que la exposición de motivos de la LRSV, en su apartado 2, afirme que las competencias estatales comprenden “inequívocamente la determinación de las distintas clases de suelo como presupuesto mismo de la definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana”.

Bajo este planteamiento, afirma el Abogado del Estado que la competencia estatal para las grandes clasificaciones de suelo, presupuesto del establecimiento de las condiciones básicas del art. 149.1.1 CE, no puede agotarse en la mera enunciación de las clases de suelo como puros nomina iuris vacíos de todo contenido sin poder concretar, siquiera mínimamente, el contenido de cada una de las clases de suelo, es decir, dar un mínimo definitorio para cada una de ellas, como vienen a hacer los arts. 8 a 11 LRSV. Si se toma, además, en cuenta la cláusula de equivalencia contenida en el art. 7, que supone la no imposición de las designaciones formales, resultará evidente que lo que el legislador estatal persigue es “uniformidad en la cosa”, una homogeneidad mínima en la definición de las tres grandes clases de suelo transformado, en transformación e incompatible con la transformación. Con apoyo en la STC 61/1997 [FFJJ 7 b) in fine, 8 y 15 a)], defiende el Abogado del Estado que si el legislador nacional tiene competencia, con arreglo al art. 149.1.1 CE, para establecer el mínimo definitorio de esas grandes clases de suelo, la tiene también para alterarlo parcialmente en una de ellas cuando, mediante esta operación, pretenda preservar mejor el carácter subsidiario del suelo urbanizable genérico y dotar de mayor coherencia interna a la LRSV.

Por otro lado, la modificación se ampararía también en el art. 149.1.13 CE pues se ha concebido como una medida que facilita la disponibilidad de suelo urbanizable para su transformación y, por tanto, tiende a incrementar la oferta de suelo urbanizable. Su carácter estructural no impide que pueda ser considerada, simultáneamente, como una medida de ordenación económica con efectos más o menos inmediatos en el corto y medio plazo sobre la oferta de suelo que puede ser transformado.

b) En cuanto al apartado 1 del art. 15 LRSV, se justifica en la competencia estatal del art. 149.1.1 CE (STC 61/1997, FFJJ 8 a 10) y complementariamente en las reglas 13 y 18 del mismo art. 149.1 CE. En lo relativo a la innovación introducida en el art. 15.2 LRSV se ampara, a juicio del Abogado del Estado, tanto en el art. 149.1.18 CE como en el art. 149.1.13 CE, no siendo incardinable en el art. 149.1.1 CE habida cuenta de que las Administraciones no ostentan la condición de ciudadanos y, por otra parte, no es verosímil que sean contempladas en el precepto en su condición de propietarias.

Respecto del primer título invocado, el Abogado del Estado trae a colación lo afirmado en la STC 61/1997, FJ 26 a) —que advierte que la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas “no tiene por qué agotarse necesariamente en la fijación de unas bases expresadas de una vez por todas en una sola ley, sino que admite, sin desbordar por ello el concepto de lo básico, la determinación de bases relativas a un sector específico, como es el urbanismo”— para advertir, a la luz del contenido concreto del precepto, que la determinación de quienes están o no legitimados para promover la transformación del suelo urbanizable constituye una base del régimen jurídico-administrativo del urbanismo. Y ello en el bien entendido de que tal legitimación supone, tal y como revelan las modificaciones del art. 16 LRSV, el derecho a elaborar y presentar los instrumentos de desarrollo precisos para emprender la transformación (art. 16.3) y, tal vez, el derecho a elaborar y presentar proyectos de delimitación o propuestas de planeamiento que permitan luego formular el instrumento de desarrollo (art. 16.1).

Pero, a juicio del Abogado del Estado, el precepto también podría apoyarse en el art. 149.1.13 CE, en la medida en que contiene un mandato implícito a las Administraciones públicas para que promuevan la transformación del suelo urbanizable, paliando así las rigideces del mercado inmobiliario y luchando contra los obstáculos que la escasez de oferta de suelo urbanizado opone al derecho a la vivienda (art. 47 CE).

c) Según defiende el representante del Gobierno, las novedades del art. 16 LRSV pueden ampararse en los tres títulos invocados.

Las dos primeras innovaciones incorporadas por el artículo —ampliar la lista de supuestos en que cabe ejercer el derecho de transformación del suelo urbanizable mediante la presentación del oportuno planeamiento de desarrollo y la fijación de un plazo para su aprobación definitiva— permiten hacer efectivo el derecho a urbanizar o a transformar el suelo urbanizable, siendo su regulación “conexa al derecho a urbanizar”, en los términos de la STC 61/1997, FJ 25 a). De ello deduce el Abogado del Estado la cobertura del art. 1491.1.1 CE, a lo que suma la posibilidad de invocar la regla 18 del mismo artículo pues no podría negarse la condición de “base del régimen jurídico-administrativo urbanístico” a la determinación uniforme de los supuestos en los que es posible formular instrumentos planificadores de desarrollo que gobiernen el proceso de urbanización, ni a la exigencia de un plazo para la aprobación definitiva de estos instrumentos de desarrollo. La anterior conclusión no se ve contradicha por que se reconozca a los legisladores autonómicos la facultad de establecer un plazo de silencio positivo, sin que ello suponga la creación de un inconstitucional Derecho supletorio. Lo básico en el nuevo art. 16.3 LRSV es la decisión misma de que la aprobación definitiva esté sujeta a un plazo de silencio positivo en torno a los seis meses, no ya desde la aprobación inicial sino desde la presentación del instrumento de desarrollo. Por ello, no sería constitucionalmente admisible la decisión del legislador autonómico de fijar un plazo de silencio positivo irrazonablemente divergente “en más” del de seis meses. Por otro lado, la doctrina de la STC 61/1997 prohíbe al Estado dictar normas supletorias sin respaldo competencial [FJ 12 c)], pero ello no es obstáculo para que dicte normas supletorias allí donde disponga de competencia, como aquí la tiene. Además, una correcta identificación de lo básico con la existencia de un plazo y la fijación de un criterio orientativo para su establecimiento permite disipar cualquier duda que pudiera albergarse sobre la posibilidad de aprobación de normas subsidiarias —mejor que supletorias— desde un título competencial para la definición de lo básico.

Además, las dos innovaciones que se examinan tienen un aspecto o dimensión de medidas que pretenden lograr el incremento de la oferta de suelo urbanizado, por lo que se pueden incardinar en el art. 149.1.13 CE.

En lo que hace al nuevo inciso final del art. 16.3 LRSV, referido al trámite de información pública, el Abogado del Estado entiende que, en aplicación de la doctrina establecida en la STC 61/1997, FJ 25 c), encontraría cobertura en el art. 149.1.18 CE, por cuanto aquélla constituye, en último término, un modo de participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de un instrumento de planeamiento. Algo que se muestra más apremiante en supuestos, como es el caso, en que los instrumentos de planeamiento son formulados por particulares o por Administraciones que no son las competentes para su aprobación, constituyendo, evidentemente, base del régimen jurídico de las Administraciones públicas la garantía de que sin información pública no habrá aprobación, por silencio, del planeamiento de desarrollo. De otra parte, el derecho de iniciativa conferido al promotor en relación con este trámite podría considerarse también como una medida favorecedora de la desaparición de rigideces del mercado inmobiliario y favorecedora del incremento de la oferta de suelo urbanizado, lo que nos reconduciría al art. 149.1.13 CE.

C) Rechaza, por último, la infracción de los arts. 137 y 140, pues de la garantía constitucional de la autonomía local no se deduce la atribución de ninguna competencia concreta ni impide que el legislador estatal o autonómico dicte normas que incidan en el urbanismo.

Concluye su alegato el Abogado del Estado solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

II. Fundamentos jurídicos

Único. El Letrado del Principado de Asturias, en representación de su Gobierno, ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

Pues bien, la STC 137/2011, de 14 de septiembre, recaída en el recurso de inconstitucionalidad 5023-2000, promovido por 91 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados contra el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes ha declarado ya la inconstitucionalidad y nulidad de dicho art. 1 por vulneración del art. 86.1 CE. Por tanto, una vez que la norma discutida ha sido declarada nula por la Sentencia indicada, que vincula a todos los poderes públicos (arts. 38.1 y 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), el presente proceso de inconstitucionalidad núm. 5051-2000 ha quedado ya sin finalidad por desaparición sobrevenida de su objeto (STC 387/1993, de 23 de diciembre, FJ único), figura ésta de la extinción procesal “cuya integración dentro de nuestro sistema de justicia constitucional resulta plenamente viable, pese al silencio de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en razón a la virtualidad propia de los principios que inspiran la institución procesal” (ATC 14/1996, de 17 de enero, FJ único).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Declarar la extinción, por pérdida sobrevenida de su objeto, del recurso de inconstitucionalidad 5051-2000, interpuesto por el Principado de Asturias, contra el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

Madrid, a siete de noviembre de dos mil once.

AUTO 150/2011, de 7 de noviembre de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:150A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Acuerda la extinción del recurso de inconstitucionalidad 5099-2000, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en relación con el apartado 3 del artículo 1 y primer párrafo de la disposición final segunda del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

Recurso de inconstitucionalidad: pérdida sobrevenida de objeto por declaración de inconstitucionalidad de la norma.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el día 21 de septiembre de 2000, el Jefe del departamento jurídico de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en representación de su Consejo de Gobierno, plantea recurso de inconstitucionalidad contra el apartado 3 del art. 1 y primer párrafo de la disposición final segunda del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

La fundamentación del recurso se expone, resumidamente, a continuación:

a) En primer lugar, la representación autonómica precisa que el recurso se dirige contra los incisos “que sean elaborados por las Administraciones públicas a las que no competa su aprobación o por los particulares” y “que podrá efectuarse por iniciativa de quien promueva el planeamiento”, en la conexión de dichos incisos con el párrafo primero de la disposición final segunda. A partir de aquí fija el doble alcance del recurso planteado: la inexistencia de la extraordinaria y urgente necesidad requerida para instrumentar reales decretos-leyes, exigida por el art. 86.1 CE y la falta de competencia para dictar la regulación sustantiva

En cuanto a la falta del presupuesto habilitante para aprobar el decreto-ley, citando doctrina constitucional (SSTC 29/1982, 6/1983, 111/1983 y 28/1993), aduce que ciertamente existe la posibilidad de que el Gobierno utilice este instrumento jurídico cuando se requiera una acción normativa inmediata y no pueda recurrirse a la tramitación de las medidas correspondientes por la vía parlamentaria ordinaria o por el procedimiento de urgencia, pero resulta en todo caso necesario que quede acreditada la extraordinaria y urgente necesidad de adoptar dichas medidas, así como la correlación entre estas últimas y el contenido de las normas aprobadas. En este sentido, rechaza por insuficiente y genérica la justificación contenida en la exposición de motivos acerca de los aspectos señalados.

b) A continuación, la representación procesal autonómica plantea la inconstitucionalidad material del inciso final del apartado 3 del art. 1 y del primer párrafo de la disposición final segunda por carecer el Estado de competencia para establecer la regulación prevista en ellos.

En cuanto al art. 1.3 inciso final, rechaza que las Administraciones públicas a las que no compete la aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico de desarrollo y los particulares puedan elaborar dichos instrumentos e incidir en el trámite de información pública con apoyo en el art. 149.1.1, 13 y 18 CE. Así, afirma que el art. 149.1.1 CE no guarda conexión material con el contenido del precepto impugnado. En cuanto al art. 149.1.13 CE, tampoco puede ser determinante porque la incidencia económica es limitada y, por tanto, el título estatal debe ser interpretado restrictivamente (entre otras, STC 76/1991, de 11 de abril, FJ 4). Teniendo en cuenta que la regulación impugnada tiene una vinculación directa y predominante con el procedimiento especial urbanístico, ha de incardinarse en dicha materia, atribuida a la Comunidad Autónoma con carácter exclusivo (art. 10.3 del Estatuto de Autonomía para las Illes Balears: EAIB). Por último, en cuanto a la incidencia del art. 149.1.18 CE, tampoco puede operar en este caso, pues los procedimientos en cada materia han de seguir el reparto competencial correspondiente, respetando el procedimiento administrativo común (STC 61/1997). Por tanto, al tratarse de un procedimiento en materia urbanística, el Estado no puede dictar normas procedimentales específicas para dicha materia, en concreto la regulación de la iniciativa para el cumplimiento del trámite de información pública en el procedimiento especial de aprobación del planeamiento, ni, menos aún, de la atribución de la competencia a todos los sujetos que hubieren promovido el planeamiento. Salvo la exigencia de información pública, el resto incurre en exceso competencial.

Por todo ello, suplica al Tribunal que acuerde la inconstitucionalidad del art. 1.3 de la disposición final segunda, primer párrafo del Real Decreto 4/2000, de 23 de junio.

2. Por providencia de 17 de octubre de 2000, el Pleno del Tribunal, Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular alegaciones, También se acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. Mediante escrito registrado el día 3 de noviembre de 2000, la Presidenta del Congreso de los Diputados trasladó al Tribunal el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones.

4. El día 6 de noviembre de 2000 se registró en el Tribunal un escrito de la Presidenta del Senado comunicando que la Mesa de la Cámara acordó personarse en el procedimiento y ofrecer al Tribunal su colaboración.

5. El Abogado del Estado, con fecha 24 de noviembre de 2000, se personó en el proceso y formuló las alegaciones que se resumen a continuación:

Comienza el Abogado del Estado exponiendo el objeto y alcance del artículo impugnado. Recuerda, a estos efectos, que los tres apartados del art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 dan nueva redacción o adicionan tres preceptos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (LRSV): el 9.2, el 15 y el 16. El nuevo apartado 3 del art. 16 LRSV, incorpora una “regla básica”, que rige en todo caso, sobre el plazo de silencio positivo para la aprobación definitiva de planes de desarrollo formados por particulares o las Administraciones que carezcan de competencia para su aprobación. Plazo que será de seis meses, salvo que el legislador autonómico establezca otro y que, como novedad, se contará desde la presentación del plan, advirtiéndose —también como novedad— que el obligado trámite de información pública podrá efectuarse “a iniciativa de quien promueva el planeamiento”. A continuación examina los reproches específicos que plantea la demanda.

a) En cuanto a la infracción del art. 86.1 CE por falta del presupuesto habilitante, el Abogado del Estado rechaza que esta tacha pueda plantearse respecto de frases aisladas que hacen perder la perspectiva del resto del precepto, puesto que la naturaleza y finalidad de las medidas incluidas en su art. 1 respecto al sector inmobiliario quedan aclaradas en la exposición de motivos y, en particular, en el párrafo cuarto, en el que se hace mención de las rigideces advertidas en el mercado inmobiliario derivadas del incremento de la demanda y del consiguiente incremento del precio de los productos inmobiliarios, condicionado, a su vez, por la escasez de suelo urbanizado; situación frente a la que se pretende actuar eliminando las previsiones normativas que pueden limitar la oferta, con la intención de reducir el precio final de los bienes inmobiliarios. Recuerda seguidamente el representante del Gobierno los términos en que se desarrolló el debate de convalidación o derogación del real decreto-ley, en el que se acordó la convalidación y la sucesiva tramitación del texto como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

El Abogado del Estado apunta que el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 no puede considerarse aisladamente, sino como una pieza del conjunto de medidas liberalizadoras plasmadas en todos los reales decretos-leyes de 23 de junio de 2000, de lo que deduce que el examen de la conexión de sentido entre situación y medida a la que se refiere la doctrina constitucional debe abarcar todas estas normas. No hay razón para dudar de que, tal y como se afirma en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 4/2000, efectivamente existía una situación económica que hacía necesaria la adopción de medidas urgentes para “evitar la aparición de desequilibrios macroeconómicos” o “efectos indeseables”; ni cabe poner en tela de juicio que hayan aparecido “elementos de comportamiento imprevisible” desfavorables para la evolución positiva de la economía española.

El representante del Gobierno descarta que, dado el alcance de la impugnación, deba justificarse el presupuesto habilitante respecto de la modificación de los arts. 9.2, 15 y 16.1 LRSV, ni tampoco respecto del núcleo principal —no afectado por los incisos antes señalados— del art. 16.3 LRSV. Por tanto, aduce que la demanda no levanta la carga alegatoria que le corresponde (art. 85.1 LOTC y STC 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 2).

Por todo ello, concluye el Abogado del Estado que “no puede negarse la concurrencia del presupuesto habilitante exigido por el art. 86.1 CE para dictar el art. 1.1 del RDL 4/2000”.

b) Defiende a continuación el representante del Gobierno la competencia estatal para dictar las frases recurridas del nuevo art. 16.3 LRSV.

En cuanto al art. 149.1.1 CE, porque el plazo para la aprobación definitiva de planeamiento afecta al derecho de transformación del tipo de suelo, consecuencia de la aprobación del planeamiento de desarrollo. A su vez, el art. 149.1.18 CE incide por el hecho de determinar un plazo uniforme para la aprobación de estos instrumentos, sin que menoscabe ese criterio la intervención autonómica para establecer un criterio sobre el silencio distinto al de seis meses. Y también opera el art. 149.1.13 CE en cuanto que se pretende lograr el incremento de la oferta de suelo urbanizado.

En lo que hace al nuevo inciso final del art. 16.3 LRSV, referido al trámite de información pública, el Abogado del Estado entiende que, en aplicación de la doctrina establecida en la STC 61/1997, FJ 25 c), encontraría cobertura en el art. 149.1.18 CE, por cuanto aquélla constituye, en último término, un modo de participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de un instrumento de planeamiento. Algo que se muestra más apremiante en supuestos, como es el caso, en que los instrumentos de planeamiento son formulados por particulares o por Administraciones que no son las competentes para su aprobación, constituyendo, evidentemente, base del régimen jurídico de las Administraciones públicas la garantía de que sin información pública no habrá aprobación, por silencio, del planeamiento de desarrollo. De otra parte, el derecho de iniciativa conferido al promotor en relación con este trámite podría considerarse también como una medida favorecedora de la desaparición de rigideces del mercado inmobiliario y favorecedora del incremento de la oferta de suelo urbanizado, lo que nos reconduciría al art. 149.1.13 CE.

Termina su alegato el Abogado del Estado señalando que la primera frase impugnada (“que sea elaborados por las Administraciones públicas a las que no compete su aprobación o por los particulares”) es competencialmente inocua y resulta incoherente su impugnación si no impugna el art. 15.1 y 2 LRSV. Y en cuanto a la segunda frase (“que podrá efectuarse por iniciativa de quien promueva el planeamiento”) es ciertamente un derecho procedimental que corresponde concretar al legislador autonómico.

Por todo lo expuesto, solicita la desestimación del recurso.

6. Por providencia de 11 de diciembre de 2001, el Pleno del Tribunal, Sección Cuarta, teniendo en cuenta la solicitud del Abogado del Estado de acumular los recursos de inconstitucionalidad núm. 5023-2000, 5040-2000, 5045-2000, 5051-2000, 5054-2000, 5059-2000 y 5099-2000, acordó oír a los promotores de los mismos acerca de dicha solicitud.

7. El día 24 de diciembre de 2001, don Roberto Granizo Palomeque, en nombre de los Diputados del Grupo Parlamentario Socialista promotores del recurso 5023-2000, se dirigió al Tribunal señalando que concurren los requisitos necesarios para proceder a la acumulación de procesos instada.

8. Con fecha 28 de diciembre de 2001, la representación procesal de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha manifiesta que no se opone a que se realice la acumulación de procesos.

9. El día 3 de enero de 2002, la representación procesal del Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears expresa su no oposición a la acumulación de los recursos que se solicita.

10. El día 4 de enero de 2002, el Letrado de la Junta de Andalucía se dirige al Tribunal y expresa su no oposición a la acumulación solicitada por el Abogado del Estado.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Letrado jefe del departamento jurídico de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en representación de su Consejo de Gobierno, ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra el art. 1 apartado 3 y el primer párrafo de la disposición final segunda del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

Pues bien, la STC 137/2011, de 14 de septiembre, recaída en el recurso de inconstitucionalidad 5023-2000, promovido por 91 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados contra el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes ha declarado ya la inconstitucionalidad y nulidad de dicho art. 1 por vulneración del art. 86.1 CE. Por tanto, una vez que la norma discutida ha sido ya declarada nula por la Sentencia indicada, que vincula a todos los poderes públicos (arts. 38.1 y 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), el presente proceso de inconstitucionalidad núm. 5099-2000 ha quedado sin finalidad por desaparición sobrevenida de su objeto (STC 387/1993, de 23 de diciembre, FJ único), figura ésta de la extinción procesal “cuya integración dentro de nuestro sistema de justicia constitucional resulta plenamente viable, pese al silencio de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en razón a la virtualidad propia de los principios que inspiran la institución procesal” (ATC 14/1996, de 17 de enero, FJ único).

2. En cuanto a la impugnación del primer párrafo de la disposición adicional segunda, teniendo en cuenta que este precepto regula la cobertura constitucional que ampara las competencias del Estado para dictar el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, cuestión que ya fue planteada en el recurso de inconstitucionalidad 5023-2000 y respecto de la cual la STC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 8, señaló que la estimación del primer motivo del recurso de inconstitucionalidad “convierte en innecesario como antes hemos señalado, el enjuiciamiento del resto de los motivos impugnatorios”, procede determinar que ha perdido su objeto, también de forma sobrevenida.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Declarar la extinción del recurso de inconstitucionalidad núm. 5099-2000, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears contra el art. 1.3 y primer párrafo de la disposición final segunda del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

Madrid, a siete de noviembre de dos mil once.

AUTO 151/2011, de 7 de noviembre de 2011

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2011:151A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Javier Delgado Barrio, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita.

Acuerda la extinción, por finalización del pleito civil, de la cuestión de inconstitucionalidad 5755-2010, planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Cáceres en relación con el artículo 92.8 del Código civil.

Cuestión de inconstitucionalidad: extinción por terminación del proceso judicial; pérdida sobrevenida de objeto por pérdida de relevancia.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 16 de julio de 2010, el Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Cáceres adjuntaba testimonio del Auto de 6 de julio de 2010, por el que se acordó plantear la cuestión de inconstitucionalidad del art. 92.8 del Código civil (CC), así como testimonio de los autos correspondientes al proceso de modificación de medidas núm. 796-2009.

2. En el Auto señalado, el Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Cáceres acordó plantear la cuestión de inconstitucionalidad del art. 92.8 CC: “Excepcionalmente, aun cuando no se den los supuestos del apartado cinco de este artículo, el Juez, a instancia de una de las partes, con informe favorable del Ministerio Fiscal, podrá acordar la guardia y custodia compartida, fundamentándola en que solo de esta forma se protege adecuadamente el interés superior del menor”. En síntesis, consideraba el órgano judicial que la necesidad del informe favorable del Ministerio Fiscal para la determinación de guarda y custodia compartida en el supuesto del precepto citado, lesionaba los arts. 14, 24, 39 y 117 CE.

3. Mediante providencia de 30 de noviembre de 2010, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite la presente cuestión; deferir a la Sala Primera el conocimiento de la misma conforme al art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC); dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, para que en el plazo de quince días alegaran lo que estimaran oportuno. Por último, se acordó comunicar al Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Cáceres la decisión adoptada para que mantuviera suspendido el proceso hasta que el Tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión, así como la publicación de la incoación de este proceso en el “Boletín Oficial del Estado” a los efectos previstos en el art. 37.2 LOTC.

4. Mediante escritos de 13 y 14 de diciembre de 2010, se personaron, respectivamente, el Senado y el Congreso de los Diputados; la Abogacía del Estado por escrito de 16 de diciembre de 2010, formuló sus alegaciones solicitando la desestimación de la cuestión al considerar que el precepto discutido no contraviene la Constitución. Con idéntica petición el Fiscal General del Estado presentó sus alegaciones en escrito de 21 de enero de 2011.

5. El Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Cáceres, mediante oficio de 17 de marzo de 2011, comunicó a este Tribunal que, tras la admisión a trámite de la cuestión, las partes habían interesado la continuación del procedimiento sobre medidas definitivas por los trámites del mutuo acuerdo, a lo que no se opuso el Ministerio Fiscal, por lo que se había dictado Auto para la continuación del dicho proceso según el art. 777 de la Ley de enjuiciamiento civil. Finalmente, el Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Cáceres remitió testimonio de la Sentencia dictada en el citado procedimiento por la que se aprobó el convenio regulador acordado por las partes, en el que consta que la patria potestad será compartida por ambos cónyuges estableciendo de mutuo acuerdo un régimen sobre las visitas de los hijos. En definitiva, sin necesidad de aplicar el precepto cuya constitucionalidad inicialmente se cuestionó, el pleito de origen finalizó mediante resolución cuya firmeza ha quedado acreditada.

6. La Sala Primera mediante providencia de 20 de junio de 2011, a la vista de la Sentencia remitida por el Juzgado cuestionante, acordó dar traslado al Abogado del Estado y al Fiscal General del Estado para que en el plazo de diez días alegasen lo que estimaran oportuno en relación a la posible pérdida sobrevenida del objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

7. El Abogado del Estado en escrito de 4 de julio de 2011, citando la STC 6/2010, de 14 de abril, expuso que cuando la norma discutida en una cuestión de inconstitucionalidad deja de ser aplicable decae el presupuesto de relevancia y la cuestión pierde así su finalidad. En el proceso a quo, el sobrevenido acuerdo de los padres sobre el ejercicio compartido de la guarda y custodia del hijo reintegra el asunto al apartado 5 del art. 92 CC y lo excluye del apartado 8 del mismo precepto que era el inicialmente cuestionado en el presente proceso. En su opinión, procede declarar extinguida la cuestión de inconstitucionalidad por sobrevenida decadencia de la relevancia del precepto legal cuestionado.

8. El Fiscal General del Estado en escrito de 21 de julio de 2011, con cita del ATC 485/2005, de 13 de diciembre, considera, al igual que el Abogado del Estado, oportuno declarar la pérdida sobrevenida de objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Cáceres, en relación con el art. 92.8 del Código civil (CC), por posible contradicción con los arts. 14, 24, 39 y 117 CE, fue admitida a trámite mediante providencia de 30 de noviembre de 2010.

2. Como ha quedado expuesto en los antecedentes, una vez admitida a trámite, el mencionado Juzgado remitió oficio de 17 de marzo de 2011, por el que comunicó que las partes en el proceso a quo habían interesado la continuación del procedimiento por los trámites del mutuo acuerdo. Remitida la Sentencia de 5 de mayo de 2011 finalmente recaída en dicho proceso cuya firmeza ha quedado acreditada, de la misma se desprende que las partes, mediante un convenio regulador han acordado de mutuo acuerdo la patria potestad compartida y un régimen de visitas para el hijo.

3. El Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado han considerado, solicitando que se declarare extinguida la cuestión de inconstitucionalidad por sobrevenida decadencia de la relevancia del precepto legal cuestionado, que cuando la norma discutida en una cuestión de inconstitucionalidad, como en el presente supuesto, deja de ser aplicable, decae el presupuesto de relevancia y la cuestión pierde así su finalidad. Explican que en el proceso a quo, el sobrevenido acuerdo de los padres sobre el ejercicio compartido de la guarda y custodia del hijo reintegra el asunto al apartado 5 del art. 92 CC y lo excluye del apartado 8 del mismo precepto que era el inicialmente cuestionado en el presente proceso. Ambas partes consideran que procede declarar extinguida la cuestión de inconstitucionalidad por sobrevenida decadencia de la relevancia del precepto legal cuestionado.

4. Este Tribunal en el ATC 59/2006, de 15 de febrero, afirmó que “además de ser promovida por un órgano judicial, único facultado para suscitarla, es condición imprescindible para el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad la previa existencia de un ‘proceso’, en cuyo seno la cuestión se configura como la vía prejudicial constitucional (ATC 69/1983, de 17 de febrero).” Pero la existencia del proceso a quo no solamente se configura como una condición imprescindible para el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, sino que se halla inescindiblemente unido a su objeto procesal, constituido por la norma cuestionada. El objeto procesal tiene la peculiaridad en las cuestiones de inconstitucionalidad —donde la pretensión, de manera excepcional, es planteada por el órgano judicial— de que lo que se pretende del Tribunal Constitucional no es tanto un control abstracto de la norma cuestionada para lograr una depuración del ordenamiento jurídico, que sólo se produce de manera indirecta, sino que lo que se plantea es una duda de constitucionalidad de una norma cuya aplicación es imprescindible para la finalización del proceso a quo. De esta manera, en la cuestión de inconstitucionalidad, si bien el objeto del proceso constitucional es la norma cuestionada ésta no puede analizarse, ni el señalado objeto procesal puede entenderse de manera independiente, sin la existencia y pervivencia de un proceso a quo, ya que tal proceso no sólo se constituye como requisito procesal previo para la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, sino también como condición necesaria para el nacimiento y pervivencia de su objeto procesal, por lo que la extinción de tal proceso sin la aplicación de la norma cuestionada, supone siempre la desaparición del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad.

Así se consideró en el ATC 98/2003, de 25 de marzo, donde se afirmó que, una vez finalizado el pleito a quo sin que se hubiera aplicado la norma cuestionada, procedía declarar sin objeto el proceso constitucional, puesto que “la resolución que ha puesto fin al proceso a quo ha dejado vacía de efecto la cuestión de inconstitucionalidad suscitada quedando por tanto huérfana de todo significado práctico dentro del proceso que le dio origen la mencionada cuestión, lo que determina la desaparición sobrevenida del objeto del proceso constitucional abierto incidentalmente ante este Tribunal, y por tanto y a raíz de su terminación, su extinción.” Como dijimos en el ATC 75/2004, de 9 de marzo, “conforme establece el art. 163 de la Constitución, y recuerda por su parte el art. 35.1 LOTC, el planteamiento de la cuestión de constitucionalidad por los Jueces y Tribunales exige que la norma cuestionada sea ‘aplicable al caso’ y que de ‘su validez dependa el fallo’ a dictar. Aunque conocidamente el cumplimiento de estos requisitos debe justificarse en el momento en que la cuestión se plantea, no hay duda que las circunstancias sobrevenidas en ese llamado ‘juicio de relevancia’ forzosamente han de repercutir también en la suerte de la cuestión planteada, vista la estrecha relación que media entre la constitucionalidad de la norma cuestionada y su aplicación en el proceso a quo.”

5. A la vista de la Sentencia remitida por el Juzgado cuestionante, y de la doctrina señalada, procede declarar la desaparición sobrevenida de los presupuestos propios de la cuestión de inconstitucionalidad, pues el enjuiciamiento constitucional de la norma cuestionada no proyectaría su resultado sobre el concreto litigio en el que se planteó la cuestión, convirtiéndose en un juicio de constitucionalidad en abstracto, desligado del proceso a quo, lo que, ciertamente, no es posible en el marco de este procedimiento constitucional.

En definitiva, la finalización del proceso a quo sin la aplicación de la norma cuestionada significa, como dijimos en el ATC 945/1985, de 19 de diciembre, “una decadencia sobrevenida de los presupuestos de apertura del proceso constitucional e introduce en éste un elemento de crisis que debe determinar también su extinción por falta de objeto”.

Por todo lo expuesto, no concurriendo tampoco circunstancia alguna de interés general que aconseje la prosecución del proceso hasta su finalización por Sentencia, procede declarar que la presente cuestión de inconstitucionalidad ha perdido su objeto.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Declarar extinguida por desaparición del objeto la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5755-2010, promovida por el Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Cáceres, en relación con el art. 92.8 del Código civil.

Madrid, a siete de noviembre de dos mil once.

AUTO 152/2011, de 7 de noviembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 294, de 7 de diciembre de 2011)

ECLI:ES:TC:2011:152A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 6816-2010, planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 12 de Valladolid en relación con el artículo 109 del Código civil.

Cuestión de inconstitucionalidad: juicio de aplicabilidad; juicio de relevancia. Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad: falta de requisitos procesales. Registro Civil: inversión del orden de los apellidos.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 21 de septiembre de 2010 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal oficio remisorio del Juzgado de Primera Instancia núm. 12 de Valladolid, al que se adjuntaba testimonio de las actuaciones seguidas en el procedimiento ordinario núm. 711-2008 y Auto de 2 de septiembre de 2010, mediante el que se promovía cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 109 del Código civil, en la redacción dada por la Ley 40/1999, ante su posible contradicción con los arts. 10.1 y 18.1 CE.

2. En lo que ahora interesa, los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Con fecha 1 de diciembre de 2007, la actora presentó solicitud al Juez de Primera Instancia encargado del Registro Civil de Leganés, domicilio de la actora, solicitando la inversión del orden de los apellidos de dos hijos menores de edad, incoándose el oportuno expediente gubernativo, que fue remitido al Registro Civil de Valladolid, donde se encontraban inscritos los menores, que por Auto de 12 de marzo de 2007 denegó la inversión de apellidos solicitada. En su fundamento jurídico único se razonaba que: “No ha lugar a aprobar la inversión de apellidos solicitada por la promotora, dado que no se dan los requisitos legales para tal inversión. C.B.V. tiene en la actualidad 14 años y su hermana M.B.V cumplirá 11 el próximo agosto, y sus representantes legales, en este caso su madre, no puede ejercitar dicha facultad en tanto sus hijos sean menores de edad, pues se trata de una facultad personalísima que ostentan los mayores de edad. Cosa distinta es que la promotora como representante legal de sus hijos, inste un expediente sobre cambio de apellidos competencia del Ministerio de Justicia. En apoyo de nuestra argumentación, lo que dispone el art. 109 del Código Civil, las resoluciones de la D.G.R.N. de fecha 26-1-1998, 3-1-1992, 5-5-1992, 20-5-1993 y 30-7-1993, entre muchas”.

b) Mediante escrito de fecha 29 de mayo de 2008 la representación procesal de la actora formuló demanda de juicio declarativo ordinario contra su marido y contra el Ministerio Fiscal en reclamación de inversión del orden de los apellidos de los hijos comunes menores de edad, instando la consiguiente rectificación en el asiento registral de nacimiento de los mismos en el sentido de anteponer el apellido materno sobre el paterno.

La demandante fundamenta su pretensión de inversión del orden de los apellidos de los hijos comunes en el reiterado incumplimiento de las obligaciones y deberes inherentes a la patria potestad por parte del padre demandado y la ausencia de toda comunicación con sus hijos menores. Alega, asimismo, que mediante dicha inversión los tres hijos de la demandante, el último de ellos fruto de una nueva relación afectiva, ostentarían como primer apellido el de la madre, evitándose el mantenimiento de la diferenciación actual y los cuestionamientos que ello puede suscitar. Y en el suplico de la demanda solicita se declare la inversión del orden de los apellidos de sus hijos menores de edad, así como la existencia de vulneración de los derechos a la igualdad, a no ser discriminados (art. 14 CE), en relación con las normas constitucionales dirigidas a la protección de la familia (art. 39 CE) y al libre desarrollo de la personalidad (art. 10 CE), como consecuencia de la falta de resolución favorable a la inversión por parte del Registro Civil de Leganés y del Juzgado de Primera Instancia encargado del Registro Civil de Valladolid.

c) El Juzgado de Primera Instancia núm. 12 de Valladolid acordó la incoación de autos de procedimiento ordinario, núm. 711-2008. Habiendo resultado negativas las gestiones encaminadas a localizar domicilio y/o residencia habitual del demandado, se procedió, por providencia de fecha 25 enero de 2010, a su emplazamiento mediante edictos. Con posterioridad, mediante providencia de fecha 25 febrero 2010, se declaró al demandado en situación de rebeldía procesal. Y en fecha 29 marzo 2010 se llevó a cabo el acto de audiencia previa sin la comparecencia del demandado.

d) Por providencia de fecha 18 mayo 2010 el Juzgado de Primera Instancia núm. 12 de Valladolid acordó, de conformidad con lo previsto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dar traslado al Ministerio Fiscal y a las demás partes procesales para que en el plazo de diez días alegasen lo que estimasen pertinente acerca de la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad del art. 109 del Código civil sobre filiación por línea paterna y materna de mutuo acuerdo, en cuanto a la eventual vulneración de los derechos del menor a la intimidad personal y familiar y propia imagen (art. 18 CE), en los supuestos en que no puede ser recabada la voluntad del progenitor ausente.

e) La demandante presentó escrito de alegaciones con fecha 27 de mayo de 2010, en el que manifiesta su posición favorable al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, al existir un conflicto entre el art. 109 del Código civil y el art. 18.1 CE.

f) El Ministerio Fiscal emitió informe el 14 de julio de 2010 en el que se señala que la providencia de 18 de mayo de 2010 cumple con todos los requisitos formales exigibles para el planteamiento de la cuestión, si bien en esta fase no corresponde emitir un informe sobre la constitucionalidad del precepto, que queda reservado, de acuerdo con el art. 37.2 LOTC, al Fiscal General del Estado.

3. Mediante Auto de 2 de septiembre de 2010 el Juzgado de Primera Instancia núm. 12 de Valladolid acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 109 del Código civil, según la redacción dada por la Ley 40/1999, de 5 noviembre: “La filiación determina los apellidos con arreglo a lo dispuesto en la ley. Si la filiación está determinada por ambas líneas, el padre y la madre de común acuerdo podrán decidir el orden de transmisión de su respectivo primer apellido, antes de la inscripción registral. Si no se ejercita esta opción, regirá lo dispuesto en la ley. El orden de apellidos inscrito para el mayor de los hijos regirá en las inscripciones de nacimiento posteriores de sus hermanos del mismo vínculo. El hijo, al alcanzar la mayor edad, podrá solicitar que se altere el orden de los apellidos”.

En el Auto de planteamiento se señala, en primer lugar, que en la demanda a través de la que se ejercita la acción principal se invoca en amparo la pretensión de tutela de derechos fundamentales de los dos hijos menores de edad de la actora por la eventual vulneración del derecho a la igualdad (art. 14 CE) y a no ser discriminados por razón de su filiación (art. 39.2 CE), y la vulneración de las normas sobre protección de la familia (art. 39.1 CE), así como el derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 10 CE). Se denuncia que la imposibilidad de invertir el orden de los apellidos, figurando en primer lugar el del padre, tras la inscripción registral y antes de que los hijos alcancen la mayoría de edad (en cuyo caso podrían solicitar tal inversión por sí mismos), afectaría en primer lugar al derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en relación al nombre de los hijos comunes, al imponer una preferencia a favor del apellido paterno salvo acuerdo entre los progenitores, invocándose a este respecto el art. 16 de la Convención de Naciones Unidas, de 18 de diciembre de 1979, y la resolución 78/37 del Comité de Ministros de Europa, que contiene la recomendación a los Estados miembros de que hicieran desaparecer toda discriminación entre el hombre y la mujer en el régimen jurídico del nombre. Lo que lleva al órgano judicial a considerar que tal es el espíritu que inspiró la reforma del Código civil verificada mediante la Ley 40/1999 y que lo que se plantea en el presente caso es una solicitud formulada por la madre tras el momento de la inscripción, que fue rechazada por el encargado del Registro Civil de Valladolid por carecer de legitimación conforme a lo dispuesto en el art. 109 del Código civil.

Más adelante, el órgano judicial sigue razonando que las dudas de constitucionalidad se suscitan al circunscribir la posibilidad de invertir el orden de los apellidos, pese a la eventual concurrencia de interés legítimo de los menores, desde el momento de la inscripción hasta la mayoría de edad de éstos. Advierte que, si bien la Constitución Española, a diferencia de otros textos constitucionales, no reconoce expresamente el derecho al nombre entre los derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional sí enumera entre los derechos personalísimos “la imagen, la voz, el nombre y otras cualidades definitorias del ser propio y atribuidas como posesión inherente e irreductible” (STC 117/1994, de 25 de abril, FJ 3), reconociendo que el derecho al nombre forma parte de los derechos incorporados en el art. 18 por su conexión con el derecho a la propia imagen, a la intimidad y, en fin, a la dignidad del individuo. Y tras detenerse en el examen de los tratados y acuerdos internacionales sobre la materia suscritos por España y de alguna doctrina científica, se afirma que el nombre forma parte de la subjetividad de la persona, de su dignidad e integridad, y que su relevancia constitucional se encuentra amparada en los arts. 10.1 y 18 CE.

Partiendo de lo anterior, el órgano judicial somete a la consideración de este Tribunal la incidencia que la limitación del marco temporal y mediante el consentimiento de ambos progenitores puede tener en el derecho a la propia imagen de los menores, tanto en su vertiente familiar como social y pública. En el Auto de planteamiento se deja constancia de que existen motivos de orden público que, en aras del principio de seguridad jurídica y de conservación del nombre determinado por la filiación, justifican el criterio legal de invariabilidad del nombre y apellidos, pero se advierte que tales motivos que inspiran la actuación de los poderes públicos pueden entrar en colisión con el hecho de que, desde la inscripción registral, y en la decisiva fase de formación de la personalidad de los menores, no pueda llevarse a cabo ninguna modificación, aun cuando pudiera ser perniciosa para la imagen que el menor tenga de sí mismo (llevando el apellido de un padre que lo ha desasistido, y con el que puede mantener un grave conflicto personal), o frente a terceros (cuando, como el supuesto de unidades familiares se suceden en el tiempo dos figuras paternas, de modo que la distinta identificación de los menores suscite conflictos entre los hijos de distinta filiación paterna o en su ámbito de relación social). Afirma el órgano judicial que diferir la posibilidad de modificación del nombre a la mayoría de edad, significa admitir que ni el menor, ni quien ejerce de hecho la patria potestad (a través de la atribución de la guarda y custodia, cuando el progenitor no custodio se desentiende del contenido efectivo de tal derecho-deber), puede dar efectividad al derecho la imagen y el propio nombre, que identifica a la persona y proyecta una imagen en la sociedad, desfigurada por la situación familiar que le afecta. Y cuestiona, cuando el portador de un apellido tiene una indudable trascendencia social y personal, si las razones de índole registral pueden imponerse al derecho fundamental de los menores a ser conocidos e identificarse ante sí mismos mediante un apellido (primero en el orden registral, y con el que se suele designar al individuo como parte del nombre reducido), transmitido por la filiación de un padre que ha desaparecido de su horizonte vital en la decisiva fase de la infancia y la juventud, como si durante ese lapso temporal y hasta alcanzar la mayoría de edad, no pudiera darse contenido efectivo al derecho a forjarse una propia imagen identificada a través de un apellido reputado como digno.

El referido Auto acaba acordando en su parte dispositiva elevar la cuestión de inconstitucionalidad ante este Tribunal, a los efectos de que se pronuncie sobre si la regulación contenida en el art. 109 del Código civil, según la redacción dada por la Ley 40/1999, de 5 noviembre, infringe el contenido de los arts. 10.1 y 18 de la Constitución Española, en cuanto impide la inversión de los apellidos determinados por filiación tras la primera inscripción y hasta la mayoría de edad concurriendo causa justificada.

4. Mediante providencia de fecha 19 de julio de 2011 la Sección Tercera de este Tribunal acordó, con arreglo a lo previsto en el art. 37.1 LOTC, dar audiencia al Fiscal General de Estado para que, en el plazo de diez días, alegara lo que considerase conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por si fuere notoriamente infundada.

5. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite conferido mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 16 de septiembre de 2011.

En relación con el juicio de aplicabilidad y de relevancia considera el Fiscal General del Estado que se ha producido un error que hace que la cuestión deba ser inadmitida. Por una parte, afirma que, a la vista de las circunstancias fácticas del proceso a quo, el art. 109 del Código civil no resulta aplicable al caso objeto de enjuiciamiento, sino que, en su caso, la norma objeto de aplicación eran la disposición transitoria de la Ley 40/1999 y la disposición transitoria única del Real Decreto 193/2000, de 11 febrero, de modificación de determinados artículos del Reglamento del Registro Civil en materia relativa al nombre y apellidos y orden de los mismos (“Boletín Oficial del Estado”, de 26 febrero de 2000). Alega que el art. 109 del Código civil, en la redacción dada por la Ley 40/1999, limita la inversión del orden de los apellidos al momento anterior a la inscripción registral del nacimiento y que, cuando entró en vigor la referida ley, los hijos comunes del matrimonio ya habían nacido y estaban inscritos. Por ello, considera que las normas objeto de aplicación tendrían que ser la anteriormente referidas disposiciones transitorias, que son las que admiten la inversión del orden de los apellidos de los hijos menores de edad que ya estuvieran inscritos en el Registro Civil. Preceptos que, prosigue el Fiscal General del Estado, no han sido cuestionados por el Juez a quo, y que ni siquiera se mencionan en la providencia ni en el Auto de planteamiento. Por otra parte, tras examinar el contenido del Auto, considera el Ministerio Fiscal que el juicio de aplicabilidad y de relevancia del precepto legal cuestionado (art. 109 del Código civil) está huérfano de todo esfuerzo de justificación por parte del Juez a quo, incumpliéndose con ello, también, las exigencias derivadas de la doctrina constitucional.

En cuanto al fondo del asunto, el Fiscal General del Estado considera que se trata de uno de esos supuestos en los que es posible concluir que las dudas de constitucionalidad están manifiestamente infundadas, lo que permitiría, en aplicación de la consolidada doctrina constitucional al respecto, rechazar la misma mediante Auto en el trámite de admisión. Partiendo de que el eje central sobre el que el órgano judicial hace gravitar las dudas de constitucionalidad es que el precepto en cuestión conculca los derechos del menor a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 18 CE), el Fiscal General del Estado no alcanza a entender las razones por las cuales la imposibilidad de invertir el orden de los apellidos durante la minoría de edad de los hijos menores por solicitud unilateral de uno de los progenitores, al margen de los supuestos concretos expresamente previstos en la ley, afecta o puede afectar al contenido esencial de dichos derechos. Considera, en este punto en concreto, que el Auto de planteamiento carece, en realidad, de todo contenido justificativo que sirva de fundamento a la cuestión suscitada. Y cierra sus alegaciones afirmando que con la actual regulación legal se respetan y conjugan los diferentes intereses que confluyen en este ámbito: por un lado, el interés de los progenitores en determinar la preferencia en el orden de los apellidos, evitando de este modo un tratamiento discriminatorio; por otro lado, el interés de la propia persona en determinar dicho orden como manifestación de su derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE) y de su derecho a la imagen (art. 18.2 CE), resguardando de esta forma un amplio espacio de libertad en la fijación del orden de los apellidos; y, por último, el interés del Estado, al tratarse de una materia de orden público, en dotar de estabilidad al estado civil mediante la fijación inicial del orden de los apellidos y el establecimiento de los supuestos concretos de cambio y/o inversión.

Por todo lo expuesto, el Ministerio Fiscal interesa la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como ha quedado expuesto en los antecedentes, el Juzgado de Primera Instancia núm. 12 de Valladolid, mediante Auto de 2 de septiembre de 2010, plantea cuestión de inconstitucionalidad a los efectos de que este Tribunal se pronuncie sobre si la regulación contenida en el art. 109 del Código civil, según la redacción dada por la Ley 40/1999, de 5 noviembre, infringe el contenido de los arts. 10.1 y 18 de la Constitución española, en cuanto impide la inversión de los apellidos determinados por filiación tras la primera inscripción y hasta la mayoría de edad concurriendo causa justificada.

2. Según lo establecido en el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), este Tribunal puede rechazar en trámite de admisión y mediante Auto aquellas cuestiones de inconstitucionalidad que carezcan de los requisitos procesales o fueran notoriamente infundadas. Según esto, la primera cuestión que hemos de analizar es si el precepto legal cuestionado es o no aplicable al caso y su relevancia para el fallo (art. 35.1 LOTC). Pues bien, sin perjuicio de que la selección de la norma jurídica conforme a la cual ha de decidirse un proceso no deja de ser una cuestión que compete a los órganos judiciales en el ejercicio de su jurisdicción, en este caso debemos convenir con el Ministerio Fiscal en la insatisfactoria realización, en el Auto de planteamiento, del preceptivo juicio de aplicabilidad.

El órgano judicial cuestiona la constitucionalidad del art. 109 del Código civil. Dicho precepto, en la redacción actual, tiene su origen en la Ley 40/1999, de 5 de noviembre, que introduce en nuestro ordenamiento la facultad de los progenitores de decidir, de común acuerdo, el orden de los apellidos de los hijos comunes antes de la inscripción registral, pues, de acuerdo con el sistema tradicional, el orden venía impuesto por la ley, que anteponía el primer apellido paterno al primero materno. Dado que la Ley 40/1999 entra en vigor a los tres meses de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” de 6 de noviembre de 1999, esto es, el 6 de febrero de 2000, tal atribución al padre y a la madre para decidir, de común acuerdo, el orden de transmisión de su respectivo primer apellido sólo opera para los hijos inscritos después de esa fecha. Lo anterior no obstante, en la disposición transitoria única de la Ley 40/1999 se prevé que si en el momento de entrar en vigor la ley los padres tuvieran hijos o hijas menores de edad de un mismo vínculo, podrán, de común acuerdo, decidir la anteposición del apellido materno para todos los hermanos y hermanas. Es decir, la norma aplicable es una u otra en función de la fecha de inscripción.

Pues bien, un examen de las circunstancias fácticas del proceso a quo permite concluir que la norma aplicable al caso no es el art. 109 del Código civil, en la redacción dada por la Ley 40/1999, puesto que en el momento de la entrada en vigor de esta ley, el 6 de febrero de 2000, los dos hijos para los que se plantea la inversión del orden de los apellidos ya habían sido inscritos, en los años 1993 y 1996. La norma objeto de aplicación debería ser, por lo tanto, la disposición transitoria única de la Ley 40/1999, que es la que contempla la facultad de invertir el orden de los apellidos precisamente para los hijos inscritos con anterioridad a la referida fecha. Una distinción que no resulta baladí si se tiene en cuenta, además, que entre ambas normas existen diferencias notables. El art. 109 del Código civil establece que los apellidos de la persona recién nacida deben ser los del padre y la madre, que dichos progenitores podrán decidir antes de la inscripción registral a su libre albedrío, pero de común acuerdo, el establecimiento del orden de esos apellidos y que el hijo al alcanzar la mayoría de edad podrá solicitar que se altere el orden de los mismos. En cambio, la disposición transitoria única lo que establece es la facultad de los progenitores de invertir, de común acuerdo, el orden inicialmente establecido, para anteponer el de la madre, cuando en el momento de entrar en vigor esa ley ya tuvieren hijos comunes menores de edad, con el añadido de que si los hijos tienen ya suficiente juicio dicha modificación exigirá la aprobación en expediente judicial, en cuya tramitación deberán ser oídos.

Todo lo expuesto tiene como consecuencia que la fundamentación de los motivos de inconstitucionalidad en que incurriría la disposición cuestionada se ha construido de modo abstracto, puesto que la decisión del proceso en nada depende de la validez de la norma de cuya constitucionalidad se duda, al no ser ésta la aplicable. Se incumple, así, un presupuesto esencial para que podamos pronunciarnos sobre las disposiciones que se someten a nuestro juicio en esta cuestión de inconstitucionalidad.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese en el “Boletín Oficial del Estado”.

Madrid, a siete de noviembre de dos mil once.

AUTO 153/2011, de 7 de noviembre de 2011

Sección Tercera

ECLI:ES:TC:2011:153A

Excms. Srs. don Eugeni Gay Montalvo, don Francisco José Hernando Santiago y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 7949-2010, promovido en causa penal.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 154/2011, de 8 de noviembre de 2011

Sección Primera

ECLI:ES:TC:2011:154A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez y doña Adela Asua Batarrita.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 2496-2011, promovido en litigio social.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 155/2011, de 8 de noviembre de 2011

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2011:155A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Javier Delgado Barrio, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita.

Desestima el recurso de súplica del Fiscal sobre inadmisión del recurso de amparo electoral 5920-2011, promovido por el partido político Los Verdes Ecopacifistas.

Inadmisión de recurso de amparo: inadmisión por extemporaneidad. Recurso de amparo electoral: carácter subsidiario. Recurso de súplica: desestimación de recurso de súplica. Requisitos procesales: falta de subsanación de defectos procesales. Subsanación de defectos procesales: falta de diligencia procesal.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado el 31 de octubre de 2011, el Procurador de los Tribunales don Jesús María Jenaro Tejada, en nombre y representación del partido político Los Verdes Ecopacifistas, y bajo la dirección del Letrado don Alejandro Escribano Sanmartín, interpuso recurso de amparo electoral contra el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 8 de Valencia de 28 de octubre de 2011, dictado en el procedimiento contencioso-electoral núm. 683-2011, por el que se archiva el recurso interpuesto contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Valencia de 24 de octubre de 2011, sobre no proclamación de candidatura.

2. El recurso tuvo su origen en los siguientes antecedentes:

a) El partido recurrente, que no había obtenido ninguna representación parlamentaria en las anteriores elecciones generales celebradas en 2008, presentó su candidatura para las elecciones generales convocadas por Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, en la circunscripción de Valencia, sin adjuntar las firmas de, al menos, el 0,1 por 100 de los electores inscritos en el censo electoral de dicha circunscripción, tal como exige el art. 169.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero. Por acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Valencia de 24 de octubre de 2011 se decidió la no proclamación de la candidatura.

b) El partido demandante interpuso recurso contencioso-electoral ex art. 49 LOREG ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 8 de Valencia, que fue tramitado con el núm. 683-2011. Por diligencia de ordenación de 27 de octubre de 2011 la Secretaria Judicial hizo constar que siendo las 15:50 horas se puso en contacto con el representante de la candidatura para confirmar la recepción del fax remitido para subsanación de defectos apreciados en la demanda y que se le había solicitado que se remitiera nuevo fax a otro número, lo que se había verificado “a fin de subsanar dichos defectos en el plazo indicado de una hora, bajo apercibimiento de archivo de no verificarlo”. Por una segunda diligencia de ordenación de ese mismo día 27 de octubre de 2011, la Secretaria Judicial hizo costar que siendo las 19:30 horas no había comparecido el recurrente para otorgar poder apud acta o aportar poder notarial a favor del Letrado que firma la copia de la demanda y que a pesar de que no había sido solicitada la ampliación del plazo “a los efectos de no causarle indefensión, dado el escaso tiempo concedido para la subsanación, se le concede hasta mañana día 28 de octubre a las 10 horas para que atienda el requerimiento efectuado en resolución de esta fecha; asimismo se le requiere para que aporte el original de copia de la demanda remitida por fax y firmada al pie por el letrado citado; todo ello bajo apercibimiento de archivo, de no verificarlo”. Esta segunda diligencia de ordenación fue notificada al representante de la candidatura al mismo día 27 de octubre de 2011 a las 20:00 horas.

c) Por Auto de 28 de octubre de 2011 se acordó archivar sin más trámite el recurso, argumentando que conforme con lo dispuesto en el art. 49 LOREG, en relación con el art. 45.3 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, procedía el archivo de las actuaciones, al no haber subsanado el recurrente los defectos advertidos.

3. El partido recurrente adujo en su demanda de amparo que se había vulnerado el principio de igualdad, argumentando que unos partidos políticos tienen que recoger avales para presentarse y otros no y que un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid había permitido a una candidatura presentarse sin ningún aval y otro admitiendo una candidatura con avales recogidos entre el 17 y 23 de octubre. En virtud de ello suplicó que fueran anuladas las resoluciones impugnadas y admitida la candidatura del partido recurrente en la circunscripción de Valencia.

4. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 1 de noviembre de 2011, solicitó del órgano judicial el inmediato envío de una certificación acreditativa de la fecha de notificación del Auto impugnado, lo que se verificó mediante oficio de 2 de noviembre de 2011, en que se certificaba que el Auto de 28 de octubre de 2011 había sido notificado a la parte recurrente con esa misma fecha.

5. La Sala Primera de este Tribunal, por providencia de 3 de noviembre de 2011, inadmitió el recurso de amparo electoral por falta de agotamiento en la vía contencioso-administrativa previa.

6. El partido recurrente, mediante escrito registrado el 4 de noviembre de 2011, solicitó la revisión y aclaración de dicha providencia de inadmisión, al entender que se había agotado la vía judicial previa.

7. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado el 8 de noviembre de 2011, interpuso recurso de súplica contra la providencia de inadmisión, considerando que el tenor del art. 49.3 LOREG permite entender cumplido el requisito del agotamiento de la vía judicial previa y que la hipótesis fáctica producida en el presente supuesto es la misma que dio lugar al recurso de amparo núm. 5876-2011, resuelto por Sentencia de 3 de noviembre de 2011 que otorgaba el amparo solicitado por lo que procede “dejar sin efecto la providencia ahora recurrida en súplica, con la consiguiente admisión a trámite del presente recurso de amparo”.

II. Fundamentos jurídicos

1. El recurso de suplica interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la providencia de inadmisión dictada en el presente recurso de amparo debe ser desestimado.

El Ministerio Fiscal sustenta su recurso de súplica afirmando que conforme al art. 49.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG) debe considerarse agotada la vía judicial previa, en lo que también incide el partido recurrente. En efecto, el acceso al recurso de amparo electoral sólo exige para agotar la vía judicial previa la interposición del recurso contencioso-electoral al que se refiere el art. 49.1 LOREG. Ahora bien, es doctrina reiterada de este Tribunal que la exigencia de este requisito procesal del agotamiento es una manifestación del carácter subsidiario del recurso de amparo, lo que determina que el fracaso de los recursos idóneos para obtener la reparación del derecho constitucional supuestamente vulnerado equivaldría a su no utilización cuando tal fracaso sea imputable a la conducta procesal del recurrente (por todas, STC 114/2009, de 14 de mayo, FJ 3; y, en concreto, en supuestos de recursos de amparo electoral, STC 108/1991, de 13 de mayo).

Ésta es la situación que, precisamente, concurre en este caso. Como se ha expuesto más ampliamente en los antecedentes, el órgano judicial no tuvo la posibilidad de pronunciarse sobre el fondo de la cuestión controvertida que ahora se pretendía traer a este amparo, toda vez que se procedió al archivo del recurso contencioso-electoral en virtud de una causa legalmente prevista, como era el no haberse dado debido cumplimiento a requerimientos reiterados de subsanación, que, por otra parte, no puede reputarse contraria al art. 24.1 CE al haberse adoptado tras otorgar al recurrente la posibilidad de subsanación sin que procediera en dicho trámite a corregir los defectos puestos de manifiesto. Por tanto, ha sido el propio partido recurrente el que ha provocado con su propia conducta negligente un defectuoso agotamiento de la vía judicial previa a los efectos del presente recurso de amparo electoral, determinante de la causa de inadmisión apreciada en la providencia impugnada en súplica.

2. Al margen de lo anterior, también el presente recurso de amparo está incurso en extemporaneidad, toda vez que habiendo sido notificado el Auto impugnado el día 28 de octubre de 2011, la demanda de amparo tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal en la noche del día 31 de octubre de 2011 y, por tanto, superado el plazo de dos días a partir de la notificación de la resolución judicial recaída en el proceso previo, al que se refiere el art. 49.4 LOREG, en relación con el art. 2 del acuerdo de 20 de enero de 2000, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se aprueban normas sobre tramitación de los recursos de amparo a que se refiere la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Desestimar el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal y, en consecuencia, confirmar en su integridad la providencia de 3 de noviembre de 2011.

Madrid, a ocho de noviembre de dos mil once.

AUTO 156/2011, de 21 de noviembre de 2011

Sección Tercera

ECLI:ES:TC:2011:156A

Excms. Srs. don Eugeni Gay Montalvo, don Francisco José Hernando Santiago y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 8903-2006, promovido causa penal.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 157/2011, de 21 de noviembre de 2011

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2011:157A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita.

Acuerda la acumulación del recurso de amparo 4829-2009 al 4821-2009, promovidos ambos en pleito civil.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 158/2011, de 21 de noviembre de 2011

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2011:158A

Excms. Srs. don Eugeni Gay Montalvo, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Acuerda la extinción de la pieza separada de suspensión en el recurso de amparo 2343-2010, promovido por don Joan Puigcercós Boixassa, don Josep Lluis Carod Rovira y Esquerra Republicana de Catalunya.

Error judicial: aclaración de Sentencia en que se produjo el error. Suspensión cautelar de Sentencias civiles: pérdida sobrevenida de objeto del incidente de suspensión. Suspensión de la ejecución del acto que origina el amparo: desistimiento de la solicitud de suspensión cautelar; resoluciones judiciales, suspende.

AUTO

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 18 de marzo de 2010, don Joan Puigcercós i Boixassa, don Josep Lluis Carod Rovira y el partido político Esquerra Republicana de Catalunya, representado por el Procurador de los Tribunales don Emilio Martínez Benítez y asistidos por la Letrada doña Mélani Simón Martínez, interpusieron recurso de amparo contra la Sentencia dictada por la Sala Primera del Tribunal Supremo de 26 de enero de 2010, en proceso sobre protección del derecho al honor.

2. En la demanda de amparo, mediante otrosí, solicitaron al amparo del art. 56.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), la suspensión cautelar de la ejecución de la condena en costas que contenía la citada resolución y que se refería a las costas originadas en primera instancia.

3. Por providencias de 19 de mayo de 2010 la Sala Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y ordenar que se formara la presente pieza separada de suspensión, concediendo a la demandante de amparo y al Ministerio Fiscal, conforme a lo dispuesto en el art. 56 LOTC, plazo común de tres días para formular alegaciones en relación con la suspensión solicitada.

4. La representación procesal del recurrente, mediante escrito presentado el 30 de mayo de 2011, manifestó que tras solicitar aclaración del fallo de la Sentencia impugnada, la petición de suspensión carecía ya de objeto, puesto que el Tribunal Supremo en aclaración —mediante Auto de 22 de marzo de 2011— declaró que no procedía la condena al pago de las costas originadas en primera instancia y que se debió a un error lo establecido originariamente en la Sentencia. En definitiva, solicitaba la parte recurrente que se dejara sin efecto la solicitud de la suspensión pedida en la demanda de amparo.

5. El Ministerio Fiscal, a la vista del escrito presentado por la parte recurrente, solicitó, mediante escrito de 7 de junio de 2011, el archivo de la presente pieza de suspensión por pérdida de objeto.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Según dispone el art. 56.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la Sala que conozca de un recurso de amparo acordará la suspensión del acto de los poderes públicos por razón del cual se reclame el amparo cuando dicha ejecución, caso de llevarse a cabo, “hubiere de causar un perjuicio que haría perder al amparo su finalidad”, consagrándose, en el segundo inciso de dicho precepto, un límite a esta facultad, pues cabrá denegar la suspensión cuando de ella pueda seguirse “perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido” o “a los derechos fundamentales o libertades públicas de otra persona”.

En el presente caso, solicitada por la parte recurrente la suspensión cautelar del pronunciamiento sobre las costas que contenía la Sentencia impugnada, dicha petición —como la propia parte demandante ha puesto de manifiesto en su escrito de 25 de marzo de 2011— ha quedado sin objeto puesto que dicha condena de las costas ocasionadas en primera instancia era fruto de un error aclarado por el Tribunal Supremo mediante Auto de 22 de marzo de 2010.

Pues bien, en el presente supuesto, toda vez que los propios solicitantes de amparo han comunicado su voluntad de dejar sin efecto la solicitud de suspensión cautelar de la resolución impugnada, y no existe oposición del Ministerio Fiscal, procede declarar que la pretensión cautelar ha quedado privada de objeto.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Declarar extinguida la presente pieza de suspensión por pérdida de objeto.

Madrid, a veintiuno de noviembre de dos mil once.

AUTO 159/2011, de 21 de noviembre de 2011

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2011:159A

Excms. Srs. doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas y don Luis Ignacio Ortega Álvarez.

Declara la pérdida de objeto en el recurso de amparo 7557-2010, promovido por don Roberto García Martín y doña María del Prado Iñigo Gil.

Recurso de amparo: pérdida sobrevenida de objeto por satisfacción extraprocesal.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 20 de octubre de 2010, don Javier Pérez Castaño Rivas, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Roberto García Martín y doña María del Prado Iñigo Gil, interpuso recurso de amparo contra: a) la resolución de 29 de octubre de 2008 de la delegación de Cáceres de la Consejería de Educación de la Junta de Extremadura, que desestima el recurso de alzada deducido contra la resolución de la comisión de escolarización de Navalmoral de la Mata, por la que se adjudica plaza en el curso primero de educación infantil a su hijo en el Colegio Público El Pozón de Navalmoral de la Mata; b) la Sentencia núm. 152 de 21 de mayo de 2010 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, por la que, primero, se estima el recurso de apelación interpuesto por la Junta de Extremadura contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Cáceres, que estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto, anuló la referida resolución de 29 de octubre de 2008 de la Delegación de Cáceres de la Consejería de Educación de la Junta de Extremadura y reconoció el derecho de los recurrentes a que la escolarización de su hijo lo fuese en el colegio concertado Nuestra Señora de Guadalupe, y segundo, se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por los aquí recurrentes contra la misma resolución administrativa; y c) el Auto de 21 de septiembre de 2010 de la misma Sala por el que se desestima el incidente de nulidad de actuaciones plantado.

2. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 23 de septiembre de 2011, la representación procesal de los recurrentes adjuntó la resolución de la delegación de Cáceres de la Consejería de Educación de la Junta de Extremadura de 14 de septiembre de 2011 por la que, en atención a las circunstancias concurrentes en los actores desde el proceso de escolarización para el curso 2008-2009, se “estima la petición de los padres para que sus hijos puedan ser admitidos y matriculados en el CC ‘Nª Sª de Guadalupe’ de Navalmoral de la Mata (Cáceres), ajustándose a la siguiente ampliación de ratio: 1º de EI (4) y 1º de EP (6)”, considerando los actores que con esta resolución la Administración viene a satisfacer sus pretensiones, por lo que solicitan el dictado de un Auto de terminación y archivo del presente proceso sin imposición de costas.

3. Mediante diligencia de ordenación de 27 de septiembre de 2011 se acordó dar vista del anterior escrito al Ministerio Fiscal, por haber sobrevenido la carencia del objeto del recurso de amparo, para que en el plazo de tres días alegase lo que estimase pertinente.

4. En fecha de 14 de octubre de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Ministerio Fiscal por el que manifiesta que, a la vista del reconocimiento por la Administración y de la subsiguiente pérdida de objeto del proceso, no se opone a que se tenga por desistido el presente recurso de amparo.

II. Fundamentos jurídicos

1. Según reiterada doctrina de este Tribunal, la desaparición sobrevenida del objeto es una de las formas de terminación de los distintos procesos constitucionales, entre ellos el recurso de amparo, puesto que circunstancias acaecidas con posterioridad a la presentación de la demanda pueden hacer innecesario un pronunciamiento del Tribunal Constitucional (STC 305/2000, de 11 de diciembre, FJ 9; y AATC 43/1985, de 23 de enero; 189/1997, de 3 de junio; 139/1998, de 16 de junio; 243/2007, de 21 de mayo; 285/2008, de 22 de septiembre; y 287/2008, de 22 de septiembre por todos), debiendo ser distinguida dicha desaparición de la propia inexistencia originaria del objeto (STC 305/2000, de 11 de diciembre, FJ 9).

Según hemos afirmado en el ATC 439/2007, de 26 de noviembre, “aunque es cierto que nuestra Ley Orgánica no contempla la satisfacción extraprocesal de la pretensión como una causa extraordinaria de terminación del proceso de amparo, no resulta menos cierto, sin embargo, que, constituyendo el recurso de amparo un remedio jurisdiccional idóneo únicamente para la reparación de lesiones singulares y efectivas de los derechos fundamentales, sin que puedan hacerse valer por medio de dicha vía otras pretensiones que las dirigidas al restablecimiento o la preservación de aquellos derechos (art. 41.3 LOTC), cuando dicha pretensión se ha visto satisfecha extraprocesalmente, no cabe sino concluir, en principio, que el amparo impetrado carece desde ese momento de objeto sobre el que deba pronunciarse este Tribunal (por todos, ATC 17/2000, de 17 de enero, FJ único; y ATC 156/2003, de 19 de mayo, FJ 5). Y ello, naturalmente, tanto en aquellos supuestos en los que la denunciada lesión de los derechos constitucionales hubiese arrancado de un acto de la Administración pública como también en aquellas otras ocasiones en que las eventuales lesiones de los derechos fundamentales tuviesen su causa directa e inmediata en decisiones de los órganos del Poder Judicial (STC 203/2000, de 24 de julio, FJ 2, y las resoluciones allí citadas).” (FJ único).

2. 2. Del examen de la documentación obrante en autos se desprende que la resolución de 29 de octubre de de 2008 de la delegación de Cáceres de la Consejería de Educación de la Junta de Extremadura, de la que traen su causa las resoluciones judiciales también impugnadas, ha quedado sin efecto, ya que la resolución de la delegación de Cáceres de la Consejería de Educación de la Junta de Extremadura de 14 de septiembre de 2011, en atención a las circunstancias concurrentes en los actores desde el proceso de escolarización para el curso 2008-2009, viene a dar satisfacción a la petición de los recurrentes al generar las condiciones para que su hijo pueda ser admitido y matriculado en el Colegio Concertado “Nuestra Señora de Guadalupe” de Navalmoral de la Mata. Por ello procede, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 80 y 86.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), en relación con el art. 22 de la Ley de enjuiciamiento civil, declarar la pérdida de objeto del presente recurso.

3. De conformidad con lo establecido en el art. 95.2 LOTC, y no apreciándose temeridad ni mala fe, ni el mantenimiento de posiciones infundadas, no concurre motivo alguno para hacer un especial pronunciamiento en costas.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Declarar la pérdida de objeto del presente recurso de amparo.

Madrid, a veintiuno de noviembre de dos mil once.

AUTO 160/2011, de 22 de noviembre de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:160A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Desestima el recurso de súplica formulado por el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra frente al ATC 108/2011, de 5 de julio, que mantiene la suspensión de la norma foral impugnada en el recurso de inconstitucionalidad 1528-2011, promovido por el Presidente del Gobierno.

Autonomía local: límites de endeudamiento. Comunidades Autónomas: cuentas públicas. Impugnación de disposiciones de las Comunidades Autónomas: Navarra. Leyes de presupuestos: política económica. Presupuestos públicos: déficit público; principio de estabilidad presupuestaria. Recurso de súplica contra Autos del Tribunal Constitucional: desestimación de recurso de súplica contra Autos del Tribunal Constitucional. Suspensión de disposiciones de las Comunidades Autónomas: denegación de la solicitud de levantamiento de la suspensión; interés general; perjuicios hipotéticos. Unión Europea: Pacto europeo de estabilidad y crecimiento.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el 14 de marzo de 2011 el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el primer párrafo del art. 8.2 de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE, a fin de que se acordase la suspensión del precepto impugnado.

2. Por providencia de 29 de marzo de 2011 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de Navarra, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se acordó tener por invocado el art. 161.2 CE, lo que, conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Navarra”.

3. El Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra, en representación del Gobierno de dicha Comunidad Foral, presentó su escrito de alegaciones el día 20 de abril de 2011 interesando la desestimación del recurso interpuesto. Asimismo, mediante otrosí, solicitó el levantamiento de la suspensión que pesa sobre el precepto impugnado.

A su vez, el Letrado del Parlamento de Navarra, en nombre y representación de la Cámara, evacuó el trámite de alegaciones conferido por escrito registrado en este Tribunal el día 29 de abril de 2011, solicitando que el recurso fuese desestimado. Asimismo solicitó la tramitación de la pieza de suspensión sobre el levantamiento o confirmación de la suspensión antes de que transcurra el plazo de cinco meses previsto en el art. 161.2 CE.

4. El Pleno, por providencia de 5 de mayo de 2011, acordó oír al Abogado del Estado y al Gobierno y el Parlamento de Navarra para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que estimasen procedente sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión.

5. Evacuado el trámite conferido, se dictó el ATC 108/2011, de 5 de julio, por el que se acuerda mantener la suspensión del primer párrafo del art. 8.2 de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

6. Con fecha 13 de julio de 2011 el Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra interpuso recurso de súplica contra el ATC 108/2011, de 5 de julio, interesando que, con estimación de dicho recurso, se acuerde revocar el referido Auto y el levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado en el presente recurso de inconstitucionalidad.

En su recurso de súplica el Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra reitera la argumentación ya expuesta en su escrito de alegaciones presentado en el trámite conferido por la citada providencia de 5 de mayo de 2011, en relación con el mantenimiento o levantamiento de la suspensión inicialmente acordada.

Sostiene el Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra que este Tribunal no ha llevado a cabo en el ATC 108/2011, de 5 de julio, una adecuada ponderación de los intereses en juego. A su juicio, la representación del Estado no justifica la existencia de ningún perjuicio concreto ni real de imposible o difícil reparación, sino que sólo aduce perjuicios genéricos y meramente hipotéticos o potenciales. Además, tampoco existiría en ningún caso perjuicio real alguno para las medidas generales adoptadas por el Estado para lograr la estabilidad económica, ya que el ámbito de aplicación del precepto impugnado es relativamente reducido y está asegurado por un control que impedirá que se produzcan efectos indeseables sobre la solvencia financiera local y general, pues está ligado a un concreto y temporal plan de inversiones locales que cuenta con las correspondientes previsiones financieras e incorpora una cláusula de cierre y salvaguarda que consiste en una preceptiva autorización por la Administración de la Comunidad Foral de la operación de endeudamiento local. A ello se añade que el art. 14 dos del Real Decreto-ley 8/2010 fue modificado por la disposición adicional decimoquinta de la Ley 39/2010, de modo que se permite el endeudamiento local en términos similares a los previstos en la norma foral impugnada. Y, en fin, ha de tenerse en cuenta que las entidades locales navarras gozan de buena salud económico-financiera, siendo su nivel de endeudamiento sensiblemente inferior a la media nacional.

Insiste igualmente el Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra en que el precepto impugnado no contradice la legislación estatal (tras la reforma del Real Decreto-ley 8/2010 introducida por la disposición adicional decimoquinta de la Ley 39/2010) y que del alzamiento de la suspensión no se derivan perjuicios para el interés general ni para terceros, mientras que el mantenimiento de la suspensión acarrea un grave perjuicio para el interés general de las entidades locales de Navarra, al impedirles obtener financiación para desarrollar y culminar infraestructuras o servicios básicos para la Comunidad Foral, afectando a planes de infraestructuras e inversiones que ya están en marcha; la suspensión perjudica asimismo a los intereses privados, especialmente de los contratistas adjudicatarios de las obras y servicios con cargo a los planes citados, que van a padecer las dificultades derivadas del retraso o dificultad en los abonos por las entidades locales; y, por último, la suspensión provoca también perjuicios a los intereses de los ciudadanos, por la demora en la ejecución y materialización de infraestructuras y servicios básicos acogidos a los referidos planes.

Concluye el Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra reiterando que una adecuada ponderación de los anteriores criterios debe conducir al levantamiento de la suspensión, por ser menores los perjuicios o riesgos de la vigencia y aplicación del precepto impugnado respecto de los que se derivan de la suspensión

7. Con fecha 18 de julio de 2011 el Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra presentó en el Registro General de este Tribunal un escrito por el que de nuevo viene a interponer recurso de súplica contra el ATC 108/2011, de 5 de julio, ratificándose en el anteriormente presentado (cuyo contenido se reproduce) y añadiendo una consideración para sostener el levantamiento de la suspensión. Dicha consideración consiste en que con posterioridad al ATC 108/2011 se habría producido un hecho jurídico sobrevenido que vendría a confirmar que el precepto impugnado no sólo no contradice la legislación estatal, sino que se ajusta a los criterios de la política económica general del Estado, pues la inicial prohibición de endeudamiento local del art. 14 dos del Real Decreto-ley 8/2010, ya enervada por la modificación introducida por la disposición adicional decimoquinta de la Ley 39/2010, ha quedado nuevamente enervada por los arts. 4 a 13 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio (publicado en el “Boletín Oficial del Estado” de 7 de julio), que permite, con carácter excepcional, el endeudamiento local mediante operaciones de crédito a largo plazo para la cancelación de deudas con empresas y autónomos, en aras a favorecer la reactivación económica, que es la misma finalidad perseguida por la norma foral impugnada, según el Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra.

8. Mediante providencia de 19 de julio de 2011, el Pleno acordó dar traslado al Abogado del Estado y al Letrado del Parlamento de Navarra de los escritos presentados por el Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra interponiendo recurso de súplica contra el ATC 108/2011, de 5 de julio, para que en el plazo de tres días pudieran formular alegaciones al respecto.

9. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones con fecha 28 de julio de 2011, interesando la inadmisión, por extemporáneo, del escrito presentado por el Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra el 18 de julio de 2011, y la desestimación del recurso de súplica presentado con fecha 13 de julio de 2011.

Considera el Abogado del Estado, en primer lugar, que el nuevo recurso de súplica interpuesto el 18 de julio de 2011 por el Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra el 18 de julio de 2011 (que se limita a reproducir exactamente lo alegado en el recurso de 13 de julio, añadiendo únicamente lo que califica como hecho nuevo) no puede tenerse en cuenta por ser extemporáneo, al haber sido presentado fuera del plazo de tres días conferido por el art. 93.2 LOTC, plazo que ha de contarse desde que la representación procesal del Gobierno de Navarra se dio por notificada del ATC 108/2011, de 5 de julio, esto es, desde el 11 de julio de 2011, fecha en que el ATC 108/2011 le fue notificado por correo electrónico, como así se reconoce en el inicial recurso de súplica presentado con fecha 13 de julio de 2011, sin que la posterior notificación del ATC 108/2011 por correo certificado pueda reabrir el plazo de recurso. En consecuencia, aunque la notificación por correo electrónico del ATC 108/2011 fuese calificada como defectuosa, produce plenos efectos, al haberse dado por notificado el Gobierno de Navarra (art. 166.2 de la Ley de enjuiciamiento civil, en relación con el art. 80 LOTC). Por lo demás —continúa el Abogado del Estado— el pretendido hecho jurídico nuevo que se suscita en el segundo recurso de súplica (la publicación en el “Boletín Oficial del Estado” de 7 de julio de 2011 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio), era perfectamente conocido por el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra cuando interpuso su inicial recurso de súplica el 13 de julio de 2011.

Sin perjuicio de lo anterior, considera el Abogado del Estado que el recurso de súplica del Gobierno de Navarra, que se limita reiterar los argumentos aducidos en el incidente de suspensión, debe ser desestimado por los mismos fundamentos del ATC 108/2011, precisando al efecto que, de acuerdo con una sobradamente conocida doctrina constitucional, quedan al margen del objeto del incidente de suspensión y, por tanto, también de este recurso de súplica, las cuestiones que se refieran al fondo del recurso de inconstitucionalidad del que emana esta pieza incidental, por lo que carecen de relevancia para la resolución de este recurso las alegaciones del Gobierno de Navarra relativas a la presunta conformidad del precepto autonómico impugnado con la normativa básica estatal de contraste. En concreto, carecen de relevancia por este motivo las alegaciones del recurso que hacen referencia a que el precepto autonómico sería conforme con el art. 14 dos del Real Decreto-ley 8/2010, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, tras la reforma operada por la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011. Ésta es claramente la cuestión de fondo que se plantea en el escrito rector de este proceso y que queda al margen del presente incidente. Del mismo modo pertenecen notoriamente al fondo las alegaciones relativas a si la Comunidad Foral Navarra está o no sujeta a las restricciones al endeudamiento local establecidas en el Real Decreto-ley 8/2010. Otro tanto cabe decir —para el caso de que no se inadmita el escrito presentado el 18 de julio de 2011— del pretendido hecho nuevo referido a la publicación del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio.

En lo restante, continúa el Abogado del Estado, el recurso de súplica se limita a insistir en argumentos que ya fueron debidamente valorados y contestados por el ATC 108/2011 que se impugna. Así, se afirma en el recurso que los perjuicios apreciados como fundamento para el mantenimiento de la suspensión son “genéricos y meramente hipotéticos o potenciales”, cuando lo cierto es que, por desgracia, la presión de los mercados internacionales sobre la deuda soberana de la zona euro y, en concreto, sobre la española es bien concreta y real, manifestándose en una elevada prima de riesgo que debe pagar el Estado español para poder acceder a los mercados de crédito, habiéndose agravado la crisis de las deudas soberanas tras la solicitud de ayuda a la Unión Europea por parte de Portugal el 6 de abril de 2011 y del examen de la necesidad de Grecia de reestructurar su deuda, hechos que han determinado un incremento del riesgo de contagio a otros países de la zona euro, particularmente el nuestro. Por otro lado —continúa el Abogado del Estado— si actualmente el foco de los mercados internacionales está puesto en España, no puede desconocerse que precisamente las miradas están puestas en la capacidad del Estado de hacer cumplir los objetivos de déficit y reducción del endeudamiento por parte de las Administraciones autonómicas y locales.

Por otra parte, frente a lo que se afirma en el recurso de súplica, la comprobación autonómica de la operación de endeudamiento no evita los perjuicios referidos, conforme ya se razona en el ATC 108/2011, de 5 de julio, FJ 6, dado que la misma excluye la verificación del cumplimiento de los requisitos a que el art. 14 dos del Real Decreto-ley 8/2010 somete el endeudamiento local a largo plazo.

Tampoco es cierto que el mantenimiento de la suspensión vaya a producir graves perjuicios a los intereses públicos y privados, conectados con la imposibilidad de ejecutar determinados planes de inversión y de satisfacer deudas pendientes con contratistas de las entidades locales navarras afectadas, alegato que también fue descartado por el ATC 108/2011, de 5 de julio, FJ 6, sin que el recurso de súplica ofrezca nuevas razones para reconsiderar esta conclusión.

En fin, para el caso de que no se inadmita el escrito de recurso presentado el 18 de julio de 2011, se ocupa el Abogado del Estado del supuesto hecho nuevo consignado en dicho escrito, en el que se hace referencia a la aprobación del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, que vendría a poner de manifiesto, según el Gobierno Foral recurrente, que Navarra ha llevado a cabo una adecuada adaptación de la medida general estatal a las peculiaridades de la Comunidad Foral de Navarra. Sin perjuicio de insistir en que nuevamente es esta una alegación relativa al fondo que queda fuera de las cuestiones que han de valorarse para resolver sobre el mantenimiento de la suspensión, señala el Abogado del Estado que, en cualquier caso, resulta claro que el Real Decreto-ley 8/2011 no tiene el alcance pretendido por el Gobierno de Navarra. El Real Decreto-ley 8/2011 ni deroga ni modifica el art. 14 dos del Real Decreto-ley 8/2010, de modo que, con carácter general, sigue vigente la restricción al endeudamiento local previsto en dicho precepto. El Real Decreto-ley 8/2011 únicamente admite una modalidad excepcional de endeudamiento local para sufragar obligaciones líquidas, vencidas y exigibles, de forma que los límites generales al endeudamiento local no perjudiquen a la subsistencia de proveedores y contratistas y, en particular, de las pequeñas y medianas empresas. Por tanto, si alguna relevancia tiene este hecho nuevo para resolver el presente incidente, habría de serlo únicamente para confirmar el acierto del ATC 108/2011, de 5 de julio, en cuanto al mantenimiento de la suspensión.

A ello se añade, para concluir, que no puede desconocerse que la restricción al endeudamiento local establecida en el art. 14 dos del Real Decreto-ley 8/2010 tiene una vigencia temporal, limitada al “ejercicio económico 2011”. Por tanto, siendo precisamente la finalidad del presente recurso de inconstitucionalidad la de garantizar la plena vigencia de esa limitación estatal para las entidades locales navarras durante el ejercicio 2011, y dados los plazos en que razonablemente habrá de resolverse el recurso de inconstitucionalidad, si se levantase la suspensión el resultado sería que el art. 14 dos del Real Decreto-ley 8/2010 habría perdido vigencia sin ser de aplicación en la Comunidad Foral de Navarra. Pues bien, dada la limitada vigencia temporal que le resta a la restricción estatal al endeudamiento (a la resolución de esta súplica únicamente quedaría el último cuatrimestre del año), no parece que puedan invocarse graves perjuicios para las haciendas locales navarras como consecuencia del mantenimiento de la suspensión, máxime tras la habilitación de la línea de crédito por el Instituto de Crédito Oficial operada por el Real Decreto-ley 8/2011. Por el contrario, de levantarse la suspensión los perjuicios para los intereses públicos concernidos podrían ser de la gravedad apreciada por el ATC 108/2011 recurrido.

10. El Letrado del Parlamento de Navarra presentó su escrito de alegaciones con fecha 2 de septiembre de 2011, por el que, adhiriéndose al recurso de súplica interpuesto por el Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra, interesó el alzamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado en el presente recurso de inconstitucionalidad, al haber sobrevenido una circunstancia legal que lo permite, como es la publicación del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, cuyos arts. 4 a 13 contemplan la posibilidad de concertación por las entidades locales de operaciones de crédito para dar cumplimiento a sus obligaciones comerciales, en el marco de una línea financiera instrumentada por el Instituto de Crédito Oficial, estableciéndose asimismo en la disposición adicional segunda del propio Real Decreto-ley 8/2011 su aplicación a la Comunidad Foral Navarra, sin perjuicio de lo dispuesto en el sistema de convenio económico navarro. De todo ello resulta, según el Letrado del Parlamento de Navarra, que el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado, cuyas medidas posibilita el Real Decreto-ley 8/2011, supone situar a los ayuntamientos navarros en una situación de inferioridad frente a los de régimen común, y ello pese a ser menor su nivel de endeudamiento que el de éstos.

II. Fundamentos jurídicos

1. Contra nuestro ATC 108/2011, de 5 de julio, por el que acordamos mantener la suspensión de la vigencia del primer párrafo del art. 8.2 de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, interpone recurso de súplica el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra, al que se adhiere el Parlamento de Navarra, interesando el levantamiento de la suspensión, a lo que se opone el Abogado del Estado, conforme a las razones que quedan indicadas en el relato de antecedentes.

2. Como cuestión previa debemos resolver la objeción de admisibilidad planteada por el Abogado del Estado como consecuencia de la presentación por el Gobierno de Navarra en este Tribunal de dos escritos sucesivos de recurso de súplica contra el ATC 108/2011, de 5 de julio; el primero registrado, según quedó expuesto, el 13 de julio, y el segundo el 18 de julio. El Abogado del Estado interesa la inadmisión por extemporaneidad del segundo escrito, en el que se reitera íntegramente el contenido del recurso de súplica presentado el 13 de julio, añadiendo lo que el Gobierno de Navarra califica como hecho jurídico nuevo, en referencia a la publicación en el “Boletín Oficial del Estado” de 7 de julio de 2011 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio.

El ATC 108/2011, de 5 de julio, con su contenido íntegro, fue comunicado a efectos informativos —siguiendo una práctica habitual de este Tribunal— al Gobierno de Navarra por correo electrónico el 11 de julio de 2011, como se admite en el recurso de súplica presentado el 13 de julio de 2011, sin perjuicio de la ulterior notificación oficial del ATC 108/2011 por correo certificado, que se produjo el 13 de julio, a la que se acoge el Gobierno de Navarra para presentar con fecha 18 de julio un nuevo escrito de recurso de súplica, que reproduce en su integridad el anterior sin más adición que la alegación referida al Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, que califica como hecho nuevo.

En principio debe entenderse que el cómputo del plazo de tres días para la interposición del recurso de súplica contra Autos y providencias de este Tribunal (art. 93.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC) comienza desde la notificación en forma de la resolución impugnada, que en este caso se produjo, como queda dicho, el 13 de julio de 2011, lo que conduciría a la conclusión de que el escrito de recurso presentado el siguiente 18 de julio por el Gobierno de Navarra está dentro del referido plazo legal, si no fuera porque, como señala el Abogado del Estado, en el presente caso sucede que el Gobierno de Navarra se dio por notificado del ATC 108/2011 el 11 de julio de 2011, fecha en que le fue comunicado su contenido íntegro por correo electrónico —como así se reconoce en el inicial recurso súplica presentado con fecha 13 de julio de 2011— quedando así cumplido el trámite sin que la posterior notificación en forma del ATC 108/2011 reabra el plazo para recurrir, pues la comunicación por correo electrónico surte plenos efectos al haberse dado por notificado el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra (art. 166.2 de la Ley de enjuiciamiento civil, en relación con el art. 80 LOTC), interponiendo recurso de súplica en el plazo de los tres días siguientes. En consecuencia, el escrito de recurso presentado el 18 de julio de 2011 ha de inadmitirse por extemporáneo.

Sin perjuicio de lo indicado conviene advertir que la inadmisión del escrito presentado el 18 de julio de 2011 por el Gobierno de Navarra carece en todo caso de trascendencia práctica, pues, como ya se ha puesto de manifiesto, su contenido viene a reproducir en su integridad el contenido del recurso de súplica presentado el 13 de julio, sin más aditamento que la argumentación acerca de lo que el Gobierno autonómico recurrente califica como hecho sobrevenido con posterioridad al ATC 108/2011, de 5 de julio, en referencia a la publicación del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio.

Sobre este concreto punto debe recordarse (en línea con lo argumentado por el Parlamento de Navarra) que, conforme a reiterada doctrina constitucional, la aparición de circunstancias sobrevenidas es motivo suficiente para solicitar de este Tribunal la reconsideración de su decisión sobre el mantenimiento o alzamiento de la suspensión de la aplicación y vigencia del precepto impugnado (por todos, AATC 128/1993, de 20 de abril, FJ 1; y 79/2004, de 10 de marzo, FJ 5), si bien no es menos cierto que, como también señala el Abogado del Estado, en el presente caso sucede que el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, fue publicado en el “Boletín Oficial del Estado” del 7 de julio, por lo que era perfectamente conocido por el Gobierno de Navarra cuando interpuso su recurso de súplica el 13 de julio de 2011, en el que ningún argumento se contiene sobre la pretendida incidencia del Real Decreto-ley 8/2011 en la cuestión que nos ocupa.

Sin perjuicio de lo expuesto, y aunque el escrito presentado por el Gobierno de Navarra el 18 de julio de 2011 ha de ser inadmitido, como ya se ha dicho, no está de más señalar que los alegatos que en el mismo se contienen sobre la pretendida adecuación del precepto autonómico impugnado a las medidas estatales introducidas por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, además de tratarse de argumentos referidos al fondo de la pretensión que se suscita en el recurso de inconstitucionalidad (lo que excluiría su valoración en este momento procesal, en el que únicamente han de ponderarse los intereses que se encuentran concernidos y los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión del precepto impugnado), carecerían en cualquier caso de viabilidad para desvirtuar las conclusiones a las que llegamos en nuestro ATC 108/2011, de 5 de julio, pues el Real Decreto-ley 8/2011 ni deroga ni modifica el art. 14 dos del Real Decreto-ley 8/2010 (en la redacción dada al mismo por la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre), de modo que, con carácter general, sigue vigente la restricción al endeudamiento local previsto en dicho precepto.

El Real Decreto-ley 8/2011 únicamente viene a admitir una modalidad excepcional de endeudamiento local para sufragar obligaciones líquidas, vencidas y exigibles, de forma que los límites generales al endeudamiento local no perjudiquen a la subsistencia de proveedores y contratistas y, en particular, de las pequeñas y medianas empresas; es decir, el Real Decreto-ley 8/2011 atiende a paliar los eventuales perjuicios a los contratistas y adjudicatarios, a través de la admisión de una fórmula de endeudamiento que garantice el pago de las deudas vencidas y exigibles contraídas por las entidades locales. Y en todo caso debe recordarse al efecto que, como ya dijimos en nuestro ATC 108/2011, FJ 6, “tampoco los intereses particulares de los contratistas y adjudicatarios de las obras han de prevalecer frente a los intereses generales relacionados con la necesidad de adoptar las medidas precisas para hacer frente a una situación de inestabilidad financiera y crisis económica como el que actualmente vive nuestro país”, cuestión sobre la que luego habremos de volver.

3. El examen de los argumentos que se contienen en el recurso de súplica interpuesto con fecha 13 de julio de 2011 por la representación procesal del Gobierno de Navarra (al que se adhiere el Parlamento de Navarra) contra nuestro ATC 108/2011 conduce a la desestimación del recurso, en el que, sustancialmente, se vienen a reiterar los alegatos ya expuestos en el incidente sobre la suspensión, sin desvirtuar en ningún momento las razones por las que en el ATC 108/2011 se acordó el mantenimiento de la suspensión de la vigencia del primer párrafo del art. 8.2 de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Frente a lo que se sostiene en el recurso de súplica, insistiendo en argumentos ya rechazados por nuestro ATC 108/2011, el mantenimiento de la suspensión del precepto recurrido se justifica suficientemente por el Abogado del Estado en la existencia de perjuicios reales para la eficacia de las decisiones de política económica general adoptadas por el Estado ante la grave situación de crisis económica que afecta a nuestro país, singularmente la medida contenida en el art. 14.dos del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo (en la redacción dada al mismo por la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre), expresiva de la voluntad de contención del endeudamiento público de las entidades locales, y que tiene como objetivo la reducción del déficit público y el aseguramiento de la sostenibilidad fiscal a largo plazo, aspectos ambos intrínsecamente relacionados con la consecución de la estabilidad económica, objetivo macroeconómico auspiciado por el art. 40.1 CE —a lo que indiscutiblemente puede contribuir la gradual recuperación del equilibrio presupuestario— y con la propia garantía del principio de estabilidad presupuestaria, conforme establece el art. 135 CE tras la reciente reforma de este precepto (reforma de 27 de septiembre de 2011), adoptada precisamente para dar respuesta a la situación de agravamiento creciente de la crisis de la deuda soberana de la “zona euro” y su impacto sobre el crédito internacional de España.

En efecto, como ya afirmamos en nuestro ATC 108/2011, FJ 5, y conviene ahora insistir de nuevo en ello, el levantamiento de la suspensión de la vigencia del precepto foral impugnado podría poner en peligro la efectividad de la referida medida de política económica general, relacionada con el conjunto de la política estatal encaminada a lograr la contención del déficit y endeudamiento públicos, con las correlativas e indeseables consecuencias que, en el contexto de la actual situación económica y financiera, pudieran generarse para el conjunto de la economía española y, en especial para el equilibrio financiero de las cuentas públicas. Estas conclusiones resultan reforzadas a la luz del devenir de los acontecimientos después de dictado nuestro ATC 108/2011, pues, conforme recuerda el Abogado del Estado, no puede ignorarse que la presión de los mercados internacionales sobre la deuda soberana de la “zona euro”, que ha colocado a España en una situación de singular debilidad crediticia internacional, es muy real, manifestándose en una elevada prima de riesgo que debe pagar el Estado español para poder acceder a los mercados de crédito.

Y es que, como también señalamos en nuestro ATC 108/2011, FJ 5, no puede desconocerse que la vigencia y aplicación del precepto foral impugnado haría posible que se cuestionase la efectividad de una medida económica que, en el fondo, persigue la austeridad en las cuentas públicas, pues no otra es la finalidad de la restricción del endeudamiento de las entidades locales, afectando directamente, en consecuencia, a la credibilidad de España para afrontar los importantes esfuerzos exigidos para la contención del déficit y del endeudamiento públicos y responder a la actual situación de desconfianza en la deuda soberana de la “zona euro”.

Cierto es, conforme señala la Abogacía del Estado, que no resulta posible valorar la concreta incidencia que el mantenimiento de la suspensión del precepto foral impugnado tiene con el crédito internacional de España. Pero tampoco resulta discutible que en la actual situación de inestabilidad financiera cualquier hecho que pueda cuestionar la efectividad de las medidas adoptadas por España para contener el endeudamiento público, singularmente en lo que afecta a las Administraciones locales y autonómicas, perjudica seriamente una credibilidad financiera ya comprometida.

Justamente ha sido la necesidad de reforzar la credibilidad financiera del Estado español lo que ha determinado, según ya se ha señalado, la reforma de 27 de septiembre de 2011 del art. 135 CE. Como se advierte en la exposición de motivos de la Reforma, “la actual situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada crisis, no ha hecho sino reforzar la conveniencia de llevar el principio de referencia [estabilidad presupuestaria] a nuestra Constitución, al objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo. La presente reforma del artículo 135 de la Constitución Española persigue, por tanto, garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país”.

4. Debemos asimismo rechazar el argumento esgrimido en el recurso de súplica conforme al cual no existiría en ningún caso perjuicio real para las medidas generales adoptadas por el Estado para lograr la estabilidad económica, porque el ámbito de aplicación del precepto impugnado está asegurado por un control que impediría que se produjeran efectos indeseables sobre la solvencia financiera local y general, al estar ligado a un concreto y temporal plan de inversiones locales que cuenta con las correspondientes previsiones financieras e incorpora una cláusula de cierre y salvaguarda consistente en una preceptiva autorización por la Administración de la Comunidad Foral de la operación de endeudamiento local.

Tal alegato no supone en realidad otra cosa que la reiteración de los argumentos ya esgrimidos en su momento por el Gobierno de Navarra para instar el levantamiento de la suspensión del precepto foral impugnado, por lo que bastará con remitirse a lo razonado al respecto en nuestro ATC 108/2011, FJ 6, donde advertíamos que la comprobación autonómica de la viabilidad de la operación de endeudamiento local no evita los riesgos asociados a la producción del déficit público que la normativa estatal pretende conjurar, dado que ese examen no incluye la verificación del cumplimiento de los requisitos a los que el art. 14 dos del Real Decreto-ley 8/2010 (en la redacción dada al mismo por la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre) somete el endeudamiento local a largo plazo, requisitos que se imponen sin distinción del tipo de inversiones que se pretendan financiar, esto es, son exigibles tanto para los créditos destinados a financiar obras acogidas a los planes de infraestructuras e inversiones locales, como las que no se hayan acogido a tales planes.

5. Se insiste asimismo en el recurso de súplica en que el mantenimiento de la suspensión del precepto foral impugnado produciría graves perjuicios a los intereses públicos y privados, por la imposibilidad de ejecutar determinados planes de inversión y de satisfacer deudas pendientes con contratistas, alegato que nada añade a lo ya manifestado al respecto en su momento, por lo que de nuevo bastará con remitirse a lo razonado en nuestro ATC 108/2011, FJ 6, donde afirmamos que el alcance e intensidad de las restricciones impuestas por el legislador estatal al endeudamiento local, que producen el aplazamiento de la concertación de operaciones de endeudamiento, no es excesivo o desproporcionado en relación con la finalidad que esas medidas estatales persiguen, a lo que añadíamos que la suspensión afecta exclusivamente a la posibilidad de concertación de crédito por parte de las entidades locales, siendo, por tanto, ajena a las restantes fuentes de financiación de las actuaciones vinculadas al plan de inversiones locales y, en particular, a la participación de las entidades locales en los tributos forales, lo que excluye que la suspensión produzca el perjuicio al interés general de las entidades locales navarras que se alega en el recurso de súplica, perjuicio consistente en que se les impediría obtener financiación mediante la participación —por vía de transferencia de capital— en los tributos de la Comunidad Foral.

6. Se insiste igualmente en el recurso de súplica en que el mantenimiento de la suspensión del precepto foral impugnado perjudica a los intereses privados, especialmente de los contratistas adjudicatarios de las obras y servicios con cargo a los planes de infraestructuras e inversiones ya en marcha, que van a padecer las dificultades derivadas del retraso o dificultad en los abonos por las entidades locales, así como a los intereses de los ciudadanos, por la previsible demora que sufrirá la ejecución de las infraestructuras y los servicios básicos acogidos a los referidos planes, ante la falta de recursos económicos (endeudamiento) de la entidad local correspondiente.

Pues bien, conforme a lo ya razonado en el ATC 108/2011, FJ 6, y sin perjuicio de recordar que el Real Decreto-ley 8/2011 (al que pueden acogerse en este punto los ayuntamientos navarros, según su disposición adicional segunda) permite paliar los eventuales perjuicios a los contratistas y adjudicatarios, al admitir una posibilidad de endeudamiento excepcional que garantice el pago de las deudas vencidas y exigibles contraídas por las entidades locales, debemos reiterar que ni los intereses particulares de los contratistas y adjudicatarios de las obras y servicios, ni los intereses de los ciudadanos destinatarios de tales obras y servicios, pueden prevalecer frente a los intereses generales relacionados con la necesidad de adoptar las medidas precisas para hacer frente a una situación de inestabilidad financiera y crisis económica como la que actualmente sufre nuestro país, medidas entre las que se cuenta incluso, conforme hemos recordado, la reciente reforma del art. 135 CE, al objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo, reforzando el compromiso de España con la Unión Europea y, al propio tiempo, garantizando la sostenibilidad económica y social de nuestro país.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

1º Inadmitir por extemporáneo el escrito de recurso presentado por el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra el 18 de julio de 2011.

2º Desestimar el recurso de súplica interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra contra el ATC 108/2011, de 5 de julio, en el que se acuerda mantener la suspensión del primer párrafo del art. 8.2 de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Madrid, a veintidós de noviembre de dos mil once.

AUTO 161/2011, de 22 de noviembre de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:161A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Levanta la suspensión de la Ley de la Comunidad Valenciana 5/2011, de 1 de abril, de relaciones familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven, impugnada por el Presidente del Gobierno en el recurso de inconstitucionalidad 3859-2011.

Derecho de familia: atribución de vivienda familiar; convivencia; derecho de guarda y custodia. Menores: interés superior del menor. Suspensión de disposiciones de las Comunidades Autónomas: apariencia de buen derecho. Suspensión de disposiciones de las Comunidades Autónomas: levantamiento anticipado de la suspensión; perjuicios genéricos; perjuicios hipotéticos; perjuicios irreparables.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 4 de julio de 2011 el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Comunidad Valenciana 5/2011, de 1 de abril, de relaciones familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven.

El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE a fin de que se acordase la suspensión de la Ley impugnada.

2. Por providencia de 19 de julio de 2011 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado así como al Gobierno de la Generalitat Valenciana y a las Cortes Valencianas, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso —4 de julio de 2011— para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, lo que se comunicó a los Presidentes del Gobierno de la Generalitat Valenciana y de las Cortes Valencianas. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat Valenciana”.

3. Por escrito registrado en este Tribunal Constitucional el día 28 de julio de 2011 el Director General de la Abogacía General de la Generalitat Valenciana compareció en el proceso en representación del Gobierno de la Comunidad Autónoma solicitando una prórroga en el plazo para la formulación de alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia del Tribunal Constitucional de 5 de septiembre por el que se le prorroga en ocho días más el plazo concedido en la inicial providencia de 19 de julio.

4. El 29 de julio de 2011 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración.

5. Por escrito registrado en este Tribunal Constitucional el día 2 de septiembre de 2011 el Letrado de las Cortes Valencianas compareció en el proceso solicitando una prórroga en el plazo de alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia de 5 de septiembre por el que se le prorroga en ocho días más el plazo concedido en la inicial providencia de 19 de julio.

6. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado el día 8 de septiembre de 2011, comunicó que la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 6 de septiembre, había acordado dar por personada a la Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. El día 29 de septiembre de 2011 la representación procesal del Gobierno de la Generalitat Valenciana formuló sus alegaciones interesando la desestimación del recurso interpuesto. Mediante otrosí suplica el levantamiento de la suspensión inicialmente acordada por las razones que, sintéticamente, se exponen a continuación.

Señala en primer lugar que la procedencia del levantamiento de la suspensión ha de decidirse atendiendo a varios criterios: la presunción de legitimidad de la que gozan las normas con fuerza de ley; la necesidad de ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Así, la suspensión, como excepción a la regla general del mantenimiento de la eficacia que toda norma posee, requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen, circunstancia que no concurre en el presente caso.

A los efectos de justificar que no se produce ningún perjuicio irreparable o de difícil reparación para el interés público, analiza el contenido del art. 5 de la Ley 5/2011 en relación con lo dispuesto en el art. 92 del Código civil (CC). Señala que el carácter dispositivo de la mayor parte de los preceptos de la Ley 5/2011 permite con cierta facilidad el restablecimiento de las situaciones jurídicas en la hipótesis de una Sentencia anulatoria a la par que el mantenimiento de la suspensión entra en contravención con la presunción de constitucionalidad de la que ha de gozar la ley autonómica y con el propio carácter excepcional de la medida de suspensión que determina que su prolongación únicamente proceda cuando resulte especialmente justificada. Destaca que con la regulación de la ley valenciana la custodia compartida solamente se producirá, en el caso de que no exista acuerdo entre los progenitores, si el Juez valora, atendiendo a las circunstancias concurrentes, que no se perjudica al interés del menor pudiendo, en cualquier caso, modificar la situación jurídica previamente establecida. Por ello, el Director General de la Abogacía General de la Generalitat Valenciana entiende que no hay perjuicio irreparable alguno con la situación de custodia compartida, en caso de ausencia de pacto entre los progenitores, en cuanto que la última decisión corresponde a la autoridad judicial que, a tales efectos, habrá de tener en cuenta la opinión del menor y la del Ministerio Fiscal. La aplicación general de la custodia compartida, sin pacto de los progenitores es un efecto que la ley dispone pero no hace derivar automáticamente de manera que, conforme al contenido de la norma discutida, que las situaciones que se creen no serán nunca irreversibles y pueden estar sujetas a cambios derivados de las circunstancias concurrentes. Así, tanto en la ley valenciana como en el sistema del Código civil, el ejercicio de la custodia compartida se produce si los padres la solicitan pudiendo la autoridad judicial, en defecto de acuerdo, acordar dicha custodia compartida si estima que es la forma que protege adecuadamente el interés superior del menor. De esta manera no hay imposición alguna de una determinada situación jurídica puesto que, además, el resultado será siempre revisable y, de hecho, puede estar sometido a revisiones periódicas, conforme dispone el art. 5.5 de la Ley valenciana.

Por ello la representación procesal del Gobierno de la Generalitat Valenciana entiende que no puede probarse la producción de perjuicio irreparable alguno resaltando que la medida de prolongación de la suspensión es una medida que, dado su carácter excepcional, ha de tomarse con sumo cuidado pues sólo así se evita el indebido bloqueo del ejercicio de las competencias autonómicas. Así, estima que si el Gobierno no puede acreditar la existencia de perjuicios concretos el resultado debe ser el alzamiento de la suspensión.

Concluye descartando, con cita de la doctrina del ATC 12/1992, de 23 de enero, que la suspensión pueda ser fundada en la presunta inseguridad jurídica dimanante de la pendencia de un recurso de inconstitucionalidad, de la coexistencia del ordenamiento estatal con los autonómicos o de la reproducción de preceptos de la legislación estatal.

En virtud de lo anteriormente expuesto, la representación procesal del Gobierno Valenciano solicita el levantamiento de la medida de suspensión y el pleno restablecimiento de la vigencia de la Ley 5/2011.

8. El Letrado de las Cortes Valencianas formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el 3 de octubre de 2011 interesando la desestimación del recurso. Mediante otrosí solicita el levantamiento de la suspensión que pesa sobre la Ley 5/2001 por las razones que se recogen a continuación.

Comienza señalando que el levantamiento de la suspensión debe decidirse atendiendo a la presunción de legitimidad de las normas, en especial las que tienen fuerza de ley teniendo presente la necesidad de ponderar, de un lado, los intereses que se encuentren implicados, tanto el general y público como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, destaca que esta valoración debe efectuarse mediante el examen de las situaciones de hecho creadas y sin considerar, en principio, la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda, así como que es al Gobierno de la Nación a quien corresponde aportar los argumentos que justifiquen su mantenimiento, pues en caso de no hacerlo procederá el levantamiento de la suspensión.

Indica a continuación que en la demanda formulada no se justifica en modo alguno la necesidad de suspensión por lo que por esa razón procedería su levantamiento. Por otra parte el Letrado de las Cortes Valencianas indica que el levantamiento de la suspensión no supone en modo alguno un perjuicio de imposible o difícil reparación pues el objeto de la ley recurrida es establecer un régimen equitativo de las relaciones con los hijos de los progenitores mediante el denominado “pacto de convivencia” y solamente en el supuesto de que no fuera posible alcanzarlo se establece como criterio prevalente la convivencia con ambos progenitores. La aplicación de este régimen de custodia compartida únicamente se produce, a falta de pacto, con la decisión judicial previa audiencia al Ministerio Fiscal. De esta manera la custodia compartida se aplica como criterio prevalente pero no en todos los supuestos sin que haya una aplicación automática de esa forma de custodia. Tampoco la denominada custodia compartida es una fórmula de convivencia extraña o ignorada en el régimen común del Código civil pues su art. 92 lo contempla como una posibilidad, por lo que la única diferencia es que en la norma valenciana es de aplicación prevalente sin excluir otras opciones. Por otra parte, el Letrado de la Cámara autonómica resalta que el régimen regulador que se establece en los arts. 4 a 7 de la Ley 5/2011 contempla una serie de medidas destinadas a garantizar el bienestar de los menores, citando al respecto el art. 5.3 que establece un conjunto de factores que la autoridad judicial ha de ponderar para fijar el régimen de convivencia con cada progenitor, los cuales alcanzan una mayor precisión que las establecidas para las medidas recogidas en el Código civil.

Así, concluye que la aplicación de la ley recurrida y de este régimen de convivencia de custodia compartida como prevalente en ningún caso podría suponer perjuicios de imposible o difícil reparación ya que si ello fuera así en el mismo caso se encontrarían los menores cuyos progenitores no conviven con ellos sometidos al régimen establecido en el Código civil o en las Comunidades Autónomas que posean leyes de características semejantes a ésta y que no han sido objeto de recurso.

9. El Pleno, por providencia de 6 de octubre de 2011, acordó incorporar a los autos los escritos de alegaciones formulados por el Letrado de las Cortes Valencianas y el Director General de la Abogacía General de la Generalitat Valenciana y, en cuanto a la solicitud que formulan sobre el levantamiento de la suspensión de la Ley 5/2011, objeto del recurso, oír al Abogado del Estado para que, en el plazo de cinco días, exponga lo que estime procedente al respecto.

10. El Abogado del Estado, con fecha 18 de octubre, evacuó el trámite conferido interesando que se acuerde el mantenimiento de la suspensión, por los motivos que, sintéticamente, se exponen a continuación.

Comienza señalando que el Tribunal Constitucional tiene declarado que para la resolución de este tipo de incidentes es necesario ponderar, de un lado, los intereses implicados, tanto el general y público como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe hacerse mediante el examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones contenidas en la demanda (ATC 105/2010, de 29 de julio, FJ 2, con cita de otros). En definitiva, ha de procederse a una consideración de la gravedad de los perjuicios que originarían las situaciones de hecho que, previsiblemente, se producirían en caso de que se levantara o se mantuviera la suspensión. Aunque el Tribunal Constitucional se refiere a las situaciones de hecho creadas, la realidad es que lo que con más frecuencia se ha de examinar son las situaciones de hecho que, con cierto grado de previsibilidad, puedan producirse en el caso de levantarse la suspensión. Así estima indudable que lo que habrá de dilucidarse es si la hipótesis que formula, respecto a la probabilidad de los perjuicios que ocasionaría la aplicación de la norma recurrida, está lo suficientemente fundada.

En cuanto a los concretos perjuicios que ocasionaría el levantamiento de la suspensión alude, en primer lugar, a que la Ley valenciana 5/2011 sería un segundo pilar en la elaboración de un Código civil valenciano, que seguiría la senda ya iniciada por la Ley 10/2007, de 20 de marzo, de régimen económico matrimonial valenciano, segundo paso con el que se pretende la declarada voluntad de desplazar completamente al Código civil en esa Comunidad Autónoma, con clara infracción del art. 149.1.8 CE. De esta manera el legislador valenciano acomete la regulación de lo que en derecho de familia se denominan efectos comunes a la nulidad, separación y divorcio, previstos en los arts. 90 y ss. CC, los cuales quedarían reducidos al papel de mero Derecho supletorio. Destaca, como novedad de la norma impugnada, el establecimiento como régimen legal en defecto de pacto de lo que comúnmente se conoce como custodia compartida que se instaura por el legislador autonómico con la justificación de “subrayar la relevancia del contacto cotidiano y del roce frecuente entre los progenitores y sus hijos e hijas menores, como único cauce que posibilita el crecimiento del vínculo afectivo familiar y sienta las bases de un adecuado desarrollo psíquico y emocional de cada menor”, régimen que se aparta notoriamente del fijado por el Código civil en su art. 92, el cual solamente permite al Juez, excepcionalmente, acordar la guarda o custodia compartida, sin acuerdo de los progenitores, previo informe favorable del Fiscal y “sólo cuando de esta forma se protege adecuadamente el interés superior del menor”. En suma, el Abogado del Estado considera que la Ley 5/2011, careciendo de título competencial, regula determinados aspectos de las relaciones paterno-filiales con un contenido claramente divergente a lo previsto en la legislación común.

Descendiendo ya a los específicos perjuicios que ocasionaría la inmediata vigencia de los arts. 5 y 6 de la Ley 5/2011 alude a las diferencias entre el régimen del Código civil y el resultante de los arts. 3 b) y 5 de la ley autonómica. Diferencias que cifra en que, en el régimen estatal, el Juez, en caso de divergencia entre los progenitores, sólo excepcionalmente puede “con informe favorable del Ministerio Fiscal”, acordar “la guarda y custodia compartida fundamentándola en que sólo de esta forma se protege adecuadamente el interés superior del menor”. Por el contrario la Ley 5/2011 establece que ”a falta de pacto entre los progenitores” el Juez “como regla general, atribuirá a ambos progenitores, de manera compartida, el régimen de convivencia con los hijos e hijas menores de edad, sin que sea obstáculo para ello la oposición de uno de los progenitores o las malas relaciones entre ellos”, régimen que se prevé, incluso, para los menores lactantes, respecto de los que el Juez podrá, en su caso, “establecer un régimen de convivencia provisional, de menor extensión, acorde con las necesidades del niño o de la niña, que deberá ser progresivamente ampliado a instancia de cualquiera de los progenitores”. En este sentido, el Abogado del Estado resalta que la legislación valenciana no ofrece dudas cuando define el régimen de convivencia compartida como aquel “sistema dirigido a regular y organizar la cohabitación de los progenitores que no convivan entre sí con sus hijos e hijas menores, y caracterizado por una distribución igualitaria y racional del tiempo de cohabitación de cada uno de los progenitores con sus hijos e hijas menores, acordado voluntariamente entre aquéllos, o en su defecto por decisión judicial”. Añade el art. 3.b) la excepcionalidad de lo que denomina régimen de convivencia individual que define como “la atribución de la cohabitación con los hijos e hijas menores a uno solo de los progenitores de manera individual, sin perjuicio del derecho del otro progenitor a disfrutar de un régimen de relaciones con sus hijos o hijas menores adaptado a las circunstancias del caso.”

En definitiva, según el Abogado del Estado, el Código civil, atendiendo a la fragilidad de los intereses en juego relativos a la estabilidad afectiva y psicológica de los menores, trata, prudentemente, de ensayar el régimen de custodia compartida limitándolo a los supuestos en que exista acuerdo entre los progenitores. Parte así el legislador estatal de la razonable base de que un régimen como el de custodia compartida requiere la leal colaboración de los progenitores. El legislador valenciano, por el contrario, da prioridad al régimen de custodia compartida y establece que sólo excepcionalmente podrá el Juez “otorgar a uno solo de los progenitores el régimen de convivencia con los hijos e hijas menores cuando lo considere necesario para garantizar su interés superior, y a la vista de los informes sociales, médicos, psicológicos y demás que procedan. En ese supuesto, deberá establecer un régimen de relaciones familiares adaptado a las circunstancias propias del caso, que garantice el contacto de los hijos e hijas menores con ambos progenitores”. Alude seguidamente a la falta de consenso en la doctrina científica sobre la incidencia en la salud psicológica de los menores del peregrinaje entre domicilios al que, a su entender, aboca la aplicación del régimen valenciano estimando que este régimen presenta indudables riesgos para la estabilidad psicológica del niño en los casos en los que no resulta apoyado por una mutua colaboración de los progenitores. Este criterio de la irreversibilidad de los perjuicios, que el Tribunal ha aplicado en relación con la salvaguarda del interés ecológico, ha de ser aplicado con mayor motivo al interés del menor que ha de merecer esa misma calificación de preferente, dada su fragilidad y la irreparabilidad de los perjuicios que puede ocasionársele en caso de perturbación. En este sentido alude a que el interés superior del menor exige el mantenimiento del statu quo material y espiritual del menor, destacando la incidencia que cualquier alteración del mismo puede tener en su personalidad y futuro, en especial los cambios de residencia o de custodia. Así considera el Abogado del Estado que el régimen de custodia compartida supone la máxima inestabilidad para el menor, que resulta parcialmente paliada en los casos en los que existe una leal colaboración entre los progenitores que acuerdan un régimen similar de convivencia y educación de los menores mientras que alcanza niveles intolerables cuando ese mínimo consenso no existe. De esta forma estima el Abogado del Estado que en esa situación de crisis para el menor el legislador estatal ha optado por limitar los daños de la eventual inestabilidad a aquellos casos en los que existe colaboración leal en la custodia del menor, expresivo de un menor grado de conflicto exigiendo, en caso contrario, el informe favorable del Ministerio Fiscal como garantía de la defensa del interés del menor. Estima, en consecuencia el Abogado del Estado, que el normal desenvolvimiento de la Ley 5/2011 habrá de suponer que, en situaciones de conflicto entre los progenitores, se someta al menor a una grave inestabilidad y a una fuerte tensión emocional y psicológica con perjuicios para su salud afectiva difícilmente evaluables a priori pero ciertamente irreparables.

Estima el Abogado del Estado que estos razonamientos son trasladables al art. 6.1 cuando, al regular la atribución del uso de la vivienda habitual, introduce factores que distorsionan la prevalente atención al interés del menor pues el legislador valenciano dispone que “la preferencia en el uso de la vivienda familiar se atribuirá en función de lo que sea más conveniente para los hijos e hijas menores y, siempre que fuere compatible con ello, al progenitor que tuviera objetivamente mayores dificultades de acceso a otra vivienda”, introduciendo así un factor distorsionador del preferente interés del menor, como sería la dificultad de acceder a la vivienda de uno de los progenitores, concepto jurídico indeterminado cuya compatibilidad con el interés del menor queda al arbitrio del Juez y que viene determinado porque para el legislador valenciano el régimen general es el de custodia compartida de manera que sólo tiene sentido introducir el criterio antes aludido si efectivamente se mantiene la vigencia de la prioridad del régimen de custodia compartida. De esta manera resulta que el mantenimiento de la suspensión de la vigencia del art. 5 ha de conllevar necesariamente la del inciso citado del art. 6. Tampoco el resto del art. 6.1 está exento de ocasionar perjuicios pues, siendo el régimen general el de custodia compartida y teniendo en cuenta que resultará difícil que sea el interés del menor el que decante la atribución del uso de la vivienda, para el Abogado del Estado es lógico suponer que se otorgará el uso de la vivienda al que quede en peor situación patrimonial, el cual, sin embargo habrá de abonar al otro una compensación por el uso de la vivienda adjudicada. Este régimen no solo ha de ocasionar perjuicios para el interés del menor sino también para el del progenitor que se halle en peor situación económica tras la ruptura, perjuicios ambos difícilmente reparables y que habrán de colocar en una grave situación a los progenitores que se encuentren en la posición más débil.

Por lo que respecta a los perjuicios generales que ocasionaría el levantamiento de la suspensión de la vigencia de la Ley 5/2011 el Abogado del Estado, remitiéndose a un informe que adjunta de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia apunta, en primer lugar, al bloqueo de la competencia estatal sobre legislación civil que supone la ejecución por la Comunidad Valenciana del objetivo de crear un verdadero Código civil, bloqueo que alcanzaría ya la gravedad que se apreció en el ATC 336/2005, de 15 de septiembre, por cuanto se permitiría a la Comunidad Valenciana continuar con un proceso de codificación del Derecho civil tendente al establecimiento de un sistema jurídico civil completo y autónomo tal y como se anunciaba ya en la Ley de la Comunidad Valenciana 10/2007, de 20 de marzo, de régimen económico matrimonial valenciano. El Abogado del Estado señala que dicha alegación se desestimó en el ATC 156/2008, de 12 de junio, si bien considera que dicha decisión podría ser reconsiderada atendiendo tanto a que el total desplazamiento en Valencia del Código civil no parece ya una simple hipótesis como, a su juicio, ya señalaba acertadamente el ATC 336/2005, según el cual cuando el bloqueo de la competencia adquiere una extraordinaria intensidad, ese bloqueo, en sí mismo, constituye un perjuicio para los intereses públicos de indudable relevancia para la resolución del incidente de suspensión. A juicio del Abogado del Estado eso es lo que ocurre en el presente caso, pues el legislador valenciano ha emprendido el camino de desterrar de esa Comunidad Autónoma todo vestigio de la competencia legislativa estatal en materia de Derecho civil de manera que la excepción al orden constitucional de distribución de competencias adquiere tal gravedad que resulta trasladable la doctrina del ATC 336/2005 por lo que procede “en fase de justicia cautelar y aun sin anticipar la resolución de fondo que en su día resulte procedente, pronunciarse claramente a favor del mantenimiento de la suspensión, inclusive por fuerza del principio de seguridad jurídica que, como en otros casos (AATC 5/2003, FJ 7; y 71/2003, FJ 4), debemos considerar se encuentra, también aquí y excepcionalmente, presente”.

En segundo lugar plantea el Abogado del Estado los perjuicios a la seguridad jurídica que supondría la vigencia de la ley impugnada entendiendo de aplicación la doctrina del ATC 105/2010, de 29 de julio, dado que en este caso van a crearse situaciones jurídicas de difícil o imposible reversión en caso de que el recurso prospere.

En tercer lugar alude a la existencia de votos particulares al mantenimiento de la doctrina de los perjuicios (por todos, los formulados en el ATC 349/2003, de 29 de octubre) en los que se pone de manifiesto que la teoría de la irreparabilidad de los perjuicios no resulta de gran utilidad en un proceso abstracto que ha de decidir sobre la constitucionalidad de una ley de forma que, para una mejor garantía de la supremacía constitucional, en casos como en el de este incidente no puede perderse de vista la llamada apariencia de buen derecho. Ello no ha de suponer, a su juicio, prejuzgar la cuestión de fondo, pues señala que han existido ocasiones en las que la cuestión sustantiva, sin ser objeto de un análisis frontal, sí ha sido tenida en consideración en este incidente, en especial en los casos de manifiesta ausencia de cobertura competencial o de bloqueo de la competencia estatal (con cita de los AATC 243/1993, de 13 de julio, 78/1987, de 22 de enero, o 336/2005, de 15 de septiembre). Lo anterior resultaría de aplicación en un caso como el planteado en el que existe ya una consolidada doctrina constitucional respecto a la interpretación del art. 149.1.8 CE (por todas STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 76, y en relación con la Comunidad Valenciana STC 121/1992, de 28 de septiembre). En particular, de acuerdo con ésta última, inevitable presupuesto de la constitucionalidad de la Ley 5/2011 resultaría la acreditación de la subsistencia a día de hoy de costumbres en materia de relaciones paterno-filiales derivadas de los antiguos fueros con las que los preceptos recurridos tengan la necesaria conexión material, lo que no se ha demostrado en el curso del proceso.

Por último, el Abogado del Estado alega la inexistencia de perjuicio alguno para los intereses públicos y privados derivado del mantenimiento de la suspensión de la Ley 5/2011.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si, de acuerdo con el art. 161.2 CE, procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia que afecta a la Ley de la Comunidad Valenciana 5/2011, de 1 de abril, de relaciones familiares de hijos e hijas cuyos progenitores no conviven, norma cuya vigencia se encuentra suspendida en su aplicación como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE al promoverse recurso de inconstitucionalidad contra la misma por el Presidente del Gobierno.

La citada Ley 5/2011 se dicta, de acuerdo con su disposición final primera, al amparo de la competencia que el artículo 49.1.2 a) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana atribuye a la Generalitat, para conservar, modificar y desarrollar el Derecho foral civil valenciano, recuperando su contenido en lo concerniente al régimen económico matrimonial en plena armonía con la Constitución y la realidad social y económica valenciana, tal y como preceptúan el artículo 7 y la disposición transitoria tercera del Estatuto de Autonomía en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril. De hecho, el recurso promovido en nombre del Presidente del Gobierno es de carácter netamente competencial pues se fundamenta en la extralimitación de la competencia autonómica derivada de las previsiones de los citados preceptos del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en la redacción que a los mismos ha dado la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, y la consiguiente vulneración de la competencia estatal en materia de Derecho civil del art. 149.1.8 CE.

2. Las representaciones procesales del Gobierno y de las Cortes Valencianas han solicitado el levantamiento anticipado de la suspensión de la norma impugnada sin esperar al transcurso de los cinco meses previstos en el art. 161.2 CE. Tal solicitud resulta procedente, pues los cinco meses a los que hace referencia el citado precepto constitucional son, precisamente, el límite máximo previsto para la suspensión automática, incluyéndose entre las potestades de este Tribunal la de ratificar o levantar la suspensión dentro de ese plazo (al respecto, ATC 108/2011, de 5 de julio, FJ 2).

Sobre este tipo de incidentes de suspensión es reiterada nuestra doctrina según la cual, para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma, es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, se ha destacado que esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda, recordando que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de recurso (por todos, ATC 24/2011, de 3 de marzo, FJ 2).

3. Como ha quedado reflejado con más detalle en los antecedentes el Abogado del Estado asocia al levantamiento de la suspensión que pesa sobre la Ley 5/2011 la producción de perjuicios en dos ámbitos distintos. Por un lado, aquellos que califica como perjuicios generales que ocasionaría el levantamiento de la suspensión de la vigencia de la totalidad de la Ley 5/2001 y, más específicamente, los vinculados a la vigencia de los arts. 3 b), 5 y 6 de la norma impugnada a los que aludiremos posteriormente.

En cuanto a los perjuicios generales el Abogado del Estado, con apoyo en un informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, cita, en primer lugar, el bloqueo de la competencia estatal sobre legislación civil ya que, caso de alzarse la suspensión, entiende que se permitirá a la Comunidad Valenciana continuar con un proceso de codificación del Derecho civil tendente al establecimiento de un sistema jurídico civil completo y autónomo en el sentido que ya se anunciaba en la exposición de motivos de la Ley 10/2007, de 20 de marzo, de régimen económico matrimonial valenciano. En tal sentido considera que no resulta de aplicación lo decidido respecto a la última norma citada en el ATC 156/2008, de 12 de junio, FJ 8, en el que se desestimó tal alegación. Por el contrario defiende la aplicación de la doctrina del ATC 336/2005, de 15 de septiembre, FJ 5, en el que se apreció que la capacidad de bloqueo de la norma autonómica cuestionada respecto del ejercicio de competencias atribuidas al Estado por el bloque de constitucionalidad excedía de las situaciones normales de controversia competencial, por cuanto incluso podría poner en cuestión, hasta eliminarla o desvirtuarla, una competencia estatal claramente reconocida por la Norma fundamental con el consiguiente perjuicio actual y directo al interés general. En suma, a juicio del Abogado del Estado, el bloqueo de la competencia estatal en materia de Derecho civil adquiere ya en este punto la intensidad necesaria que justificaría la suspensión de la vigencia de la Ley 5/2011. En segundo lugar estima que la aplicación de la Ley 5/2011 podría conducir a la creación de situaciones de hecho y de derecho en las relaciones paterno-filiales de imposible o difícil reversión en el caso de que el recurso prosperase, por lo que la quiebra de la seguridad jurídica que se produciría justifica en este caso el mantenimiento de la suspensión. Finalmente, en tercer lugar, alude a la necesidad de que, para la resolución de este incidente cautelar, sea tomada en consideración, en ciertos casos como serían, por ejemplo, las situaciones de manifiesta ausencia de cobertura competencial, de reproducción de preceptos ya declarados inconstitucionales o de bloqueo de las competencias estatales, la denominada apariencia de buen derecho que se deriva del fondo del asunto, de tal forma que tal circunstancia fuera tenida en cuenta en casos en los que las normas estatales se verían desplazadas por la aplicación de la autonómica ahora suspendida, la cual ha sido dictada, a su juicio, sin cobertura competencial alguna, resultando, por ello, claramente inconstitucional, sin que, por dicha razón, debiera imponerse a esa parte procesal la plena justificación de los perjuicios que ocasionaría para los intereses públicos o privados la aplicación de la norma autonómica.

Desde esa misma perspectiva general el Director General de la Abogacía General de la Generalitat Valenciana ha solicitado el levantamiento de la suspensión señalando la ausencia de perjuicio irreparable alguno vinculado a la vigencia y aplicación de la ley. Así, estima que la Ley 5/2011 dispone pero en ningún caso impone la custodia compartida ya que, en todo caso, la autoridad judicial ha de decidir en función del interés del menor pudiendo modificar en cualquier momento su inicial decisión. En un sentido similar se ha manifestado el Letrado de las Cortes Valencianas que ha señalado la inexistencia de perjuicios de imposible o difícil reparación derivados de la aplicación de la Ley 5/2011 dado que la custodia compartida es un criterio prevalente pero de ello no se deriva su aplicación automática sino que la Ley 5/2011 permite a la autoridad judicial que tome en cuenta otros factores en el momento de adoptar su decisión.

4. Una vez expuestas las posiciones de las partes comenzaremos con la valoración de lo que el Abogado del Estado ha denominado perjuicios generales derivados de la vigencia y aplicación de la Ley 5/2011, a los que acabamos de hacer referencia, para posteriormente hacer referencia y examinar los perjuicios que vincula a la aplicación de concretos preceptos de la Ley 5/2011.

En cuanto a las alegaciones relativas al denunciado proceso de codificación del Derecho civil valenciano procede recordar, en primer término, lo que, en respuesta a similar alegación, señalamos en el ATC 156/2008, FJ 8, cuando indicamos que “[e]s evidente que dicha apreciación carece de la entidad suficiente para prosperar a los exclusivos efectos de este incidente, pues, por un lado, tiene un carácter meramente hipotético y resulta completamente ajena, no ya a la perspectiva propia de este incidente, que, como venimos insistiendo, es la de los perjuicios que se producirían si se levantara la suspensión de los preceptos implicados, sino, incluso, a este proceso jurisdiccional. Por otro lado resulta evidente que, en la eventualidad de que la declaración de la exposición de motivos de la ley impugnada fuera puesta en práctica de un modo que fuera estimado contrario al orden constitucional, siempre resultaría posible el ejercicio, por los órganos legitimados para ello, de las acciones a tal efecto previstas en la Constitución española y en nuestra propia Ley Orgánica”. En este sentido, es de apreciar que las críticas formuladas por el Abogado del Estado al pretendido ejercicio por el legislador valenciano del poder de codificar el Derecho civil remiten más bien al juicio sobre la validez constitucional de su actuación a la luz del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias lo cual supone un análisis del fondo del asunto que resulta vedado en incidentes de esta naturaleza. Igualmente hemos de descartar la procedencia de aplicar al presente caso la solución adoptada en el ATC 336/2005, de 15 de septiembre. En dicho Auto resolvimos mantener la suspensión del art. único de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 8/2004, de 22 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 11 de julio, del patrimonio cultural de Castilla y León, al apreciar que la capacidad de bloqueo de esa norma autonómica respecto del ejercicio de competencias atribuidas al Estado por el bloque de constitucionalidad excedía de las situaciones normales de controversia competencial, por cuanto incluso podría poner en cuestión, hasta eliminarla o desvirtuarla, una competencia estatal claramente reconocida por la Norma Fundamental con el consiguiente perjuicio actual y directo al interés general. Sin embargo, en este caso, no es posible llegar a la misma conclusión puesto que allí lo que se obstaculizaba era el “ejercicio de competencias palmariamente reconocidas a la Administración estatal por el bloque de constitucionalidad”, aspecto distinto del aquí debatido ya que las tachas opuestas en el recurso frente a la ley impugnada no afectan tanto a su contenido dispositivo cuanto a su objeto de regulación, que se dice ajeno a las competencias de la Comunidad Autónoma, disputa que remite directamente a la controversia competencial trabada en el proceso principal.

En cuanto a los perjuicios que padecería la seguridad jurídica de levantarse la suspensión de los preceptos impugnados ya tenemos declarado (por todos ATC 107/2011, de 5 de julio, FJ 5) que las divergencias de carácter competencial no pueden, por ese solo hecho, llevar irremisiblemente en los procesos en los que se ventilen cuestiones de este tipo a la suspensión de la norma autonómica, pues ello conduciría siempre al mantenimiento de la suspensión de las normas autonómicas impugnadas cuando de lo que se trata en este incidente es de, prescindiendo de la existencia de la contradicción entre la norma estatal y la autonómica, alegar y acreditar la irreparabilidad de los perjuicios que se derivarían de la vigencia y aplicación de la ley autonómica. Como ya señalamos en el citado ATC 156/2008, FJ 6, “[c]on la argumentación utilizada por el Abogado del Estado bastaría con que la norma autonómica impugnada en el proceso principal contradijera lo dispuesto en otra estatal no cuestionada constitucionalmente para que resultase procedente el mantenimiento de la suspensión de la primera, pues las diferenciaciones que el Abogado del Estado menciona obedecen a la existencia de dos normas diferentes, duplicidad que no conlleva, por si misma, perjuicios que determinen la decisión relativa al mantenimiento o levantamiento de la suspensión acordada, pues de lo que se trata en este incidente es de demostrar que, más allá de la existencia de un conflicto entre dos normas, aparecen concretos perjuicios irreparables derivados de la vigencia y aplicación de la norma autonómica durante la pendencia del proceso. Por ello, no se aprecia en este caso que el levantamiento de la suspensión lleve consigo un daño o perjuicio especial de la seguridad jurídica sino la inevitable incidencia sobre la misma propia de estas situaciones, sin que de dicha afectación se sigan perjuicios relevantes para los intereses generales o particulares”. Además, la propia irreversibilidad de las situaciones jurídicas creadas al amparo de la Ley 5/2011, en las que el Abogado del Estado funda su alegación de suspensión, puede ser legítimamente puesta en duda teniendo en cuenta que, de conformidad con el art. 5.5 de la Ley 5/2011, la autoridad judicial tiene la potestad de modificar el régimen de convivencia inicialmente decidido en atención a las circunstancias que concurran en cada caso concreto. Tampoco ha de resultar aquí de aplicación el criterio del ATC 105/2010, de 29 de julio, pues, amén de que el mantenimiento de la suspensión por fuerza del principio de seguridad jurídica reviste en nuestra doctrina un carácter ciertamente excepcional, tampoco estamos ante un asunto referido directamente a instituciones creadas para garantizar la seguridad jurídica preventiva en el tráfico jurídico-privado como allí acontecía.

Por último procede también descartar el alegato relativo a la necesidad de tener en cuenta la apariencia de buen derecho en relación con la manifiesta falta de cobertura competencial de la norma cuestionada pues, como ya señalamos en el ATC 156/2008, de 12 de junio, FJ 5, “resulta ser una cuestión vinculada a la pretensión de fondo de este proceso constitucional, que no es otra que la de interpretar, conforme al artículo 149.1.8 CE, si la Comunidad Valenciana tiene competencias para dictar la ley impugnada”.

5. Descartada la producción de los perjuicios que el Abogado del Estado achaca al levantamiento de la suspensión de la totalidad de la Ley 5/2011, hemos ahora de analizar los que vincula específicamente a la vigencia de sus arts. 3 b), 5 y 6.

En cuanto a los dos primeros el Abogado del Estado, contraponiendo su regulación con el art. 92 del Código civil (CC), estima que la opción del legislador valenciano por dar prioridad al régimen de la denominada custodia compartida, aún en los casos en los que no exista acuerdo entre los progenitores, supone colocar en primer término el interés de éstos en detrimento del superior de los menores afectados. Interés que se vería mejor salvaguardado en los supuestos en los que exista acuerdo entre los progenitores tal y como sucede en el art. 92 CC, acuerdo que el Abogado del Estado entiende expresión de la existencia de una leal colaboración entre ellos, la cual contribuiría a reducir el riesgo que para la estabilidad y bienestar del menor supone todo proceso de ruptura de la convivencia entre sus progenitores. Por ello estima que la opción de la Ley 5/2011 por la aplicación del régimen de custodia compartida, aun en situaciones de conflicto entre los progenitores, somete a los menores a “una grave inestabilidad y a una fuerte tensión emocional y psicológica, con perjuicios para su salud afectiva, difícilmente evaluables a priori, pero ciertamente irreparables”. Ello ha de determinar el mantenimiento de la suspensión de la vigencia del art. 5 así como del carácter excepcional con que el art. 3 b) califica al régimen de convivencia individual con uno de los progenitores. Por su parte, la suspensión del art. 6 ha de mantenerse, conforme alega el Abogado del Estado, además de por su directa vinculación a lo dispuesto en el art. 5, por cuanto, al atribuir el uso de la vivienda, siempre que fuera compatible con la conveniencia de los hijos menores, al progenitor que tuviera objetivamente mayores dificultades para el acceso a otra vivienda con la correlativa obligación de compensar al otro, va a ocasionar perjuicios para el interés tanto del menor como del progenitor que se halle en una peor situación económica tras la ruptura.

6. Como ha quedado expuesto, los perjuicios alegados por el Abogado del Estado respecto a los arts. 3 b) y 5 se refieren específicamente al supuesto, previsto en el art. 5.1 de la Ley 5/2011, en el que, en ausencia de pacto de convivencia familiar entre los progenitores —otorgado, conforme al art. 4, para acordar los términos de la relación con sus hijos—, la autoridad judicial, con la previa audiencia del Ministerio Fiscal, deba decidir, entre otras cuestiones, acerca de la relativa al “régimen de convivencia y/o de relaciones con los hijos e hijas menores para garantizar su contacto con ambos progenitores” [art. 4.2 a)]. Para dichas situaciones el apartado 2 del art. 5, precepto en el que el Abogado del Estado centra los perjuicios que aduce, dispone que la autoridad judicial “[c]omo regla general, atribuirá a ambos progenitores, de manera compartida, el régimen de convivencia con los hijos e hijas menores de edad, sin que sea obstáculo para ello la oposición de uno de los progenitores o las malas relaciones entre ellos.” Dicho régimen de convivencia compartida se define en el art. 3 a) de la Ley 5/2011 como “el sistema dirigido a regular y organizar la cohabitación de los progenitores que no convivan entre sí con sus hijos e hijas menores, y caracterizado por una distribución igualitaria y racional del tiempo de cohabitación de cada uno de los progenitores con sus hijos e hijas menores, acordado voluntariamente entre aquéllos, o en su defecto por decisión judicial”.

Centrado en tales términos el debate no es posible compartir el parecer del Abogado del Estado respecto a la concurrencia de los perjuicios alegados, los cuales, por lo demás, también serían predicables de la regulación estatal en la medida en que la misma, conforme al art. 92.8 CC, también permite al Juez, con el informe favorable del Ministerio Fiscal, decidir la aplicación del ejercicio compartido de la guarda y custodia de los hijos en defecto de acuerdo de los padres cuando estime que “solo de esta forma se protege adecuadamente el interés del menor”. Así es de apreciar que la aducida afectación a la estabilidad de los menores en los casos de falta de acuerdo de los padres respecto a la aplicación del régimen de custodia compartida se presenta carente de soporte o justificación documental alguno lo que hace que, como aconteció en el ATC 96/2011, de 21 de junio, FJ 6, debamos considerar de aplicación aquí nuestra doctrina, según la cual las alegaciones de las partes en este incidente no deben entenderse “sólo como un trámite de carácter formulario o un derecho que a las partes se confiere y que éstas pueden ejercitar como estimen oportuno, sino que ha de constituir carga que se les impone, especialmente al promotor del conflicto, ... de suerte que si ello no se efectúa o las razones que esgrime no son convincentes, habrá de desaparecer la suspensión excepcional creada por el automatismo” (ATC 75/2010, de 30 de junio, FJ 7, y los allí citados). Así, no se han aportado datos que permitan inferir que la aplicación de los preceptos impugnados —que suponen el establecimiento por decisión judicial de la custodia compartida en defecto de acuerdo de los progenitores al respecto, previa ponderación de las circunstancias concurrentes en cada caso— vaya a producir, desde el punto de vista cautelar que ahora hemos de adoptar y huyendo de toda consideración sobre el fondo del asunto, los invocados perjuicios sobre los menores de manera que hubieran de prevalecer sobre la presunción de constitucionalidad de la que gozan las normas discutidas y el interés general que se vincula a su aplicación efectiva.

Por otro lado, como acabamos de señalar y apuntan también las representaciones procesales del Gobierno de la Generalitat Valenciana y de las Cortes Valencianas, resulta que en todo caso la norma atribuye al Juez la ponderación necesaria para establecer el régimen de convivencia que estime más idóneo para la garantía del interés superior de los hijos atendiendo para ello, además de al criterio del Ministerio Fiscal, a una serie de factores que enumera el art. 5.3. Factores relativos a la edad de los hijos y su propia opinión al respecto, cuando tuvieran la madurez suficiente y, en todo caso, cuando hayan cumplido 12 años; la dedicación pasada a la familia, el tiempo dedicado a la crianza y educación de los hijos e hijas menores y la capacidad de cada progenitor; los informes sociales, médicos, psicológicos y demás que procedan; los supuestos de especial arraigo social, escolar o familiar de los hijos e hijas menores; las posibilidades de conciliación de la vida familiar y laboral de los progenitores; la disponibilidad de cada uno de ellos para mantener un trato directo con cada hijo o hija menor de edad y, finalmente, cualquier otra circunstancia relevante. Por otra parte, de la norma autonómica no resulta la aplicación automática de la denominada custodia compartida siendo posible, conforme al art. 5.4, que la autoridad judicial pueda “otorgar a uno solo de los progenitores el régimen de convivencia con los hijos e hijas menores cuando lo considere necesario para garantizar su interés superior, y a la vista de los informes sociales, médicos, psicológicos y demás que procedan”, régimen de convivencia susceptible, en los términos del art. 5.5 de la propia Ley 5/2011, tanto de ser sometido a controles periódicos por la autoridad judicial como de ser modificado por la misma atendiendo a los aludidos informes y a las circunstancias de cada caso concreto. En definitiva, la intervención de la autoridad judicial, a la que corresponderá garantizar la adecuada protección del interés del menor en los términos que resultan del art. 5 apartados 3, 4 y 5, permite apreciar que de la aplicación de los preceptos cuestionados no van a derivarse perjuicios que pudieran ser calificados como graves o irreparables.

De lo anterior resulta que, con independencia del juicio de fondo que merezcan los arts 3 b) y 5 de la Ley 5/2011, los perjuicios que el Abogado del Estado anuda a su efectiva aplicación no están debidamente concretados y mucho menos acreditada la gravedad e irreversibilidad de los mismos, por lo que no resulta suficiente su invocación para aconsejar el mantenimiento de la suspensión hasta que nos pronunciemos sobre el fondo de la controversia de la vigencia de unas normas dotadas, como producto de una Cámara legislativa, de la presunción de constitucionalidad de la que goza la ley autonómica.

7. En cuanto al art. 6, los efectos perjudiciales alegados por el Abogado del Estado se refieren al apartado 1 que señala que “[a] falta de pacto entre los progenitores, en los casos de régimen de convivencia compartida, la preferencia en el uso de la vivienda familiar se atribuirá en función de lo que sea más conveniente para los hijos e hijas menores y, siempre que fuere compatible con ello, al progenitor que tuviera objetivamente mayores dificultades de acceso a otra vivienda. En el caso de atribuirse la vivienda familiar a uno de los progenitores, si ésta es privativa del otro progenitor o común de ambos, se fijará una compensación por la pérdida del uso y disposición de la misma a favor del progenitor titular o cotitular no adjudicatario teniendo en cuenta las rentas pagadas por alquileres de viviendas similares en la misma zona y las demás circunstancias concurrentes en el caso. Tal compensación podrá ser computada, en todo o en parte, como contribución a los gastos ordinarios con el consentimiento de quien tenga derecho a ella o en virtud de decisión judicial. El mismo régimen jurídico se aplicará a los supuestos en los que se atribuya la convivencia con los hijos e hijas menores a uno solo de los progenitores”.

Tampoco en este caso puede ser aceptado el criterio del Abogado del Estado que entiende que con este régimen se distorsiona la necesaria atención al interés prevalente del menor al introducir un factor ajeno al mismo como es el criterio de la dificultad de acceso a la vivienda que, además, perjudica al progenitor que se encuentre en peor situación patrimonial dado que, presumiblemente, deberá asumir el pago de una compensación por el uso de la vivienda. En efecto, al igual que en el caso anterior, es la autoridad judicial la que ha de decidir la atribución del uso de la vivienda lo que asegura la toma en consideración en todo caso del superior interés de los menores afectados. En segundo lugar, a la luz del propio tenor literal del art. 6.1, cabe dudar de que la afectación al aludido interés de los menores se produzca pues el precepto proclama claramente como criterio de atribución del uso de la vivienda familiar, que ha de ser respetado en todo caso por la autoridad judicial en su decisión, el de la conveniencia de los hijos de suerte que la toma en consideración de las eventuales dificultades en el acceso a la vivienda por parte de uno de los progenitores solamente se producirá en el caso de que, a juicio de la autoridad judicial, resulte compatible con el aludido interés de los hijos. En tercer lugar, los perjuicios que se alegan a los intereses patrimoniales de uno de los progenitores, además de su marcado carácter hipotético, no pueden prevalecer sobre los intereses generales a que obedece la ley.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Levantar la suspensión de la Ley de la Comunidad Valenciana 5/2011, de 1 de abril, de relaciones familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven.

Madrid, a veintidós de noviembre de dos mil once.

AUTO 162/2011, de 23 de noviembre de 2011

Sección Primera

ECLI:ES:TC:2011:162A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y doña Adela Asua Batarrita.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 4574-2011, promovido en pleito civil.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 163/2011, de 2 de noviembre de 2011

Sección Primera

ECLI:ES:TC:2011:163A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y doña Adela Asua Batarrita.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 1723-2011, promovido en pleito civil.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 164/2011, de 7 de diciembre de 2011

Sección Primera

ECLI:ES:TC:2011:164A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y doña Adela Asua Batarrita.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 4906-2011, promovido en causa penal.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 165/2011, de 12 de diciembre de 2011

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2011:165A

Excms. Srs. don Eugeni Gay Montalvo, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco José Hernando Santiago y don Luis Ignacio Ortega Álvarez.

Estima el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal sobre inadmisión del recurso de amparo 10268-2009, promovido por don Carlos Luis Trujillo Abreu en procedimiento de vigilancia penitenciaria.

Derecho al secreto de las comunicaciones: intervención de las comunicaciones de un recluso con un órgano judicial, vulnerado. Especial trascendencia constitucional del recurso de amparo: incumplimiento jurisdiccional reiterado de la doctrina constitucional. Recurso de súplica contra providencias de inadmisión del Tribunal Constitucional: estimación y admisión a trámite de recurso de amparo.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 9 de diciembre de 2009, don Carlos Luis Trujillo Abreu, interno en el centro penitenciario de Valdemoro (Madrid), solicita asistencia jurídica gratuita a fin de interponer recurso de amparo contra los Autos dictados por el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria núm. 4 de Andalucía en el expediente 482-2009 y contra el expediente disciplinario núm. 453-2009. Efectuados los trámites oportunos, y una vez designados Procurador y Abogado del turno de oficio, el día 11 de marzo de 2010, la Procuradora de los Tribunales doña Rocío Marsal Alonso, asistida por la Letrada doña María del Carmen Duro López, en nombre y representación don Carlos Luis Trujillo Abreu, interpuso demanda de amparo contra los Autos de 11 de noviembre de 2009 y 10 de septiembre de 2009, dictados por el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria núm. 4 de Andalucía, por los que se desestiman los recursos de reforma y alzada, respectivamente, interpuestos por el recurrente contra el acuerdo sancionador de la comisión disciplinaria de 11 de agosto de 2009 (ED 453/2009-1101).

En el recurso de amparo se denuncia la vulneración del derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE), del derecho a la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE], así como de los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), a la defensa y a la utilización de medios de prueba pertinentes para la defensa (art. 24.2 CE). Tales vulneraciones se habrían producido, según el recurrente, al haber sido sancionado por unas manifestaciones efectuadas en un escrito dirigido al Juez de Vigilancia Penitenciaria, en el que se quejaba de lo que ocurría en el centro penitenciario, escrito que fue entregado por el interno en un sobre cerrado y cuyo contenido fue conocido por los funcionarios tras abrir el citado sobre. Obtenida, pues, la prueba que sustenta la sanción con vulneración del art. 18.3 CE, la misma es nula. Se denuncia, además, que las manifestaciones eran ejercicio de la libertad de expresión y no constitutivas de infracción alguna; que se denegaron indebidamente y sin razonamiento alguno todas las pruebas propuestas por el interno y que se opta por la sanción máxima sin motivación alguna.

2. Por providencia de 12 de abril de 2010 la Sección Tercera de este Tribunal decidió inadmitir el recurso de amparo, por no apreciar en el mismo la especial trascendencia constitucional que, como condición para la admisión de un recurso de amparo, requiere el art. 50.1 b) de la Ley Orgánica de este Tribunal (LOTC), en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo.

3. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 13 de mayo de 2010, el Fiscal ante el Tribunal Constitucional interpuso recurso de súplica contra la providencia de 12 de abril de 2010, argumentando que concurre la denunciada vulneración del derecho del interno al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE) y que el caso tiene especial trascendencia constitucional, a la luz de la jurisprudencia sentada por la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2.

En concreto, y respecto de la trascendencia constitucional del caso, sostiene el Fiscal que concurre el supuesto contenido en el apartado e), referido a los casos en que “la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho fundamental que se alega en el recurso esté siendo incumplida de modo general y reiterado por la jurisdicción ordinaria, o existan resoluciones judiciales contradictorias sobre el derecho fundamental, ya sea interpretando de manera distinta la doctrina constitucional, ya sea aplicándola en unos casos y desconociéndola en otros”. Tal y como refleja el fundamento de Derecho tercero del Auto de 10 de septiembre de 2009, dictado por el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, la razón de decidir del Auto es el seguimiento de la consolidada doctrina sentada por la Audiencia Provincial de Cádiz, que de modo reiterado ha establecido que “el secreto de las comunicaciones no ampara a escritos que van dirigidos a integrarse en un expediente judicial, y que la Administración penitenciaria no puede verse obligada a colaborar en hechos presuntamente delictivos”. Afirma el Fiscal que ello revela un incumplimiento de la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el derecho al secreto de las comunicaciones de los internos en centros penitenciarios, “que al parecer es general en la demarcación territorial de la Audiencia Provincial de Cádiz”. Y tal manera de proceder, en virtud del cual se resuelve habitualmente que “un sobre cerrado dirigido a un Juez puede interceptarse en prisión para examinar su —hasta ese momento— ignorado contenido, no parece que sea, al menos en principio, un fallo judicial en el que se haya ponderado mínimamente el ámbito de protección que dispensa el mentado derecho fundamental”.

En segundo lugar, entiende el Fiscal que también es posible estimar concurrente el supuesto contemplado en el apartado a) del fundamento de Derecho segundo de la citada STC 155/2009 (“recurso que plantee un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no haya doctrina del Tribunal Constitucional”), porque si bien existe jurisprudencia aplicable acerca del secreto de las comunicaciones en el ámbito penitenciario, la casuística es tan numerosa “que resulta deseable adentrarse en análisis separados sobre supuestos de hecho que presentan diferencias de matiz”, y en el presente caso se trata de la comunicación de un interno con la autoridad judicial de quien se reclamaba que pusiera fin a supuestos tratos vejatorios al propio interno que elevaba su queja. Un dato que, en opinión del Fiscal introduce un elemento novedoso que justificaría un pronunciamiento de este Tribunal “ponderando la correcta interpretación desde la perspectiva constitucional de lo establecido en el artículo 50.1 de la LOGP, cuando en él se prevé la comunicación por escrito, entregada en pliego cerrado y cedida mediante recibo”.

En virtud de lo todo lo cual, solicita el Fiscal que se deje sin efecto la providencia recurrida y se acuerde la admisión a trámite de la demanda.

4. Mediante una diligencia de ordenación de fecha 14 de mayo de 2010, la Secretaría de Justicia de la Sala Segunda dio traslado del escrito del Ministerio Fiscal a la representación procesal del demandante de amparo, a fin de que en el plazo de tres días pudiera alegar lo que estimase pertinente en relación al recurso de súplica formulado, de conformidad con lo previsto en el art. 93.2 LOTC.

5. El día 25 de mayo de 2010, la representación procesal del recurrente evacuó dicho trámite, formulando su adhesión a las alegaciones del Ministerio Fiscal e interesando la estimación del recurso de súplica interpuesto por éste y la admisión a trámite del recurso de amparo.

II. Fundamentos jurídicos

Único. El Ministerio Fiscal ha recurrido en súplica la providencia de 12 de abril de 2010 por la que la Sección Tercera de este Tribunal decidió inadmitir el presente recurso de amparo, al no apreciar en el mismo la especial trascendencia constitucional que, como condición para la admisión de un recurso de amparo, requiere el art. 50.1 b) de la Ley Orgánica de este Tribunal (LOTC), en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo.

Considera el Fiscal que el recurso de amparo debiera admitirse a trámite por concurrir en el mismo el requisito de la especial trascendencia constitucional, tal y como el mismo se perfila en la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, ya que de la fundamentación jurídica de las resoluciones recurridas se derivaría un incumplimiento general y reiterado de la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el derecho al secreto de las comunicaciones de los internos en centros penitenciarios en la demarcación territorial de Cádiz y sería conveniente un pronunciamiento del Tribunal acerca de una faceta del derecho fundamental al secreto de las comunicaciones de los internos, cuando se trata de la comunicación con una autoridad judicial a la que se reclama que ponga fin a supuestos tratos vejatorios al propio interno que elevaba la queja.

Como advierten la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, o el ATC 46/2011, de 28 de abril, FJ 2, corresponde a este Tribunal apreciar si el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo en razón de su especial trascendencia constitucional, atendiendo, conforme al art. 50.1 b) LOTC, “a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales” (criterios que ha desarrollado la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2). Ahora bien, en el presente caso, examinados los argumentos expuestos en el recurso de súplica interpuesto por el Fiscal, el Tribunal ha reconsiderado su postura y entiende que la solicitud de éste debe ser atendida.

En efecto, de conformidad con nuestra doctrina, la intervención administrativa de una comunicación escrita entre un interno en un centro penitenciario y un órgano judicial vulnera el derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE), al carecer de cobertura legal y hallarse expresamente prohibida por el Reglamento penitenciario de 1996 (SSTC 175/2000, de 26 de junio, FJ 4, y 15/2011, de 28 de febrero, FJ 6). Pese a lo cual, y como pone de relieve el Ministerio Fiscal, de la fundamentación jurídica de las resoluciones recurridas parece desprenderse un incumplimiento general y reiterado de dicha doctrina en una cierta demarcación territorial, lo que justificaría la admisión a trámite del recurso, a fin de que se produzca una decisión sobre el fondo en razón de su especial trascendencia constitucional.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Estimar el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal y, en consecuencia, anular la providencia de 12 de abril de 2010, dejándola sin efecto, y admitir a trámite el presente recurso de amparo.

Notifíquese a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal.

Madrid, a doce de diciembre de dos mil once.

AUTO 166/2011, de 12 de diciembre de 2011

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2011:166A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita.

Acuerda la acumulación del recurso de amparo 5673-2010 al 5267-2010, promovidos ambos en pleito civil.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 167/2011, de 12 de diciembre de 2011

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2011:167A

Excms. Srs. doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas y don Luis Ignacio Ortega Álvarez.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 4273-2011, promovido en causa penal.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 168/2011, de 13 de diciembre de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:168A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez.

Acuerda la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad 4204-2003, planteada por la Sala de lo Contencioso Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en A Coruña, en relación con los artículos 453.2 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar.

Cuestión de inconstitucionalidad: extinción de cuestión de inconstitucionalidad; normas declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional. Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad: cuestión de inconstitucionalidad resuelta previamente.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 26 de junio de 2003 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Sala de 1o Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en A Coruña, al que se acompaña, junto con el testimonio del recurso contencioso-disciplinario ordinario núm. 4-1-2003, que se tramita ante dicha Sala, el Auto de 16 de junio de 2003, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 468, apartado b), y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE.

2. La presente cuestión de inconstitucionalidad tiene su origen en el recurso contencioso-disciplinario ordinario (núm. 4-1-2003) interpuesto el 3 de enero de 2003 por el guardia civil don Francisco Carretero Porris, con destino en el destacamento de tráfico de Zamora, una vez agotada la vía administrativa previa, contra la sanción de cinco días de arresto impuesta por el teniente jefe del destacamento, como responsable de una falta leve prevista en el art. 7.27 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil. Una vez concluso el procedimiento, y antes de dictar Sentencia, la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, mediante providencia de 19 de mayo de 2003, acordó abrir el incidente previsto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y oír a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por el plazo común de diez días, sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 468, apartado b), y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE. Tanto el Fiscal como el Abogado del Estado manifestaron su oposición al planteamiento de la cuestión, mientras que el recurrente consideró que, a pesar de ir contra sus intereses, ya que retrasaría la Sentencia, debía plantearse la cuestión de inconstitucionalidad. La Sala dictó Auto con fecha 16 de junio de 2003, acordando plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 468, apartado b), y 453.2 de la Ley Orgánica procesal militar de 13 de abril de 1989, en el inciso “por falta grave”, al apreciar que entran en contradicción con lo establecido en los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE.

3. En el Auto de 16 de junio de 2003, la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en la STC 202/2002, de 28 de octubre, especialmente en los argumentos contenidos en sus fundamentos jurídicos 5 y 6 —que reproduce en parte—, en virtud de los cuales, y ante un caso idéntico, el Tribunal Constitucional acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los preceptos discutidos, ante las serias dudas de constitucionalidad que se le plantearon en la indicada Sentencia. Afirma el órgano judicial promotor de la cuestión que se le suscitan idénticas dudas sobre la constitucionalidad de los arts. 468 b) y 453.2 de la Ley Orgánica procesal militar respecto al caso sometido a su juicio, entendiendo que pudieran vulnerar los arts. 24.1, 106, 117.5 CE. Añade que la decisión de plantear la cuestión de inconstitucionalidad es la única que permite conjugar la obligada sumisión de los Tribunales de Justicia al principio de legalidad y al imperio de la ley en el ejercicio de la potestad jurisdiccional con el máximo respeto a la interpretación que el Tribunal Constitucional fija en sus resoluciones respecto de la constitucionalidad de las leyes. Por otra parte, se refiere a la relevancia que dichos preceptos tienen para la resolución del recurso, ya que las actuaciones se encuentran conclusas, restando por dictar el fallo resolutorio del proceso, fallo que abocaría a la Sala a aplicar necesariamente el art. 468 b) (en relación con el 453.2), al entrar de lleno en dicho supuesto el recurso sometido a su examen, por lo que, por vía del art. 493 c) de la Ley Orgánica procesal militar, tendría que declarar en Sentencia la inadmisibilidad del recurso ordinario interpuesto.

4. Mediante providencia de 30 de septiembre de 2003, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado”.

5. A través de escrito presentado en este Tribunal el 13 de octubre de 2003, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, se personó en la presente cuestión de inconstitucionalidad y formuló sus alegaciones en el sentido de remitirse a las realizadas en la cuestión de inconstitucionalidad elevada al Pleno por la Sala Segunda de este Tribunal (núm. 6188-2002), insistiendo en que la inconstitucionalidad por lesión del art. 24 CE habría de quedar justificada por la situación de indefensión, a lo que añadió la consideración de que la Sala proponente de la cuestión debería haber justificado la relevancia de las normas cuestionadas por la existencia de algún vicio de legalidad ordinaria que fuera inadecuado examinar en un procedimiento sumario.

6. En escrito recibido el 16 de octubre de 2003, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que, aun cuando la citada Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar, con remisión del recurso a la dirección de estudios y documentación de la Secretaría General.

7. El 16 de octubre de 2003 se recibió escrito del Presidente del Senado, en el que comunicaba que la Cámara se personaba en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

8. Por escrito registrado el 31 de octubre de 2003, el Fiscal General del Estado formuló sus alegaciones, interesando la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 468 b) y 453.2, inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por entender que los referidos preceptos pueden vulnerar los arts. 24, 106 y 117.5 CE. Tras una detallada exposición de los antecedentes del caso y de la doctrina constitucional en relación con el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 CE, señala el Fiscal General del Estado que los preceptos impugnados no se adecuan a las exigencias constitucionales de aquel derecho, pues los sancionados por faltas leves carecen de la posibilidad de acudir a la vía judicial para impugnar las sanciones cuando consideren que las mismas infringen las normas de nuestro ordenamiento jurídico que no tengan por objeto la regulación de derechos fundamentales, creando un espacio inmune a la jurisdicción que vacía de contenido el derecho fundamental, según se señalaba en la STC 202/2002. Por tanto, la regulación cuestionada debe ser considerada contraria no sólo a las exigencias derivadas del derecho a la tutela judicial efectiva, sino también de los arts. 106.1 y117.5 CE, en la medida en que dicha exención jurisdiccional impide que los Tribunales castrenses puedan controlar la legalidad de la actuación de las autoridades militares que tienen reconocida competencia en el ámbito disciplinario militar para la imposición de sanciones por faltas leves, y, además, contraviene los principios constitucionales que deben observarse en la regulación de dicha jurisdicción, entre los que se encuentra el respeto a los derechos fundamentales.

II. Fundamentos jurídicos

Único. La Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto con sede en A Coruña ha planteado cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 468, apartado b), y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE, al impedir al sancionado por una infracción leve impugnar por motivos de legalidad ordinaria la actuación administrativa a través de un recurso contencioso-disciplinario ordinario.

La presente cuestión de inconstitucionalidad ha de considerarse resuelta por lo establecido en la reciente STC 177/2011, de 8 de noviembre, en la que se declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468, apartado b), de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, resolución que tiene el valor de cosa juzgada y plenos efectos erga omnes a partir del día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (arts. 164.1 CE y 38.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Por consiguiente, una vez declarados inconstitucionales y nulos, los preceptos cuestionados han sido expulsados del ordenamiento, lo que determina que, conforme a una reiterada jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 387/1993, de 23 de diciembre, FJ único; 72/1997, de 10 de abril, FJ único; 91/1997, de 8 de mayo, FJ único; y AATC 271/2005, de 21 de junio, FJ único; y 77/2007, de 27 de febrero, FJ único), debamos apreciar la desaparición sobrevenida del objeto de la cuestión aquí planteada con respecto a los citados preceptos legales, en la medida en que con su anulación ha quedado disipada la duda de constitucionalidad que el órgano judicial albergaba en relación con aquéllos.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Declarar extinguida la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4204-2003, por desaparición sobrevenida de su objeto.

Madrid, a trece de diciembre de dos mil once.

AUTO 169/2011, de 13 de diciembre de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:169A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez.

Acuerda la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad 5219-2003, planteada por la Sala de lo Contencioso Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en A Coruña, en relación con los artículos 453.2 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar.

Extinción de cuestión de inconstitucionalidad: ATC 168/2011.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 8 de agosto de 2003 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en A Coruña, al que se acompaña, junto con el testimonio del recurso contencioso-disciplinario ordinario núm. 4-9-2003, que se tramita ante dicha Sala, el Auto de 30 de julio de 2003, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 468, apartado b), y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE.

2. La presente cuestión de inconstitucionalidad tiene su origen en el recurso contencioso-disciplinario ordinario (núm. 4-9-2003) interpuesto el 24 de enero de 2003 por el cabo primero de la Guardia Civil don Juan Miguel Gasco Paredes, con destino en el destacamento de tráfico de Logroño, una vez agotada la vía administrativa previa, contra la sanción de reprensión impuesta en fecha 12 de noviembre de 2002 por el teniente jefe del destacamento, como responsable de una falta leve disciplinaria prevista en el art. 7.9 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil. Una vez concluso el procedimiento, y antes de dictar Sentencia, la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, mediante providencia de 30 de junio de 2003, acordó abrir el incidente previsto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y oír a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por el plazo común de diez días, sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 468, apartado b), y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE. Tanto el Fiscal como el Abogado del Estado manifestaron su oposición al planteamiento de la cuestión, mientras que la postura del recurrente fue favorable al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. La Sala dictó Auto con fecha 30 de julio de 2003, acordando plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 468, apartado b), y 453.2 de la Ley Orgánica procesal militar de 13 de abril de 1989, en el inciso “por falta grave”, al apreciar que entran en contradicción con lo establecido en los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE.

3. En el Auto de 30 de julio de 2003, la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en la STC 202/2002, de 28 de octubre, especialmente en los argumentos contenidos en sus fundamentos jurídicos 5 y 6 —que reproduce en parte—, en virtud de los cuales, y ante un caso idéntico, el Tribunal Constitucional acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los preceptos discutidos, ante las serias dudas de constitucionalidad que se le plantearon en la indicada Sentencia. Afirma el órgano judicial promotor de la cuestión que se le suscitan idénticas dudas sobre la constitucionalidad de los arts. 468 b) y 453.2 de la Ley Orgánica procesal militar respecto al caso sometido a su juicio, entendiendo que pudieran vulnerar los arts. 24.1, 106, 117.5 CE. Añade que la decisión de plantear la cuestión de inconstitucionalidad es la única que permite conjugar la obligada sumisión de los Tribunales de Justicia al principio de legalidad y al imperio de la ley en el ejercicio de la potestad jurisdiccional con el máximo respeto a la interpretación que el Tribunal Constitucional fija en sus resoluciones respecto de la constitucionalidad de las leyes. Por otra parte, se refiere a la relevancia que dichos preceptos tienen para la resolución del recurso, ya que las actuaciones se encuentran conclusas, restando por dictar el fallo resolutorio del proceso, fallo que abocaría a la Sala a aplicar necesariamente el art. 468 b) (en relación con el 453.2), al entrar de lleno en dicho supuesto el recurso sometido a su examen, por lo que, por vía del art. 493 c) de la Ley Orgánica procesal militar, tendría que declarar en Sentencia la inadmisibilidad del recurso ordinario interpuesto.

4. Mediante providencia de 30 de septiembre de 2003, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado”.

5. A través de escrito presentado en este Tribunal el 13 de octubre de 2003, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, se personó en la presente cuestión de inconstitucionalidad y formuló sus alegaciones en el sentido de remitirse a las realizadas en la cuestión de inconstitucionalidad elevada al Pleno por la Sala Segunda de este Tribunal (núm. 6188-2002), insistiendo en que la inconstitucionalidad por lesión del art. 24 CE habría de quedar justificada por la situación de indefensión, esto es, por la existencia eventual de motivos de impugnación de las sanciones de pura legalidad ordinaria que no tuvieran cabida en un procedimiento sumario, de forma que la Sala proponente de la cuestión debería haber justificado la relevancia de las normas cuestionadas por la existencia de algún vicio de legalidad ordinaria que fuera inadecuado examinar en un procedimiento sumario.

6. En escrito recibido el 16 de octubre de 2003, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que, aun cuando la citada Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar, con remisión del recurso a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

7. El 16 de octubre de 2003 se recibió escrito del Presidente del Senado, en el que comunicaba que la Cámara se personaba en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

8. Por escrito registrado el 31 de octubre de 2003, el Fiscal General del Estado formuló sus alegaciones, interesando la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 468 b) y 453.2, inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por entender que los referidos preceptos pueden vulnerar los arts. 24, 106 y 117.5 CE. Tras una detallada exposición de los antecedentes del caso y de la doctrina constitucional en relación con el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 CE, señala el Fiscal General del Estado que los preceptos impugnados no se adecuan a las exigencias constitucionales de aquel derecho, pues los sancionados por faltas leves carecen de la posibilidad de acudir a la vía judicial para impugnar las sanciones cuando consideren que las mismas infringen las normas de nuestro ordenamiento jurídico que no tengan por objeto la regulación de derechos fundamentales, creando un espacio inmune a la jurisdicción que vacía de contenido el derecho fundamental, según se señalaba en la STC 202/2002, fundamento jurídico 5. Por tanto, la regulación cuestionada debe ser considerada contraria no sólo a las exigencias derivadas del derecho a la tutela judicial efectiva, sino también de los arts. 106.1 y117.5 CE, en la medida en que dicha exención jurisdiccional impide que los Tribunales castrenses puedan controlar la legalidad de la actuación de las autoridades militares que tienen reconocida competencia en el ámbito disciplinario militar para la imposición de sanciones por faltas leves, y, además, contraviene los principios constitucionales que deben observarse en la regulación de dicha jurisdicción, entre los que se encuentra el respeto a los derechos fundamentales. Concluye el Fiscal General del Estado que ni siquiera el reconocimiento de que la disciplina forme parte esencial de la organización militar puede determinar que se considere compatible con la Constitución la regulación cuestionada, pues como se reconocía en la STC 202/2002, fundamento jurídico 5, el lugar que la disciplina debe ocupar en la organización castrense podría justificar el reconocimiento de “determinadas restricciones …, pero ello no implica que tal ordenación pueda escapar a los principios constitucionales, tal como viene expresa y terminantemente expuesto por el art. 8.2 CE

II. Fundamentos jurídicos

Único. La Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto con sede en A Coruña ha planteado cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 468, apartado b), y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE, al impedir al sancionado por una infracción leve impugnar por motivos de legalidad ordinaria la actuación administrativa a través de un recurso contencioso-disciplinario ordinario.

La presente cuestión de inconstitucionalidad ha de considerarse resuelta por lo establecido en la reciente STC 177/2011, de 8 de noviembre, en la que se declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468, apartado b), de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, resolución que tiene el valor de cosa juzgada y plenos efectos erga omnes a partir del día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (arts. 164.1 CE y 38.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Por consiguiente, una vez declarados inconstitucionales y nulos, los preceptos cuestionados han sido expulsados del ordenamiento, lo que determina que, conforme a una reiterada jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 387/1993, de 23 de diciembre, FJ único; 72/1997, de 10 de abril, FJ único; 91/1997, de 8 de mayo, FJ único; y AATC 271/2005, de 21 de junio, FJ único; y 77/2007, de 27 de febrero, FJ único), debamos apreciar la desaparición sobrevenida del objeto de la cuestión aquí planteada con respecto a los citados preceptos legales, en la medida en que con su anulación ha quedado disipada la duda de constitucionalidad que el órgano judicial albergaba en relación con aquéllos.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Declarar extinguida la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5219-2003, por desaparición sobrevenida de su objeto.

Madrid, a trece de diciembre de dos mil once.

AUTO 170/2011, de 13 de diciembre de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:170A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez.

Acuerda la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad 3658-2004, planteada por la Sala de lo Contencioso Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en A Coruña, en relación con los artículos 453.2 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar.

Extinción de cuestión de inconstitucionalidad: ATC 168/2011.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 7 de junio de 2004 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en A Coruña, al que se acompaña, junto con el testimonio del recurso contencioso-disciplinario ordinario núm. 4-4-2003, que se tramita ante dicha Sala, el Auto de 20 de mayo de 2004, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 468, apartado b), y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE.

2. . La presente cuestión de inconstitucionalidad tiene su origen en el recurso contencioso-disciplinario ordinario (núm. 4-4-2003) interpuesto el 20 de enero de 2003 por el comandante del Ejército de tierra don Antonio LLuna de la Peña, con destino en el Rimix Garellano 45 de Munguía, Vizcaya, una vez agotada la vía administrativa previa, contra la sanción de cuatro días de arresto impuesta por el teniente coronel jefe del batallón de infantería ligera Legazpi III 45, como responsable de una falta leve prevista en el art. 7.34 de la Ley Orgánica 8/98, de 2 de diciembre, de régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas. Una vez concluso el procedimiento, y antes de dictar Sentencia, la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, mediante providencia de 3 de mayo de 2004, acordó abrir el incidente previsto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y oír a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por el plazo común de diez días, sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 468, apartado b), y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE. Tanto el Fiscal como el Abogado del Estado manifestaron su oposición al planteamiento de la cuestión, mientras que el recurrente consideró que, a pesar de ir contra sus intereses, ya que retrasaría la Sentencia, debía plantearse la cuestión de inconstitucionalidad impulsándola con la mayor celeridad. La Sala dictó Auto con fecha 20 de mayo de 2004, acordando plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 468, apartado b), y 453.2 de la Ley Orgánica procesal militar de 13 de abril de 1989, en el inciso “por falta grave”, al apreciar que entran en contradicción con lo establecido en los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE.

3. En el Auto de 20 de mayo de 2004, la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en la STC 202/2002, de 28 de octubre, especialmente en los argumentos contenidos en sus fundamentos jurídicos 5 y 6 —que reproduce en parte—, en virtud de los cuales, y ante un caso idéntico, el Tribunal Constitucional acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los preceptos discutidos, ante las serias dudas de constitucionalidad que se le plantearon en la indicada Sentencia. Afirma el órgano judicial promotor de la cuestión que se le suscitan idénticas dudas sobre la constitucionalidad de los arts. 468 b) y 453.2 de la Ley Orgánica procesal militar respecto al caso sometido a su juicio, entendiendo que pudieran vulnerar los arts. 24.1, 106, 117.5 CE. Añade que la decisión de plantear la cuestión de inconstitucionalidad es la única que permite conjugar la obligada sumisión de los Tribunales de Justicia al principio de legalidad y al imperio de la ley en el ejercicio de la potestad jurisdiccional con el máximo respeto a la interpretación que el Tribunal Constitucional fija en sus resoluciones respecto de la constitucionalidad de las leyes. Por otra parte, se refiere a la relevancia que dichos preceptos tienen para la resolución del recurso, ya que las actuaciones se encuentran conclusas, restando por dictar el fallo resolutorio del proceso, fallo que abocaría a la Sala a aplicar necesariamente el art. 468 b) (en relación con el 453.2), al entrar de lleno en dicho supuesto el recurso sometido a su examen, por lo que, por vía del art. 493 c) de la Ley Orgánica procesal militar, tendría que declarar en Sentencia la inadmisibilidad del recurso ordinario interpuesto.

4. Mediante providencia de 13 de julio de 2004, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado”.

5. A través de escrito presentado en este Tribunal el 22 de julio de 2004, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, se personó en la presente cuestión de inconstitucionalidad y formuló sus alegaciones en el sentido de remitirse a las realizadas en la cuestión de inconstitucionalidad elevada al Pleno por la Sala Segunda de este Tribunal (núm. 6188-2002), insistiendo en que la inconstitucionalidad por lesión del art. 24 CE habría de quedar justificada por la situación de indefensión, a lo que añadió la consideración de que la Sala proponente de la cuestión debería haber justificado la relevancia de las normas cuestionadas por la existencia de algún vicio de legalidad ordinaria que fuera inadecuado examinar en un procedimiento sumario. Solicita la acumulación de la presente cuestión a la núm. 6188-2002.

6. En escrito recibido el 13 de septiembre de 2004, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que aun cuando la citada Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar, con remisión del recurso a la dirección de estudios y documentación de la Secretaría General.

7. El 13 de septiembre de 2004 se recibió escrito del Presidente del Senado, en el que comunicaba que la Cámara se personaba en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

8. Por escrito registrado el 14 de septiembre de 2004, el Fiscal General del Estado formuló sus alegaciones, interesando la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 468 b) y 453.2, inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por entender que los referidos preceptos pueden vulnerar los arts. 24, 106 y 117.5 CE. Tras una detallada exposición de los antecedentes del caso y de la doctrina constitucional en relación con el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 CE, se remite el Fiscal General del Estado a las alegaciones efectuadas en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 6188-2002 y 4204-2003, similares a la presente.

II. Fundamentos jurídicos

Único. La Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto con sede en A Coruña ha planteado cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 468, apartado b), y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE, al impedir al sancionado por una infracción leve impugnar por motivos de legalidad ordinaria la actuación administrativa a través de un recurso contencioso-disciplinario ordinario.

La presente cuestión de inconstitucionalidad ha de considerarse resuelta por lo establecido en la reciente STC 177/2011, de 8 de noviembre, en la que se declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468, apartado b), de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, resolución que tiene el valor de cosa juzgada y plenos efectos erga omnes a partir del día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (arts. 164.1 CE y 38.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Por consiguiente, una vez declarados inconstitucionales y nulos, los preceptos cuestionados han sido expulsados del ordenamiento, lo que determina que, conforme a una reiterada jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 387/1993, de 23 de diciembre, FJ único; 72/1997, de 10 de abril, FJ único; 91/1997, de 8 de mayo, FJ único; y AATC 271/2005, de 21 de junio, FJ único; y 77/2007, de 27 de febrero, FJ único), debamos apreciar la desaparición sobrevenida del objeto de la cuestión aquí planteada con respecto a los citados preceptos legales, en la medida en que con su anulación ha quedado disipada la duda de constitucionalidad que el órgano judicial albergaba en relación con aquéllos.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Declarar extinguida la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3658-2004, por desaparición sobrevenida de su objeto.

Madrid, a trece de diciembre de dos mil once.

AUTO 171/2011, de 13 de diciembre de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:171A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez.

Acuerda la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad 6503-2005, planteada por el Tribunal Militar Territorial Segundo, con sede en Sevilla, en relación con los artículos 453.2 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar.

Extinción de cuestión de inconstitucionalidad: ATC 168/2011.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 20 de septiembre de 2005 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Tribunal Militar Territorial Segundo, con sede en Sevilla, al que se acompaña, junto con el testimonio del recurso contencioso disciplinario militar ordinario núm. 1-2005, que se tramita ante dicho Tribunal, el Auto de 11 de julio de 2005, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 468, apartado b), y 453, párrafo segundo, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.2 (sic), 106 y 117.5 CE.

2. La presente cuestión de inconstitucionalidad tiene su origen en el recurso contencioso disciplinario militar ordinario (núm. 1-2005) interpuesto por el capitán de sanidad, don Manuel Jiménez Herrera contra la resolución del general jefe del mando aéreo general de 21 de enero de 2005 que agotó la vía administrativa, al desestimar el recurso de alzada interpuesto por el recurrente frente al acuerdo de 23 de noviembre de 2004, por el que el teniente coronel segundo jefe de enfermería del acuartelamiento aéreo de Tablada (Sevilla) le impuso la sanción de ocho días de arresto, como autor de una falta leve prevista en el art. 7.34 de la Ley Orgánica de régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas en los siguientes términos “las demás que, no estando en los apartados anteriores, supongan inobservancia leve de alguno de los deberes que señalan las Reales Ordenanzas, reglamentos y demás disposiciones que rigen la Institución Militar”.

Una vez concluso el procedimiento, y antes de dictar Sentencia, el Tribunal militar territorial segundo, mediante providencia de 19 de abril de 2005, acordó abrir el incidente previsto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y oír a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por el plazo común de diez días, sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 468, apartado b), y 453 párrafo segundo, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.2, 106 y 117.5 CE. Tanto el Fiscal como el Abogado del Estado manifestaron su oposición al planteamiento de la cuestión, mientras que el recurrente consideró que resultaba pertinente y necesario plantear la cuestión de inconstitucionalidad, que debía ampliarse también al art. 77.3 de la Ley Orgánica 8/1988 de régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, ya que tal precepto también impide la admisión del recurso ordinario al establecer que contra la sanciones por falta leve sólo podrá interponerse el “recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario”. La Sala dictó Auto con fecha 11 de julio de 2005, acordando plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 468, apartado b), y 453 párrafo segundo, de la Ley Orgánica procesal militar de 13 de abril de 1989, en el inciso “por falta grave”, al apreciar que entran en contradicción con lo establecido en los arts. 24.2, 106 y 117.5 CE.

3. En el Auto de 11 de julio de 2005, el Tribunal Militar Territorial Segundo fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en que los dos preceptos cuestionados, al excluir toda posibilidad de recurso ordinario contra resoluciones sancionadoras por falta leve en el ámbito disciplinario militar, podrían ser contrarios al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, a la exigencia de sumisión a control judicial de la legalidad de la actuación administrativa y a la necesidad de adecuación de las especialidades de la jurisdicción militar a los principios constitucionales, vulnerándose con ello los arts. 24.2, 106 y 117.5 CE. Para el órgano jurisdiccional a quo esta fundamentación se sustenta en el pronunciamiento del Tribunal Constitucional contenido en la STC 202/2002, de 28 de octubre, en la que se contienen los siguientes aspectos aplicables al procedimiento en el seno del cual surge la cuestión: a) La Ley Orgánica procesal militar configura el marco de impugnación de las sanciones impuestas por faltas leves en el art. 468, apartado b), que dispone que no se admitirá recurso contencioso-disciplinario militar respecto de los actos que resuelvan recursos por falta leve, salvo lo dispuesto para el procedimiento contencioso-disciplinario militar preferente y sumario, y en el art. 453, que establece que el procedimiento contencioso-disciplinario militar constituye el único cauce para obtener la tutela judicial efectiva en materia disciplinaria militar; b) de la interpretación de los preceptos anteriores se puede deducir que las sanciones impuestas por faltas leves no pueden ser impugnadas ante la jurisdicción militar por medio del procedimiento contencioso-disciplinario ordinario, sino solo por el cauce especial y sumario, de modo que se establece en la práctica la imposibilidad de que el sancionado someta al juicio de los Tribunales la adecuación a derecho de la actuación administrativa que le sanciona por una infracción leve, chocando ello con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión reconocida en el art. 24.1 de la Constitución así como, eventualmente, con el art. 106.1 CE que atribuye a los Tribunales el control de legalidad de la actuación administrativa; y c) el mantenimiento de la disciplina en los Ejércitos no puede erigirse en motivo constitucionalmente admisible para cerrar toda posibilidad de impugnación, por motivos de legalidad ordinaria, de una sanción impuesta por falta leve.

Junto a las anteriores alegaciones y en respuesta a lo alegado por el recurrente, el órgano a quo afirma que todo el razonamiento previo es plenamente aplicable al art. 77.3 de la Ley Orgánica de régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, pero que no cabe plantear cuestión de inconstitucionalidad al respecto puesto que el precepto apuntado no es imprescindible a la hora de decidir la admisión del recurso que se pretende.

4. Mediante providencia de 15 de febrero de 2006, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y, conforme establece el art. 37.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes en el plazo de quince días. Asimismo, se acordó publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado”, lo que se haría efectivo en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 50, de 28 de febrero de 2006.

5. A través del escrito presentado en este Tribunal el 24 de febrero de 2006, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, se personó en la presente cuestión de inconstitucionalidad y formuló sus alegaciones en el sentido de remitirse a las realizadas en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6188-2002, elevada al Pleno por la Sala Segunda de este Tribunal, remisión reiterada en las sucesivas cuestiones de inconstitucionalidad núms. 4202-2003 y 5219-2003. Como consideración complementaria el Abogado del Estado cuestiona el juicio de relevancia y la justificación del planteamiento de la cuestión realizada por el Tribunal Militar Territorial Segundo. Así recuerda que la lesión del art. 24 CE habría de quedar justificada por la situación de indefensión, esto es, por la eventual existencia de motivos de impugnación de las sanciones de pura legalidad ordinaria que no tuvieran cabida en un procedimiento sumario. El Abogado del Estado estima que, en la medida en que en el supuesto de hecho las razones de impugnación de la sanción quedaban cifradas exclusivamente en la lesión de derechos y garantías constitucionales, si el órgano jurisdiccional a quo hubiera seguido el trámite del recurso preferente y sumario, hubiera podido apreciarse en el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad la verdadera relevancia de las normas cuestionadas, en el caso de que el órgano jurisdiccional hubiera expuesto si existía realmente algún vicio de legalidad ordinaria que fuera inadecuado examinar en un procedimiento sumario. Por último el Abogado del Estado entiende que el Auto de planteamiento no ha demostrado la relevancia de la norma cuestionada.

6. Por escrito registrado el 6 de marzo de 2006, el Fiscal General del Estado formuló sus alegaciones, interesando la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 468 b) y 453 párrafo segundo, inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por entender que los referidos preceptos pueden vulnerar los arts. 24, 106 y 117.5 CE, y remitiéndose a las alegaciones contenidas en sus escritos de 9 de diciembre de 2002, relativo a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6188-2002 y de 31 de octubre de 2003, en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4204-2003.

7. En escrito recibido el 6 de marzo de 2006, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que, aun cuando la citada Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar, con remisión del recurso a la dirección de estudios y documentación y al departamento de asesoría jurídica de la Secretaría General.

8. El 9 de marzo de 2006 se recibió escrito del Presidente del Senado, en el que comunicaba que la Cámara se personaba en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

II. Fundamentos jurídicos

Único. El Tribunal Militar Territorial Segundo con sede en Sevilla ha planteado cuestión de inconstitucionalidad en relación con arts. 468, apartado b), y 453, párrafo segundo, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.2 (sic), 106 y 117.5 CE, al impedir al sancionado por una infracción leve impugnar por motivos de legalidad ordinaria la actuación administrativa a través de un recurso contencioso-disciplinario ordinario.

En primer término es preciso aclarar que, pese a que en la parte dispositiva del Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad fechado el 11 de julio de 2005, el órgano jurisdiccional apunta como parámetro de constitucionalidad el apartado segundo del art. 24 CE, en realidad en su argumentación se refiere al art. 24.1 CE, de modo que es preciso entender que la duda de constitucionalidad se plantea respecto de este primer apartado del art. 24.1 CE. Así mismo, el órgano jurisdiccional a quo en este caso plantea su duda sobre la inconstitucionalidad del art. 453, párrafo segundo, en el inciso “por falta grave”, debiendo entenderse que se refiere al art. 453.2, en el inciso “por falta grave”.

Por lo demás, la presente cuestión de inconstitucionalidad ha de considerarse resuelta por lo establecido en la reciente STC 177/2011, de 8 de noviembre, en la que se declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468, apartado b), de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, resolución que tiene el valor de cosa juzgada y plenos efectos erga omnes a partir del día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (arts. 164.1 CE y 38.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Por consiguiente, una vez declarados inconstitucionales y nulos, los preceptos cuestionados han sido expulsados del ordenamiento, lo que determina que, conforme a una reiterada jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 387/1993, de 23 de diciembre, FJ único; 72/1997, de 10 de abril, FJ único; 91/1997, de 8 de mayo, FJ único; y AATC 271/2005, de 21 de junio, FJ único; y 77/2007, de 27 de febrero, FJ único), debamos apreciar la desaparición sobrevenida del objeto de la cuestión aquí planteada con respecto a los citados preceptos legales, en la medida en que, con su anulación, ha quedado disipada la duda de constitucionalidad que el órgano judicial albergaba en relación con aquéllos.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Declarar extinguida la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6503-2005, por desaparición sobrevenida de su objeto.

Madrid, a trece de diciembre de dos mil once.

AUTO 172/2011, de 13 de diciembre de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:172A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez.

Acuerda la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad 1096-2006, planteada por la Sala de lo Contencioso Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en A Coruña, en relación con los artículos 453.2 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar.

Extinción de cuestión de inconstitucionalidad: ATC 168/2011.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 16 de febrero de 2006 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio de la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en A Coruña, acompañado de un testimonio del recurso contencioso-disciplinario ordinario núm. 4-25-2005, del que forma parte el Auto de 14 de diciembre de 2005, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre los arts. 468 b) y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE.

2. La presente cuestión de inconstitucionalidad tiene su origen en el recurso contencioso-disciplinario ordinario (núm. 4-25-2005) interpuesto el 12 de junio de 2005 por un cabo primero de la Guardia Civil con destino en la comandancia de A Coruña, una vez agotada la vía administrativa previa, contra la sanción de cuatro días de arresto que le fue impuesta el 31 de marzo de 2005 por el teniente jefe del servicio de protección y seguridad de A Coruña, como responsable de una falta leve contemplada en el art. 7.14 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del régimen disciplinario de la Guardia Civil, bajo el concepto de “falta de respeto a los superiores y, en especial, las razones descompuestas y réplicas desatentas a los mismos”. Una vez concluso el procedimiento, y antes de dictar sentencia, la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, mediante providencia de 21 de octubre de 2005, acordó abrir el incidente previsto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y oír a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por el plazo común de diez días, sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 468, apartado b), y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE. En dicho trámite el recurrente no realizó alegación alguna, mientras que tanto el Fiscal como el Abogado del Estado manifestaron su oposición al planteamiento de la cuestión. La Sala dictó Auto con fecha 14 de diciembre de 2005, acordando plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre los arts. 468 b) y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE.

3. En el mencionado Auto de 14 de diciembre de 2005 la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en la STC 202/2002, de 28 de octubre, especialmente en los argumentos contenidos en sus fundamentos jurídicos 5 y 6 —que reproduce en parte—, en virtud de los cuales, y ante un caso idéntico, el Tribunal Constitucional acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los preceptos discutidos, ante las serias dudas de constitucionalidad que se le plantearon en la indicada Sentencia. Afirma el órgano judicial promotor de la cuestión que se le suscitan idénticas dudas sobre la constitucionalidad de los arts. 468 b) y 453.2 de la Ley Orgánica procesal militar respecto al caso sometido a su juicio, entendiendo que pudieran vulnerar los arts. 24.1, 106, 117.5 CE. Añade que la decisión de plantear la cuestión de inconstitucionalidad es la única que permite conjugar la obligada sumisión de los Tribunales de Justicia al principio de legalidad y al imperio de la ley en el ejercicio de la potestad jurisdiccional con el máximo respeto a la interpretación que el Tribunal Constitucional fija en sus resoluciones respecto de la constitucionalidad de las leyes. Por otra parte, se refiere a la relevancia que dichos preceptos tienen para la resolución del recurso, ya que las actuaciones se encuentran conclusas, restando por dictar el fallo resolutorio del proceso, fallo que abocaría a la Sala a aplicar necesariamente el art. 468 b) (en relación con el 453.2), al entrar de lleno en dicho supuesto el recurso sometido a su examen, por lo que, por vía del art. 493 c) de la Ley Orgánica procesal militar, tendría que declarar en Sentencia la inadmisibilidad del recurso ordinario interpuesto.

4. Mediante providencia de 28 de febrero de 2006 la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, así como dar traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. En la misma providencia acordó el Tribunal publicar la incoación de la cuestión de inconstitucionalidad en el “Boletín Oficial del Estado”, lo que tuvo lugar en el ejemplar publicado el 13 de marzo de 2006 (núm. 61 de ese año).

5. A través de escrito presentado en este Tribunal el 7 de marzo de 2006, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, se personó en la presente cuestión de inconstitucionalidad y formuló sus alegaciones en el sentido de remitirse a las realizadas en la cuestión de inconstitucionalidad elevada al Pleno por la Sala Segunda de este Tribunal (núm. 6188-2002).

6. El 15 de marzo de 2006 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal el escrito del Presidente del Senado poniendo en conocimiento el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se decide su personación en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. El Presidente del Congreso de los Diputados, por su parte, mediante escrito que tuvo entrada el 16 de marzo de 2006, comunicó que la Mesa de la Cámara ha acordado no personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos de lo previsto en el citado art. 88.1 LOTC.

8. Por escrito registrado el 22 de marzo de 2006, el Fiscal General de Estado formuló sus alegaciones, interesando la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 468 b) y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por entender que los referidos preceptos pueden vulnerar los arts. 24, 106 y 117.5 CE, remitiéndose a lo alegado en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 6188-2002, 4204-2003 y 6503-2005, en las cuales ha sostenido que los preceptos impugnados no se adecuan a las exigencias constitucionales del art. 24.1 CE, pues los sancionados por faltas leves carecen de la posibilidad de acudir a la vía judicial para impugnar las sanciones cuando consideren que las mismas infringen las normas de nuestro ordenamiento jurídico que no tengan por objeto la regulación de derechos fundamentales, creando un espacio inmune a la jurisdicción que vacía de contenido el derecho fundamental, según se señalaba en la STC 202/2002. Por tanto, la regulación cuestionada debe ser considerada contraria no sólo a las exigencias derivadas del derecho a la tutela judicial efectiva, sino también de los arts. 106.1 y117.5 CE, en la medida en que dicha exención jurisdiccional impide que los Tribunales castrenses puedan controlar la legalidad de la actuación de las autoridades militares que tienen reconocida competencia en el ámbito disciplinario militar para la imposición de sanciones por faltas leves, y, además, contraviene los principios constitucionales que deben observarse en la regulación de dicha jurisdicción, entre los que se encuentra el respeto a los derechos fundamentales.

II. Fundamentos jurídicos

Único. La Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en A Coruña, ha planteado cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 468, apartado b), y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE, al impedir al sancionado por una infracción leve impugnar por motivos de legalidad ordinaria la actuación administrativa a través de un recurso contencioso-disciplinario ordinario.

La presente cuestión de inconstitucionalidad ha de considerarse resuelta por la doctrina que este Tribunal ha establecido en la reciente STC 177/2011, de 8 de noviembre, en la que se declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468, apartado b), de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, resolución que tiene el valor de cosa juzgada y plenos efectos erga omnes a partir del día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (arts. 164.1 CE y 38.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Por consiguiente, una vez declarados inconstitucionales y nulos, los preceptos cuestionados han sido expulsados del ordenamiento, lo que determina que, conforme a una reiterada jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 387/1993, de 23 de diciembre, FJ único; 72/1997, de 10 de abril, FJ único; 91/1997, de 8 de mayo, FJ único; y AATC 271/2005, de 21 de junio, FJ único; y 77/2007, de 27 de febrero, FJ único), debamos apreciar la desaparición sobrevenida del objeto de la cuestión aquí planteada con respecto a los citados preceptos legales, en la medida en que con su anulación ha quedado disipada la duda de constitucionalidad que el órgano judicial albergaba en relación con aquéllos.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Declarar extinguida la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1096-2006, por desaparición sobrevenida de su objeto.

Madrid, a trece de diciembre de dos mil once.

AUTO 173/2011, de 13 de diciembre de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:173A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez.

Acuerda la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad 8783-2006, planteada por la Sala de lo Contencioso Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en A Coruña, en relación con los artículos 453.2 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar.

Extinción de cuestión de inconstitucionalidad: ATC 168/2011.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 22 de septiembre de 2006 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Sala de 1o Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en A Coruña, al que se acompaña, junto con el testimonio del recurso contencioso-disciplinario ordinario núm. 4-41-2005, que se tramita ante dicha Sala, el Auto de 4 de septiembre de 2006, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 468, apartado b), y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE.

2. La presente cuestión de inconstitucionalidad tiene su origen en el recurso contencioso-disciplinario ordinario (núm. 4-41-2005) interpuesto el 17 de noviembre de 2005 por el guardia civil don Justo García Martín, con destino en la sección de Irún de especialistas (fiscal) de la comandancia de Guipúzcoa, una vez agotada la vía administrativa previa, contra la sanción de reprensión impuesta por el alférez jefe accidental de la tercera compañía de la 2113ª comandancia de la Guardia Civil en Guipúzcoa, como responsable de una falta leve prevista en el art. 7.2 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil.

Una vez concluso el procedimiento, y antes de dictar Sentencia, la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, mediante providencia de 22 de junio de 2006, acordó abrir el incidente previsto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y oír a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por el plazo común de diez días, sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 468, apartado b), y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE.

Tanto el Fiscal como el Abogado del Estado manifestaron su oposición al planteamiento de la cuestión, mientras que el recurrente consideró que debía plantearse la cuestión de inconstitucionalidad. La Sala dictó Auto con fecha 4 de septiembre de 2006, acordando plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 468, apartado b), y 453.2 de la Ley Orgánica procesal militar de 13 de abril de 1989, en el inciso “por falta grave”, al apreciar que entran en contradicción con lo establecido en los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE.

3. En el Auto de 4 de septiembre de 2006, la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en la STC 202/2002, de 28 de octubre, especialmente en los argumentos contenidos en sus fundamentos jurídicos 5 y 6 —que reproduce en parte—, en virtud de los cuales, y ante un caso idéntico, el Tribunal Constitucional acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los preceptos discutidos, ante las serias dudas de constitucionalidad que se le plantearon en la indicada Sentencia.

Afirma el órgano judicial promotor de la cuestión que se le suscitan idénticas dudas sobre la constitucionalidad de los arts. 468 b) y 453.2 de la Ley Orgánica procesal militar respecto al caso sometido a su juicio, entendiendo que pudieran vulnerar los arts. 24.1, 106, 117.5 CE. Añade que la decisión de plantear la cuestión de inconstitucionalidad es la única que permite conjugar la obligada sumisión de los Tribunales de Justicia al principio de legalidad y al imperio de la ley en el ejercicio de la potestad jurisdiccional con el máximo respeto a la interpretación que el Tribunal Constitucional fija en sus resoluciones respecto de la constitucionalidad de las leyes.

Por otra parte, se refiere a la relevancia que dichos preceptos tienen para la resolución del recurso, ya que las actuaciones se encuentran conclusas, restando por dictar el fallo resolutorio del proceso, fallo que abocaría a la Sala a aplicar necesariamente el art. 468 b) (en relación con el 453.2), al entrar de lleno en dicho supuesto el recurso sometido a su examen, por lo que, por vía del art. 493 c) de la Ley Orgánica procesal militar, tendría que declarar en Sentencia la inadmisibilidad del recurso ordinario interpuesto.

4. Mediante providencia de 24 de octubre de 2006, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado”.

5. A través de escrito presentado en este Tribunal el 14 de noviembre de 2006, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, se personó en la presente cuestión de inconstitucionalidad y formuló sus alegaciones en el sentido de remitirse a las realizadas en la cuestión de inconstitucionalidad elevada al Pleno por la Sala Segunda de este Tribunal (núm. 6188-2002), remisión reiterada en las posteriores cuestiones núm. 4204-2003, 5219-2003 y 6503-2005. En su escrito el Abogado del Estado insiste en que la inconstitucionalidad por lesión del art. 24 CE habría de quedar justificada por la situación de indefensión, a lo que añadió la consideración de que las alegaciones del recurrente habrían tenido cabida en el procedimiento sumario.

6. En escrito recibido el 14 de noviembre de 2006, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que la citada Cámara se personaba en el procedimiento y ofrecía su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión de la cuestión de inconstitucionalidad a la dirección de estudios y documentación y al departamento de asesoría jurídica de la Secretaría General.

7. El 15 de noviembre de 2006 se recibió escrito del Presidente en funciones del Senado, en el que comunicaba que la Cámara se personaba en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

8. Por escrito registrado el 23 de noviembre de 2006, el Fiscal General del Estado formuló sus alegaciones, interesando la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 468 b) y 453.2, inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por entender que los referidos preceptos pueden vulnerar los arts. 24, 106 y 117.5 CE. Tras una exposición de los antecedentes del caso, señala que la presente cuestión de inconstitucionalidad es idéntica a las registradas con los números 6188-2002, 4204-2003, 6503-2005 y 1096-2006, a las que formuló las correspondientes alegaciones, a las que remite.

II. Fundamentos jurídicos

Único. La Sala de 1o Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto con sede en A Coruña ha planteado cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 468, apartado b), y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE, al impedir al sancionado por una infracción leve impugnar por motivos de legalidad ordinaria la actuación administrativa a través de un recurso contencioso-disciplinario ordinario.

La presente cuestión de inconstitucionalidad ha de considerarse resuelta por lo establecido en la reciente STC 177/2011, de 8 de noviembre, en la que se declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468, apartado b), de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, resolución que tiene el valor de cosa juzgada y plenos efectos erga omnes a partir del día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (arts. 164.1 CE y 38.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Por consiguiente, una vez declarados inconstitucionales y nulos, los preceptos cuestionados han sido expulsados del ordenamiento, lo que determina que, conforme a una reiterada jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 387/1993, de 23 de diciembre, FJ único; 72/1997, de 10 de abril, FJ único; 91/1997, de 8 de mayo, FJ único; y AATC 271/2005, de 21 de junio, FJ único; y 77/2007, de 27 de febrero, FJ único), debamos apreciar la desaparición sobrevenida del objeto de la cuestión aquí planteada con respecto a los citados preceptos legales, en la medida en que con su acumulación ha quedado disipada la duda de constitucionalidad que el órgano judicial albergaba en relación con aquéllos.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Declarar extinguida la cuestión de inconstitucionalidad núm. 8783-2006, por desaparición sobrevenida de su objeto.

Madrid, a trece de diciembre de dos mil once.

AUTO 174/2011, de 13 de diciembre de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:174A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez.

Acuerda la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad 9156-2006, planteada por la Sala de lo Contencioso Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Segundo, con sede en Sevilla, en relación con los artículos 453.2 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar.

Extinción de cuestión de inconstitucionalidad: ATC 168/2011.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 4 de octubre de 2006 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Segundo, con sede en Sevilla, al que se acompaña, junto con el testimonio del recurso contencioso-disciplinario ordinario núm. 1-2006, que se tramita ante dicha Sala, el Auto de 26 de julio de 2006, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave” y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.2 (sic), 106 y 117.5 CE.

2. La presente cuestión de inconstitucionalidad tiene su origen en el recurso contencioso-disciplinario ordinario (núm. 1-2006) interpuesto el 27 de septiembre de 2005 por el capitán psicólogo del cuerpo de sanidad militar don Manuel Jiménez Herrera, con destino en la enfermería del Mando Aéreo General, una vez agotada la vía administrativa previa, contra la sanción de diez días de arresto impuesta por el señor coronel jefe de la enfermería del Mando Aéreo General como responsable de una falta leve prevista en el art. 7.34 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de régimen disciplinario de las fuerzas armadas. Una vez concluso el procedimiento, y antes de dictar Sentencia, la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Segundo, mediante providencia de 8 de mayo de 2006, acordó abrir el incidente previsto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y oír a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por el plazo común de diez días, sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468, apartado b), de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.2, 106 y 117.5 CE. Tanto el Fiscal como el Abogado del Estado manifestaron su oposición al planteamiento de la cuestión, mientras que el recurrente se pronunció a favor del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. La Sala dictó Auto con fecha 26 de julio de 2006, acordando plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468 b) de la Ley Orgánica procesal militar de 13 de abril de 1989, al apreciar, con fundamento en la STC 202/2002, de 28 de octubre, que entran en contradicción con lo establecido en los arts. 24.2, 106 y 117.5 CE.

3. Por providencia de 24 de octubre de 2006 la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado”.

4. Con fecha 14 de noviembre de 2006 el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, presentó su escrito de alegaciones remitiéndose en lo fundamental a las ya formuladas con ocasión de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6188-2002 elevada al Pleno por la Sala Segunda de este Tribunal, remisión luego reiterada en las posteriores cuestiones núms. 4204-2003 y 5291-2003.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 14 de noviembre de 2006 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que da por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC. Asimismo remite la cuestión a la dirección de estudios y documentación y al departamento de asesoría jurídica de la Secretaría General.

6. El 15 de noviembre de 2006 se recibió escrito del Vicepresidente del Senado en el que comunicaba que la Cámara se personaba en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. Por escrito registrado el 23 de noviembre de 2006 el Fiscal General del Estado formuló sus alegaciones, interesando la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 468 b) y 453.2, inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por entender que los preceptos cuestionados son contrarios a los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE, por las razones ya argumentadas a propósito de las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 6188-2002, 4202-2003, 6503-2005 y 1096-2006, a las que expresamente se remite ahora para evitar repeticiones innecesarias.

II. Fundamentos jurídicos

Único. La Sala de 1o Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Segundo con sede en Sevilla ha planteado cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 468, apartado b), y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.2 (sic), 106 y 117.5 CE, al impedir al sancionado por una infracción leve impugnar por motivos de legalidad ordinaria la actuación administrativa a través de un recurso contencioso-disciplinario ordinario.

En primer término es preciso aclarar que, pese a que en la parte dispositiva del Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad fechado el 26 de julio de 2005, el órgano jurisdiccional apunta como parámetro de constitucionalidad el apartado segundo del art. 24 CE, en realidad en su argumentación se refiere al art. 24.1 CE, de modo que es preciso entender que la duda de constitucionalidad se plantea respecto de este primer apartado del art. 24 CE. Así mismo, el órgano jurisdiccional a quo en este caso plantea su duda sobre la constitucionalidad del art. 453, párrafo segundo, en el inciso “por falta grave”, debiendo entenderse que se refiere al art. 453.2, en el inciso “por falta grave”.

La presente cuestión de inconstitucionalidad ha de considerarse resuelta por la doctrina que este Tribunal ha establecido en la reciente STC 177/2011, de 8 de noviembre, en la que se declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468, apartado b), de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, resolución que tiene el valor de cosa juzgada y plenos efectos erga omnes a partir del día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (arts. 164.1 CE y 38.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Por consiguiente, una vez declarados inconstitucionales y nulos, los preceptos cuestionados han sido expulsados del ordenamiento, lo que determina que, conforme a una reiterada jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 387/1993, de 23 de diciembre, FJ único; 72/1997, de 10 de abril, FJ único; 91/1997, de 8 de mayo, FJ único; y AATC 271/2005, de 21 de junio, FJ único; y 77/2007, de 27 de febrero, FJ único), debamos apreciar la desaparición sobrevenida del objeto de la cuestión aquí planteada con respecto a los citados preceptos legales, en la medida en que ha quedado disipada la duda de constitucionalidad que el órgano judicial albergaba en relación con aquéllos.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Declarar extinguida la cuestión de inconstitucionalidad núm. 9156-2006, por desaparición sobrevenida de su objeto.

Madrid, a trece de diciembre de dos mil once.

AUTO 175/2011, de 13 de diciembre de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:175A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez.

Acuerda la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad 10204-2006, planteada por la Sala de lo Contencioso Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en A Coruña, en relación con los artículos 453.2 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar.

Extinción de cuestión de inconstitucionalidad: ATC 168/2011.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 14 de noviembre de 2006 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio de la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en A Coruña, acompañado de un testimonio del recurso contencioso-disciplinario ordinario núm. 4-01-2006, del que forma parte el Auto de 3 de noviembre de 2006, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre los arts. 468 b) y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE.

2. La presente cuestión de inconstitucionalidad tiene su origen en el recurso contencioso-disciplinario ordinario (núm. 4-01-2006) interpuesto el 9 de febrero de 2006 por un cabo primero de la Guardia Civil con destino en la comandancia de Salamanca, una vez agotada la vía administrativa previa, contra la sanción de reprensión que le fue impuesta el 2 de diciembre de 2005 por el teniente jefe accidental de la compañía de Salamanca, como responsable de una falta leve contemplada en el art. 7.10 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del régimen disciplinario de la Guardia Civil, bajo el concepto de “la inexactitud en el cumplimiento de las órdenes recibidas”. Una vez concluso el procedimiento, y antes de dictar Sentencia, la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, mediante providencia de 27 de julio de 2006, acordó abrir el incidente previsto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y oír a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por el plazo común de diez días, sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 468, apartado b), y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE. En dicho trámite la Abogacía del Estado no realizó alegación alguna, mientras que el Fiscal Jurídico Militar se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y el recurrente consideró que debía promoverse la misma, haciéndose extensiva al art. 64.3 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del régimen disciplinario de la Guardia Civil. La Sala dictó Auto con fecha 3 de noviembre de 2006, acordando plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre los arts. 468 b) y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE.

3. En el mencionado Auto de 3 de noviembre de 2006 la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en la STC 202/2002, de 28 de octubre, especialmente en los argumentos contenidos en sus fundamentos jurídicos 5 y 6 —que reproduce en parte—, en virtud de los cuales, y ante un caso idéntico, el Tribunal Constitucional acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los preceptos discutidos, ante las serias dudas de constitucionalidad que se le plantearon en la indicada Sentencia. Afirma el órgano judicial promotor de la cuestión que se le suscitan idénticas dudas sobre la constitucionalidad de los arts. 468 b) y 453.2 de la Ley Orgánica procesal militar respecto al caso sometido a su juicio, entendiendo que pudieran vulnerar los arts. 24.1, 106, 117.5 CE. Añade que la decisión de plantear la cuestión de inconstitucionalidad es la única que permite conjugar la obligada sumisión de los Tribunales de Justicia al principio de legalidad y al imperio de la ley en el ejercicio de la potestad jurisdiccional con el máximo respeto a la interpretación que el Tribunal Constitucional fija en sus resoluciones respecto de la constitucionalidad de las leyes. Por otra parte, se refiere a la relevancia que dichos preceptos tienen para la resolución del recurso, ya que las actuaciones se encuentran conclusas, restando por dictar el fallo resolutorio del proceso, fallo que abocaría a la Sala a aplicar necesariamente el art. 468 b) (en relación con el 453.2), al entrar de lleno en dicho supuesto el recurso sometido a su examen, por lo que, por vía del art. 493 c) de la Ley Orgánica procesal militar, tendría que declarar en Sentencia la inadmisibilidad del recurso ordinario interpuesto.

4. Mediante providencia de 12 de diciembre de 2006 la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, así como dar traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. En la misma providencia acordó el Tribunal publicar la incoación de la cuestión de inconstitucionalidad en el “Boletín Oficial del Estado”, lo que tuvo lugar en el ejemplar publicado el 27 de diciembre de 2006 (núm. 309 de ese año).

5. A través de escrito presentado en este Tribunal el 26 de diciembre de 2006, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, se personó en la presente cuestión de inconstitucionalidad y formuló sus alegaciones en el sentido de remitirse a las realizadas en la cuestión de inconstitucionalidad elevada al Pleno por la Sala Segunda de este Tribunal (núm. 6188-2002), insistiendo en que la inconstitucionalidad por lesión del art. 24 CE habría de quedar justificada por la situación de indefensión, a lo que añadió la consideración de que la Sala proponente de la cuestión debería haber justificado la relevancia de las normas cuestionadas por la existencia de algún vicio de legalidad ordinaria que fuera inadecuado examinar en un procedimiento sumario.

6. Por escrito registrado el 16 de enero de 2007, el Fiscal General de Estado formuló sus alegaciones, interesando la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 468 b) y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por entender que los referidos preceptos pueden vulnerar los arts. 24, 106 y 117.5 CE, remitiéndose a lo alegado en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 6188-2002, 4204-2003, 1096-2006, 8783-2006 y 9156-2006, en las cuales ha sostenido que los preceptos impugnados no se adecuan a las exigencias constitucionales del art. 24.1 CE, pues los sancionados por faltas leves carecen de la posibilidad de acudir a la vía judicial para impugnar las sanciones cuando consideren que las mismas infringen las normas de nuestro ordenamiento jurídico que no tengan por objeto la regulación de derechos fundamentales, creando un espacio inmune a la jurisdicción que vacía de contenido el derecho fundamental, según se señalaba en la STC 202/2002. Por tanto, la regulación cuestionada debe ser considerada contraria no sólo a las exigencias derivadas del derecho a la tutela judicial efectiva, sino también de los arts. 106.1 y 117.5 CE, en la medida en que dicha exención jurisdiccional impide que los Tribunales castrenses puedan controlar la legalidad de la actuación de las autoridades militares que tienen reconocida competencia en el ámbito disciplinario militar para la imposición de sanciones por faltas leves, y, además, contraviene los principios constitucionales que deben observarse en la regulación de dicha jurisdicción, entre los que se encuentra el respeto a los derechos fundamentales.

7. El Presidente del Congreso de los Diputados, por su parte, mediante escrito que tuvo entrada el 16 de enero de 2007, comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos de lo previsto en el citado art. 88.1 LOTC.

8. El 31 de enero de 2007 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal el escrito del Presidente del Senado poniendo en conocimiento el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se decide su personación en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

II. Fundamentos jurídicos

Único. La Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en A Coruña, ha planteado cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 468, apartado b), y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE, al impedir al sancionado por una infracción leve impugnar por motivos de legalidad ordinaria la actuación administrativa a través de un recurso contencioso-disciplinario ordinario.

La presente cuestión de inconstitucionalidad ha de considerarse resuelta por la doctrina que este Tribunal ha establecido en la reciente STC 177/2011, de 8 de noviembre, en la que se declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468, apartado b), de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, resolución que tiene el valor de cosa juzgada y plenos efectos erga omnes a partir del día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (arts. 164.1 CE y 38.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Por consiguiente, una vez declarados inconstitucionales y nulos, los preceptos cuestionados han sido expulsados del ordenamiento, lo que determina que, conforme a una reiterada jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 387/1993, de 23 de diciembre, FJ único; 72/1997, de 10 de abril, FJ único; 91/1997, de 8 de mayo, FJ único; y AATC 271/2005, de 21 de junio, FJ único; y 77/2007, de 27 de febrero, FJ único), debamos apreciar la desaparición sobrevenida del objeto de la cuestión aquí planteada con respecto a los citados preceptos legales, en la medida en que con su anulación ha quedado disipada la duda de constitucionalidad que el órgano judicial albergaba en relación con aquéllos.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Declarar extinguida la cuestión de inconstitucionalidad núm. 10204-2006, por desaparición sobrevenida de su objeto.

Madrid, a trece de diciembre de dos mil once.

AUTO 176/2011, de 13 de diciembre de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:176A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez.

Acuerda la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad 10205-2006, planteada por la Sala de lo Contencioso Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en A Coruña, en relación con los artículos 453.2 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar.

Extinción de cuestión de inconstitucionalidad: ATC 168/2011.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 14 de noviembre de 2006 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en A Coruña, al que se acompaña, junto con el testimonio del recurso contencioso-disciplinario ordinario núm. 4-2-2006, que se tramita ante dicha Sala, el Auto de 3 de noviembre de 2006, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 468, apartado b), y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE.

2. La presente cuestión de inconstitucionalidad tiene su origen en el recurso contencioso-disciplinario ordinario (núm. 4-2-2006) interpuesto el 21 de abril de 2006 por el guardia civil don José Herrero Fernández de Truchuelo, con destino en el núcleo de servicios de la compañía de Plana Mayor de la comandancia de la Guardia Civil de Álava, una vez agotada la vía administrativa previa, contra la sanción de reprensión impuesta en fecha 19 de enero de 2006 por el capitán jefe de la compañía de plana mayor, como responsable de una falta leve disciplinaria prevista en el art. 7.14 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil bajo el concepto “la falta de respeto a los superiores”. Una vez concluso el procedimiento, y antes de dictar Sentencia, la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto, mediante providencia de 22 de septiembre de 2006, acordó abrir el incidente previsto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y oír a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por el plazo común de diez días, sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 468, apartado b), y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE. Tanto el Fiscal como el Abogado del Estado manifestaron su oposición al planteamiento de la cuestión, mientras que el recurrente consideró que sí debía plantearse dicha cuestión y que la misma debía comprender también el art. 64.3 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil, pues dicho precepto también vulnera el art. 24.1 CE en el inciso “tan solo cabrá interponer el recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario regulado en el artículo 518 de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, en la forma y con los efectos previstos en dicho precepto”. La Sala dictó Auto con fecha 3 de noviembre de 2006, acordando plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 468, apartado b), y 453.2 de la Ley Orgánica procesal militar de 13 de abril de 1989, en el inciso “por falta grave”, al apreciar que entran en contradicción con lo establecido en los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE.

3. En el Auto de 3 de noviembre de 2006, la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en la STC 202/2002, de 28 de octubre, especialmente en los argumentos contenidos en sus fundamentos jurídicos 5 y 6 —que reproduce en parte—, en virtud de los cuales, y ante un caso idéntico, el Tribunal Constitucional acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los preceptos discutidos, ante las serias dudas de constitucionalidad que se le plantearon en la indicada Sentencia. Afirma el órgano judicial promotor de la cuestión que se le suscitan idénticas dudas sobre la constitucionalidad de los arts. 468 b) y 453.2 de la Ley Orgánica procesal militar respecto al caso sometido a su juicio, entendiendo que pudieran vulnerar los arts. 24.1, 106, 117.5 CE. Añade que la decisión de plantear la cuestión de inconstitucionalidad es la única que permite conjugar la obligada sumisión de los Tribunales de Justicia al principio de legalidad y al imperio de la ley en el ejercicio de la potestad jurisdiccional con el máximo respeto a la interpretación que el Tribunal Constitucional fija en sus resoluciones respecto de la constitucionalidad de las leyes. Por otra parte, se refiere a la relevancia que dichos preceptos tienen para la resolución del recurso, ya que las actuaciones se encuentran conclusas, restando por dictar el fallo resolutorio del proceso, fallo que abocaría a la Sala a aplicar necesariamente el art. 468 b) (en relación con el 453.2), al entrar de lleno en dicho supuesto el recurso sometido a su examen, por lo que, por vía del art. 493 c) de la Ley Orgánica procesal militar, tendría que declarar en Sentencia la inadmisibilidad del recurso ordinario interpuesto.

4. Mediante providencia de 12 de diciembre de 2006, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado”.

5. A través de escrito presentado en este Tribunal el 26 de diciembre de 2006, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, se personó en la presente cuestión de inconstitucionalidad y formuló sus alegaciones en el sentido de remitirse a las realizadas en la cuestión de inconstitucionalidad elevada al Pleno por la Sala Segunda de este Tribunal (núm. 6188-2002), remisión reiterada en las posteriores cuestiones núm. 4204-2003, 5219-2003, 6503-2005 y 8783-2006. No obstante, destaca que los fundamentos alegados en la demanda por el recurrente hubieran tenido perfecta cabida en el procedimiento sumario, pues todos los apartados relativos a los motivos sustantivos de impugnación contenidos en dicho escrito vienen encabezados por la expresa invocación de un derecho fundamental. Si bien el Auto de planteamiento funda la pertinencia de la cuestión en la improcedencia de que en el procedimiento abreviado puedan plantearse cuestiones de legalidad ordinaria, el Abogado del Estado señala que no se alcanza a comprender qué indefensión podría haberse causado por la secuencia del procedimiento abreviado en un supuesto en el que el demandante no invoca otros preceptos que los constitucionales, ni en consecuencia qué relevancia real puedan tener las normas cuestionadas por el Auto. A su juicio, lo tutelado en el art. 24 CE no es la elección libre de procedimiento, sino la interdicción de la indefensión efectiva.

6. Por escrito registrado el 16 de enero de 2007, el Fiscal General del Estado formuló sus alegaciones, interesando la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 468 b) y 453.2, inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por entender que los referidos preceptos pueden vulnerar los arts. 24, 106 y 117.5 CE. Para evitar repeticiones innecesarias se remite en un todo a lo alegado en las cuestiones de inconstitucionalidad idénticas registradas con los números 4204-2003, 1096-2006, 8783-2006, 9156-2006 y 10204-2006, y en particular a lo alegado en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6188-2002 derivada de la STC 202/2002, de 28 de octubre.

7. En escrito recibido el 16 de enero de 2006, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que la Cámara se personaba en el procedimiento y ofrecía su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión del recurso a la dirección de estudios y documentación y al departamento de asesoría jurídica de la Secretaría General.

8. El 31 de enero de 2007 se recibió escrito del Presidente del Senado, en el que comunicaba que la Cámara se personaba en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

II. Fundamentos jurídicos

Único. La Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Cuarto con sede en A Coruña ha planteado cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 468, apartado b), y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE, al impedir al sancionado por una infracción leve impugnar por motivos de legalidad ordinaria la actuación administrativa a través de un recurso contencioso-disciplinario ordinario.

La presente cuestión de inconstitucionalidad ha de considerarse resuelta por lo establecido en la reciente STC 177/2011, de 8 de noviembre, en la que se declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468, apartado b), de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, resolución que tiene el valor de cosa juzgada y plenos efectos erga omnes a partir del día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (arts. 164.1 CE y 38.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional:). Por consiguiente, una vez declarados inconstitucionales y nulos, los preceptos cuestionados han sido expulsados del ordenamiento, lo que determina que, conforme a una reiterada jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 387/1993, de 23 de diciembre, FJ único; 72/1997, de 10 de abril, FJ único; 91/1997, de 8 de mayo, FJ único; y AATC 271/2005, de 21 de junio, FJ único; y 77/2007, de 27 de febrero, FJ único), debamos apreciar la desaparición sobrevenida del objeto de la cuestión aquí planteada con respecto a los citados preceptos legales, en la medida en que con su anulación ha quedado disipada la duda de constitucionalidad que el órgano judicial albergaba en relación con aquéllos.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Declarar extinguida la cuestión de inconstitucionalidad núm. 10205-2006, por desaparición sobrevenida de su objeto.

Madrid, a trece de diciembre de dos mil once.

AUTO 177/2011, de 13 de diciembre de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:177A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez.

Acuerda la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad 11075-2006, planteada por el Tribunal Militar Territorial Segundo, con sede en Sevilla, en relación con los artículos 453.2 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar.

Extinción de cuestión de inconstitucionalidad: ATC 168/2011.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 12 de diciembre de 2006 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Sala de 1o Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Segundo, con sede en Sevilla, al que se acompaña, junto con el testimonio del recurso contencioso-disciplinario ordinario núm. 2-2006, que se tramita ante dicha Sala, el Auto de 10 de noviembre de 2006 por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 468, apartado b), y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.2, (sic) 106 y 117.5 CE.

2. La presente cuestión de inconstitucionalidad tiene su origen en el recurso contencioso-disciplinario ordinario (núm. 2-2006) interpuesto el 31 de marzo de 2006 por el comandante del cuerpo de especialistas del Ejército de Tierra, don Jesús Torres Cobo, contra la desestimación del recurso de alzada interpuesto contra la sanción de cuatro días de arresto impuesta por la comisión de una falta leve tipificada en el artículo 7.29 de la Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre, de régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas. Una vez concluso el procedimiento, y antes de dictar Sentencia, la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Segundo, mediante providencia de 28 de julio de 2006, acordó abrir el incidente previsto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y oír a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por el plazo común de diez días, sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 468, apartado b), y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE.

Tanto el Fiscal como el Abogado del Estado manifestaron su oposición al planteamiento de la cuestión, mientras que el recurrente lo consideró necesario solicitando que se extendiera al artículo 77.3 de la Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre, de disciplina de las Fuerzas Armadas, cuando establece que contra las sanciones por falta leve solo podrá interponerse el recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario. La Sala dictó Auto con fecha 10 de noviembre de 2006 acordando plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 468, apartado b), y 453.2 de la Ley Orgánica procesal militar, de 13 de abril de 1989, en el inciso “por falta grave”, al apreciar que entran en contradicción con lo establecido en los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE.

3. En el Auto de 10 de noviembre de 2006, la Sala de lo Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Segundo fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, tras exponer las diversas soluciones que podrían darse al problema planteado por el intento de interponer un recurso contencioso-disciplinar ordinario contra un acto sancionador por falta leve y escoger de todas ellas el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en los argumentos de la STC 202/2002, de 28 de octubre, en virtud de los cuales, ante un caso idéntico, el Tribunal Constitucional acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los preceptos discutidos, ante las serias dudas de constitucionalidad surgidas en la indicada Sentencia.

Afirma el órgano judicial promotor de la cuestión que se le suscitan idénticas dudas sobre la constitucionalidad de los arts. 468 b) y 453.2 de la Ley Orgánica procesal militar respecto al caso sometido a su juicio, entendiendo que pudieran vulnerar los arts. 24.1, 106, 117.5 CE. Considera que la restricción del control judicial de la legalidad ordinaria que se impone, lejos de ser mínima y concretada en un sector reducido del ordenamiento, está concebida en términos extraordinariamente latos, tal y como puede colegirse de la práctica jurisprudencial sobre la fijación del ámbito de lo debatible en el proceso especial y sumario, de ahí la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión y, en consecuencia, del artículo 106.1 CE que atribuye a los Tribunales el control de legalidad de la actuación administrativa, sin que el mantenimiento de la disciplina de los ejércitos sea un motivo constitucionalmente admisible para cerrar toda posibilidad de impugnación, por motivos de legalidad ordinaria, de una sanción impuesta por falta leve.

4. Mediante providencia de 16 de enero de 2007, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado”.

5. A través del escrito presentado en este Tribunal el 30 de enero de 2007, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, se personó en la presente cuestión de inconstitucionalidad y formuló sus alegaciones en las que, una vez manifestado que el Tribunal debía haber continuado la tramitación del procedimiento ordinario o, en su caso, haber seguido el trámite preferente y sumario por cuanto, aparentemente, los motivos de fondo del recurso de alzada tenían cabida en los derechos fundamentales, termina por remitirse a las realizadas en la cuestión de inconstitucionalidad elevada al Pleno por la Sala Segunda de este Tribunal (núm. 6188-2002), y en las posteriores cuestiones núms. 4204-2003 y 5219-2003.

6. Por escrito recibido el 31 de enero de 2007, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal la personación de la citada Cámara y el ofrecimiento de colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. El 31 de enero de 2007, el Fiscal General del Estado presentó alegaciones remitiéndose a las por él presentadas en las cuestiones de inconstitucionalidad núm. 6188-2002, 4204-2003, 1096-2006, 8783-2006, 9156-2006, 10204-2006 y 10205-2006.

8. Por escrito registrado el 7 de febrero de 2007, el Presidente del Congreso comunicó la personación de esta Cámara ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

II. Fundamentos jurídicos

Único. La Sala de 1o Contencioso-Disciplinario del Tribunal Militar Territorial Segundo con sede en Sevilla ha planteado cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 468, apartado b), y 453.2, en el inciso “por falta grave”, de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, por posible vulneración de los arts. 24.2, (sic) 106 y 117.5 CE, al impedir al sancionado por una infracción leve impugnar por motivos de legalidad ordinaria la actuación administrativa a través de un recurso contencioso-disciplinario ordinario.

En primer término es preciso aclarar que, pese a que en la parte dispositiva del Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad fechado el 11 de julio de 2005, el órgano jurisdiccional apunta como parámetro de constitucionalidad el apartado segundo del art. 24 CE, en realidad en su argumentación se refiere al art. 24.1 CE, de modo que es preciso entender que la duda de constitucionalidad se plantea respecto de este primer apartado del art. 24.1 CE. Así mismo, el órgano jurisdiccional a quo en este caso plantea su duda sobre inconstitucionalidad del art. 453, párrafo segundo, en el inciso “por falta grave”, debiendo entenderse que se refiere al art. 453.2, en el inciso “por falta grave”.

La presente cuestión de inconstitucionalidad ha de considerarse resuelta por la doctrina que este Tribunal ha establecido en la reciente STC 177/2011, de 8 de noviembre, en la que se declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”, y 468, apartado b), de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, resolución que tiene el valor de cosa juzgada y plenos efectos erga omnes a partir del día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (arts. 164.1 CE y 38.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Por consiguiente, una vez declarados inconstitucionales y nulos, los preceptos cuestionados han sido expulsados del ordenamiento, lo que determina que, conforme a una reiterada jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 387/1993, de 23 de diciembre, FJ único; 72/1997, de 10 de abril, FJ único; 91/1997, de 8 de mayo, FJ único; y AATC 271/2005, de 21 de junio, FJ único; y 77/2007, de 27 de febrero, FJ único), debamos apreciar la desaparición sobrevenida del objeto de la cuestión aquí planteada con respecto a los citados preceptos legales, en la medida en que ha quedado disipada la duda de constitucionalidad que el órgano judicial albergaba en relación con aquéllos.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Declarar extinguida la cuestión de inconstitucionalidad núm. 11075-2006, por desaparición sobrevenida de su objeto.

Madrid, a trece de diciembre de dos mil once.

AUTO 178/2011, de 13 de diciembre de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:178A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1781-2011, planteada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Valladolid) en relación con el artículo 96.2 de la Ley 7/2007, reguladora del estatuto básico del empleado público.

Administraciones públicas: personal laboral al servicio de las Administraciones públicas. Cuestión de inconstitucionalidad: audiencia previa a las partes; juicio de aplicabilidad. Despido: readmisión de trabajadores. Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad: cuestión de inconstitucionalidad notoriamente infundada; juicio de relevancia inconsistente.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 23 de marzo de 2011 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional un escrito del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Valladolid), Sala de lo Social, al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto del referido Tribunal de 26 de marzo de 2011, por el que se acuerda plantear al Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 96.2 de la Ley 7/2007, reguladora del estatuto básico del empleado público (LEEP), por posible vulneración de los arts. 9.3, 14, 23.2 y 103.3 de la CE.

2. La cuestión trae causa de la estimación parcial de la demanda por el Juzgado de lo Social núm. 1 de Ponferrada planteada por doña Estela Marqués Morán contra la Gerencia de Servicios Sociales de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León por la extinción del contrato el 7 de mayo de 2010. La recurrente fue contratada el 8 de mayo de 2009 por la Junta de Castilla y León para prestar servicios como auxiliar de enfermería en la residencia mixta de mayores de Ponferrada con contrato de duración determinada hasta el 7 de mayo de 2010 para atender exigencias circunstanciales del mercado, acumulación de tareas o exceso de pedidos consistente en necesidad urgente con motivo del plan de calidad. Recurrida la extinción del contrato de trabajo, dado que no constaba en los hechos probados dato alguno relativo a la necesidad urgente descrita y a las circunstancias organizativas y productivas temporales que pudieran venir asociadas a la misma, la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de Ponferrada de 30 de julio de 2010 estimó parcialmente la demanda y declaró la improcedencia del despido, condenando a la Administración empleadora a optar entre readmitir o indemnizar a la actora. Esta solución fue adoptada, asimismo, en el caso de otras finalizaciones de contratos temporales análogos a los del caso de autos, celebrados por acumulación de tareas invocando el mismo plan de calidad y referidos a auxiliares de enfermería en la misma residencia, en los que los Juzgados de lo social fallaron declarando el carácter indefinido del contrato y considerando la extinción contractual practicada por la Junta de Castilla y León como despido improcedente. Recurridas las Sentencias ante la Sala de Suplicación del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León por la Junta de Castilla y León, se falló en todos los casos (desde la Sentencia de 10 de noviembre de 2010, recurso núm. 1694-2010, hasta la de 9 de febrero de 2011, recurso núm. 1942-2010) la desestimación del recurso presentado por considerar no acreditada la causa justificativa de la temporalidad contractual.

Pero, además, en el caso de autos, interpusieron recurso de suplicación ambas partes, tanto la Junta de Castilla y León, pretendiendo que se declarase la validez del contrato de trabajo temporal y, por tanto, la regularidad de la extinción contractual, como la actora, pretendiendo que se estimase plenamente la demanda de manera que el despido fuese declarado nulo o en todo caso se condenase a la Administración a la readmisión, suprimiendo la opción de indemnización por entender que vulneraría el principio de igualdad en el acceso a la función pública del art. 23 CE.

3. Concluida la tramitación del procedimiento, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León dictó providencia el 22 de diciembre de 2010, acordando, de conformidad con el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dar audiencia por plazo común de diez días a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que alegasen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 96.2 LEEP, en relación con los artículos 56 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido del estatuto de los trabajadores, y 110 del Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, que aprueba el texto refundido de la Ley de procedimiento laboral, en cuanto conceden a la Administración empleadora en los supuestos de despido declarado improcedente que no sea disciplinario la facultad de optar libremente por no readmitir al trabajador y privar al mismo de su empleo mediante el pago de la indemnización prevista legalmente, lo que pudiera ser contrario a los arts. 9.3 (interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos) y 23.2 (derecho a la igualdad en el acceso a los empleos públicos) de la Constitución Española.

4. El representante legal de doña Estela Marques Morán presentó escrito de alegaciones el 30 de diciembre de 2010 ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. En el escrito reitera su pretensión de que el despido se califique como nulo, para evitar la estrategia fraudulenta de la Administración que, en lugar de readmitir a los despedidos, vuelve a contratar a más trabajadores con el mismo tipo de contrato en fraude de ley. No obstante, subsidiariamente, para el caso de que se mantuviese la calificación de despido improcedente, se muestra favorable al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad ante este Tribunal. Se alega que en este caso la Administración tiene formalmente a su disposición la posibilidad de optar o no por la readmisión de la trabajadora, salvo que el despido hubiese sido disciplinario y de un trabajador fijo. Lo anterior significa que doña Estela Marques Morán estaría en una situación menos favorable y discriminatoria con respecto a aquellos trabajadores que cumplen los requisitos que establece el art. 96.2 LEEP, cuya regulación debería ser aplicable, según las alegaciones, a todos los trabajadores de la Administración despedidos de forma improcedente.

5. El Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León presentó alegaciones el 12 de enero de 2011 interesando el no planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por diversos motivos de forma y fondo. En cuanto a los motivos de forma alega el Letrado de la Comunidad Autónoma que en la providencia el órgano judicial no cumple con lo exigido por el art. 35.2 LOTC puesto que se pide a las partes que aleguen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 96.2 LEEP en relación con los arts. 56 del texto refundido del estatuto de los trabajadores y 110 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral pero sin especificar realmente los motivos en que se fundamenta la posible inconstitucionalidad de la norma, recurriendo a un razonamiento jurídico teñido de generalizaciones, con incumpliendo de la doctrina constitucional sobre el tema (AATC 456/2007, de 12 de diciembre, 8/2008, de 16 de enero, 9/2008, de 16 de enero, 10/2008, de 16 de enero, y 128/2008, de 22 de mayo). Pero, además, alega el Letrado de la Comunidad Autónoma que del necesario juicio de relevancia sobre la norma cuestionada para el proceso a quo debe concluirse que el art. 96.2 cuestionado es una norma absolutamente ajena al proceso en el que se suscita la posibilidad del planteamiento de la cuestión. En este sentido aduce el Letrado de la Comunidad Autónoma que, de la alegación de la recurrente sobre el fallo de la Sentencia que faculta a la Administración para elegir entre la readmisión o la indemnización a la trabajadora cuyo despido fue declarado improcedente y la posible colisión con el derecho a la igualdad ante la ley en el acceso a los empleos públicos (arts. 14 y 23.2 CE), el órgano judicial introdujo en el debate procesal el art. 96.2 LEEP, ajeno hasta ese momento al propio debate procesal, para anunciar el posible planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad contra el mismo. En cuanto al fondo el Letrado de la Comunidad Autónoma alega que la pretensión de que cuando la empleadora sea una Administración pública no se le conceda la opción entre readmisión o indemnización ha sido ya analizada y desestimada por este Tribunal, precisamente sobre la base de la discriminación que supondría permitir el acceso y, sobre todo, la permanencia en la función pública, con incumplimiento de los principios constitucionales exigidos para ello: mérito, capacidad, publicidad e igualdad (AATC 122/2009 y 364/1991). Por último, añade el Letrado de la Comunidad Autónoma en sus alegaciones que una hipotética declaración de inconstitucionalidad del art. 96.2 LEEP supondría, por vía indirecta, la imposibilidad de que las Administraciones públicas pudieran realizar contrataciones temporales, restricción injustificada y contraria al interés general que preside toda actuación administrativa.

6. Debido a que en las alegaciones del Letrado de la Junta de Castilla y León se puso de manifiesto la falta de concisión en cuanto a los motivos que llevaban al planteamiento de la cuestión de inconstitucional del art. 96.2 LEEP y con el fin de evitar cualquier atisbo de indefensión, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, por providencia de 14 de febrero de 2011, expuso de nuevo los fundamentos de las dudas de constitucionalidad y abrió, asimismo de nuevo, el trámite de audiencia a las partes previsto en el art. 35.2 LOTC.

Comienza la Sala señalando que, de conformidad con los arts. 55.6 del texto refundido del estatuto de los trabajadores y 113 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral la declaración judicial de nulidad de un despido o extinción contractual tiene como efecto la condena al empresario a la inmediata readmisión del trabajador, pero dicha declaración de nulidad queda reservada a los supuestos de los arts. 55.5 del texto refundido del estatuto de los trabajadores y 108.2 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral. En los demás supuestos (como el del caso de autos, es decir, utilización fuera de los supuestos legalmente previstos de la contratación temporal), la ilicitud del despido o extinción contractual determina únicamente la calificación judicial de la improcedencia del despido y, en tal caso, la condena es la concesión a una de las partes del derecho de opción entre la readmisión del trabajador en su puesto de trabajo y el percibo de una indemnización pecuniaria, cuyo módulo de cálculo está fijado por ley, conforme a los arts. 56.1 del texto refundido del estatuto de los trabajadores y 110.1 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral. Habitualmente y con la única excepción de los representantes legales o sindicales de los trabajadores, el derecho de opción corresponde al empresario, como ocurre en este caso, con la particularidad de que además el empresario es una Administración pública. El ejercicio del derecho de opción entre readmisión o indemnización en el caso de despido improcedente se configura como una facultad de uso completamente discrecional por parte de su titular, limitada en el caso de empresarios privados por la prohibición de discriminación por razones prohibidas por el art. 14 CE o por represalia por el ejercicio de derechos fundamentales. Sin embargo, cuando el empleador es la Administración pública, ésta se halla limitada en el ejercicio de su opción por un principio mucho más exigente de interdicción de la arbitrariedad, esto es, a una obligación de respetar la igualdad ante la ley que constitucionalmente concede a las personas el derecho subjetivo de alcanzar de los poderes públicos un trato idéntico para supuestos iguales. En ningún caso pueden introducirse diferencias puramente arbitrarias, que no vengan proporcionalmente justificadas por las circunstancias concurrentes.

En este contexto, el art. 96.2 LEEP establece que “procederá la readmisión del personal laboral fijo cuando sea declarado improcedente el despido acordado como consecuencia de la incoación de un expediente disciplinario por la comisión de una falta muy grave”. Por tanto, la norma limita la libertad de la Administración como empresario en las relaciones laborales para optar entre la readmisión e indemnización, imponiendo la necesaria readmisión, pero dicha limitación queda restringida a dos condiciones: la primera, que se trate de un despido disciplinario y, la segunda, que se trate de un trabajador fijo. En consecuencia, lo determinante será si las dos restricciones respecto del ámbito de aplicación del art. 96.2 LEEP están justificadas desde el punto de vista del art. 14 CE, es decir, de acuerdo con la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad (STC 222/1992, por todas), si las diferencias aparecen vinculadas a una finalidad discernible y legítima, si se articulan en términos no inconsistentes con tal finalidad y, por último, si no incurren en desproporciones manifiestas a la hora de atribuir a los diferentes grupos y categorías diferentes derechos, obligaciones o cualesquiera otras situaciones jurídicas subjetivas.

En cuanto a la primera restricción que establece el art. 96.2 LEEP, que se trate de un despido disciplinario declarado improcedente, la Sala no encuentra una motivación sólida para que sólo en esos supuestos tenga la Administración la obligación de readmitir, pues bastaría invocar otra causa de despido —(despido objetivo)— para que la Administración pudiese saltar la previsión del art. 96.2 y optar por la indemnización. No siendo visible la motivación de la limitación de la obligación de readmitir a los supuestos de despido disciplinario declarado improcedente, la Sala considera innecesario profundizar el análisis para comprobar si la misma es respetuosa con los principios de adecuación y proporcionalidad.

Respecto a la falta de justificación de la diferencia del régimen jurídico que introduce el 96.2 LEEP, sigue la Sala señalando que, cualquiera que sea la causa invocada, la extinción contractual acordada unilateralmente por el empresario es declarada improcedente, ello se debe a que, o bien presenta deficiencias formales insubsanables, que sitúan al trabajador en una situación que hace imposible o muy difícil la defensa procesal de sus intereses, o bien (supuesto más frecuente) a que el empresario no ha acreditado una causa justa, legítima y suficiente para justificar la extinción unilateral del contrato. Ello es así, continúa la Sala, tanto si la causa que se invocó para la extinción es disciplinaria, como si es objetiva, o cualquier otra de las del art. 49 del texto refundido del estatuto de los trabajadores. Dicha causa no puede producir sus efectos ordinariamente previstos en la legislación por cuanto no ha sido acreditada o no es suficiente y, por tanto, la ilicitud de la resolución contractual, privada de causa, conduce a las consecuencias previstas para el despido disciplinario, salvo en aquellos supuestos discriminatorios o vulneradores de derechos fundamentales, en los cuales la consecuencia impuesta por la ley es más radical a través de la necesaria readmisión.

En cuanto a la otra restricción que establece el art 96.2 LEEP para imponer la readmisión como consecuencia de la declaración del despido improcedente por causa disciplinaria, es decir, que se trate de un trabajador fijo, la Sala parte de establecer una distinción entre trabajadores temporales, que son despedidos por una causa que se acredita no legítima y por ello su despido es declarado improcedente, y aquellos otros trabajadores temporales que, por irregularidades en su contratación o por vicisitudes posteriores, han de ser considerados como indefinidos en el momento del despido, lo que sería el supuesto que da lugar al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. En ambos casos considera la Sala que si la causa de temporalidad no hubiese llegado a su término en el momento de dictarse Sentencia, parece que no existe ninguna finalidad discernible y legítima que proporcionadamente justifique que en tales casos se confiera a la Administración empleadora el derecho a optar entre readmisión o indemnización, cuando tal posibilidad la tienen los trabajadores fijos y teniendo en cuenta que la readmisión sería en su condición de trabajadores temporales y sólo hasta el momento en que se alcanzase el término del contrato. Los trabajadores laborales indefinidos pero no fijos verían extinguir su contrato con la provisión reglamentaria de su plaza con carácter definitivo, sin que ello les confiriese derecho a indemnización alguna. De ahí que la Sala no aprecie justificación alguna en la restricción del art. 96.2 que obliga a la readmisión de trabajadores laborales fijos en supuestos de despido improcedente por causa disciplinaria.

Continúa la Sala señalando que en el caso del empleo público la protección constitucional del derecho al trabajo aparece especialmente reforzada, no solamente porque el derecho al empleo público en condiciones de igualdad (a las que han de añadirse las de mérito y capacidad a las que se refiere el art. 103.3 CE) aparece reconocido en el art. 23.2, dentro de la sección primera del capítulo II del título I y no en la sección segunda, como sucede con el derecho al trabajo (art. 35.1 CE), sino porque además frente a ese derecho no puede contraponerse el derecho a la libertad de empresa del art. 38 CE. Además, para el caso de que se entienda no aplicable el art. 23.2 CE a los trabajadores temporales de la Administración, sí les sería aplicable el principio de igualdad del art. 14 CE.

Con respecto al juicio de relevancia de la cuestión planteada en relación al caso de autos, la Sala señala que la trabajadora despedida de forma irregular debe ser considerada como trabajadora indefinida no fija de la Administración y que en el recurso de suplicación planteado por la trabajadora, ésta suscita la ilegalidad de conceder a la Administración la opción de la indemnización en lugar de obligarla a la readmisión, lo que resulta contrario a los arts. 14 y 23.2 CE, al vulnerarse el principio de igualdad ante la ley y el derecho de acceso al empleo público en condiciones de igualdad que rige no sólo el acceso, sino también toda la vida del empleado público. Dicha alegación conduce a la Sala a analizar la constitucionalidad del art. 96.2 LEEP, en relación con los arts. 56 del texto refundido del estatuto de los trabajadores y 110 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral, en la medida en que dicho régimen legal concede en este supuesto a la Administración el derecho de opción por la indemnización reconocido en el fallo de la Sentencia de instancia y que la recurrente impugna. La validez constitucional de dicho régimen legal, es decir, su compatibilidad con los arts. 14 y 23.2 CE, se presenta para la Sala como condicionante esencial del sentido que haya de tener el fallo de la Sentencia de suplicación.

7. Por escrito presentado el 21 de febrero de 2011 el representante legal de doña Estela Marques Morán se reafirma en las alegaciones formuladas la primera vez que se abrió el trámite del art. 35.2 LOTC.

8. Por escrito registrado el 3 de marzo de 2011 el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León realizó alegaciones conforme al nuevo trámite concedido por la providencia de 14 de febrero del mismo año interesando, en primer lugar, que no se plantease la cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 96.2 LEEP y, en segundo lugar, que aun cuando se plantease la cuestión no se tuviese en cuenta la providencia de 14 de febrero porque el art. 35.2 LOTC se refiere a un único trámite de alegaciones. En cuanto al fondo el Letrado de la Comunidad Autónoma reitera sus alegaciones previas indicando que el art. 96.2 no está relacionado con el pleito a quo ni condiciona el sentido del fallo. En primer lugar, porque no se trata de un despido disciplinario, que debiera ser, según el citado art. 96.2 por falta muy grave, pero además, en segundo lugar, debe tenerse en cuenta que la igualación pretendida no tiene en cuenta las especialidades de la Administración como empleador, que carece de la flexibilidad y rapidez de un empleador privado, y que de seguirse el criterio de la Sala, se obtendría un resultado no querido por la misma, es decir, que los trabajadores temporales indefinidos, al no actuar la Administración con la debida celeridad, se convertirían en trabajadores fijos de plantilla sin observar los requisitos que exige el acceso al empleo público, lo que acabaría con la contratación temporal por parte de las Administraciones públicas. Esto, en definitiva, sería contrario al principio de autoorganización de las Administraciones públicas.

9. Mediante Auto de 16 de marzo de 2011, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid, Sala de lo Social, acordó elevar al Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 96.2 LEEP, en relación con los arts. 56 del texto refundido del estatuto de los trabajadores y 110 de la Ley de procedimiento laboral, en la medida en que dicho régimen legal concede a la Administración el derecho de opción por la indemnización o la readmisión cuando el despido sea declarado improcedente por cualquier causa menos la disciplinaria y afecte a una trabajadora laboral indefinida pero no fija, tal como la Sala califica la situación laboral de la trabajadora en el pleito a quo. Este régimen legal podría ser, de acuerdo con el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, contrario a los derechos fundamentales consagrados en los arts. 14 y 23.2 CE, derecho de igualdad y no discriminación e igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, en la medida que introduce dos restricciones a la readmisión del trabajador despedido por la Administración de forma improcedente que no encuentran justificación alguna, a saber, que se trate de un despido disciplinario y que se trate de un trabajador fijo. El órgano judicial fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad reproduciendo lo expuesto en la providencia de 14 de febrero de 2011, que ha sido ampliamente resumida en un antecedente previo.

10. Mediante providencia de 13 de septiembre de 2011 la Sección Cuarta de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que en el plazo de diez días alegase lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales establecidos en el art. 35.2 LOTC y por si fuese notoriamente infundada.

11. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el 4 de octubre de 2011, en el que considera que, efectivamente, la cuestión de inconstitucionalidad es inadmisible por falta de cumplimiento de los requisitos procesales y por ser notoriamente infundada.

En relación con el primero de los aspectos señalados, rechaza el Fiscal General que la cuestión planteada supere el denominado juicio de aplicabilidad porque el supuesto de hecho que la origina, es decir, el cese de una trabajadora como consecuencia de la llegada a término del contrato laboral suscrito, (que es calificado como despido improcedente con base en lo dispuesto en los arts. 55.4 del estatuto de los trabajadores y, conforme al art. 56 del mismo texto legal, se concede a la Administración la opción por la readmisión o la indemnización), no se contempla en el artículo cuestionado (art. 96.2 LEEP), de manera que la litis se resuelve con preceptos distintos sin necesidad de acudir al cuestionado en tanto el supuesto que éste contempla no es el de autos. Mayores dudas suscita para el Ministerio Fiscal la concurrencia del requisito ateniente al juicio de relevancia de la norma cuestionada para la resolución del pleito, en el sentido de paso obligado para la continuación del proceso y condicionante de la decisión a tomar. Al respecto alega el Fiscal que, aunque formalmente se plantea la cuestión de inconstitucionalidad del art. 96.2 LEEP, la lectura del Auto de planteamiento se refiere al régimen general del despido que la Sala considera insatisfactorio en cuanto permite a la Administración que, en aquellos casos en que el despido del personal laboral con contrato temporal sea irregular —por no ajustado estrictamente a la legalidad—, pueda optar la empleadora entre la readmisión o la indemnización conforme lo que prevén los arts. 56 de la Ley del estatuto de los trabajadores y 110 del texto refundido del estatuto de los trabajadores. Lo que está planteando la Sala de lo Social es, para el Ministerio público, la forma en que deberían regularse los ceses laborales del personal contratado por las Administraciones públicas. No se postula la derogación de una norma por su inconstitucionalidad, sino que el órgano judicial solicita al Tribunal Constitucional su parecer sobre un diseño de Derecho laboral pergeñado en el Auto.

Respecto de la falta notoria de fundamento de la cuestión suscitada el Ministerio Fiscal alega que el Auto de planteamiento de la cuestión trata de justificar una doble quiebra del art. 14 y 23.2 CE. Por un lado, la distinción que contiene el art. 96.2 LEEP y que permite que una decisión judicial no reconozca cualquier causa distinta de la apertura de expediente disciplinario como motivadora de una obligada readmisión para el empleador público, carece de justificación racional. Por otro lado, el Auto sostiene que debe llevarse a cabo una asimilación entre trabajadores fijos y temporales al no existir razón que avale la diferencia de trato que contempla el art. 96.2 LEEP. Sin embargo, para el Ministerio Fiscal la justificación que avala la existencia de ese régimen dual en los ceses de los trabajadores (laborales) públicos es la progresiva asimilación en el ámbito administrativo entre el personal funcionario y el personal laboral fijo al servicio de las Administraciones públicas como lo demuestra el hecho de la promulgación de la Ley 7/2007 reguladora del estatuto básico del empleado público. Por eso, continúa el Fiscal, el acceso a la función pública, ya sea mediante relación funcionarial o mediante contratación laboral fija, al requerir la superación de procesos selectivos que acrediten el mérito y la capacidad, habrá de protegerse garantizándose en beneficio de los administrados la citada inamovilidad. Con cita de la doctrina constitucional derivada de las SSTC 330/2005, FJ 4; 104/2004 y 53/2004, concluye el Fiscal alegando que la referida diferencia de trato no infringe el principio de igualdad recogido en el art. 14 CE, pues la situación de quienes han accedido a un puesto laboral fijo en la Administración acreditando mérito y capacidad, no se hallan en situación homogénea o equiparable con quienes acceden sin tales requisitos y no pueden por ello pretender su inamovilidad. Así como tampoco infringe los arts. 23.2 y 103.3 CE porque lo que el Auto de planteamiento cuestiona no es ya el régimen especial del art. 96.2 LEEP, sino todo el régimen del despido indemnizado que contempla el ordenamiento jurídico-laboral, pues viene a concluir que a la vista del art. 35.1 CE, la Administración, en ningún caso, fuera la sanción disciplinaria por falta grave, puede despedir a un trabajador contratado temporalmente y antes de que llegue el término del contrato. Esa conclusión excluye aquellas causas como la falta sobrevenida de dotación económica, la redistribución de los efectivos y la supresión de entes u otro organismos, entre otras. El planteamiento demuestra para el Fiscal la desvirtuación de la naturaleza de la cuestión de inconstitucionalidad en tanto que lo que plantea la Sala es la forma en que deberían regularse los ceses laborales del personal contratado por las Administraciones públicas solicitando a este Tribunal su parecer sobre un concreto diseño de Derecho laboral.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid, Sala de lo Social, planteó cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 96.2 de la Ley del estatuto básico del empleado público (LEEP), en relación con los arts. 56 del texto refundido del estatuto de los trabajadores y 110 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral, en la medida en que dicho régimen legal concede a la Administración el derecho de optar por la indemnización o la readmisión cuando el despido sea declarado improcedente por cualquier causa menos la disciplinaria y afecte a una trabajadora laboral indefinida pero no fija, tal como la Sala califica la situación laboral de la trabajadora en el pleito a quo. Para la Sala este régimen legal es contrario a los derechos fundamentales consagrados en los arts. 14 y 23.2 CE, derecho de igualdad y no discriminación e igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, en la medida que introduce dos restricciones a la readmisión del trabajador despedido por la Administración de forma improcedente que no encuentran justificación alguna, a saber, que se trate de un despido disciplinario y que se trate de un trabajador fijo.

El Fiscal General del Estado solicita la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por falta de cumplimiento de los requisitos procesales y por ser notoriamente infundada.

2. La cuestión de inconstitucionalidad debe ser inadmitida por falta de cumplimiento de algunos de los requisitos procesales que establece el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y por ser notoriamente infundada.

No se trata de un defectuoso cumplimiento del trámite de audiencia a las partes acerca de la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad (art. 35.2 LOTC), en contra de lo alegado por el Letrado de la Junta de Castilla y León, que alegó que el trámite debió abrirse sólo en una ocasión y no dos veces, como ocurrió en el caso de autos donde la Sala abrió dos veces el trámite de audiencia. En realidad, la relevancia del trámite afirmada por la doctrina constitucional proviene de que las alegaciones de las partes deben producirse en torno a la duda de constitucionalidad planteada por la Sala y plenamente identificada por aquéllas (ATC 188/2009, de 23 de junio, FJ 2 y la doctrina allí citada). La primera alegación del Letrado de la Junta puso de manifiesto a la Sala de lo Social que, tal vez, no hubiese quedado claro cuál era la duda de constitucionalidad sometida a las alegaciones de las partes en el proceso, de ahí que correctamente la Sala plantease de nuevo la duda de constitucionalidad, de forma más precisa, y abriese el trámite previsto en el art. 35.2 LOTC por segunda vez. En consecuencia, debemos entender cumplido el trámite de audiencia a las partes en virtud de las providencias de 22 de diciembre de 2010 y 14 de febrero de 2011

Sin embargo, la cuestión planteada no supera el denominado juicio de aplicabilidad del precepto cuestionado para la resolución del proceso a quo tal como exige el art. 35.2 LOTC. De acuerdo con lo alegado por el Ministerio Fiscal, el supuesto de hecho que origina el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (el cese de una trabajadora como consecuencia de la llegada a término del contrato laboral suscrito, que la jurisdicción calificó como despido improcedente), se basa en los arts. 55.4 y 56 del texto refundido del estatuto de los trabajadores y 110 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral, que otorgan a la Administración empleadora la opción entre la readmisión o la indemnización de la trabajadora, de manera que la litis se resuelve con preceptos distintos sin necesidad de acudir al precepto cuestionado en tanto que el supuesto que el art. 96.2 LEEP no es el de autos.

Pues bien, sin necesidad de profundizar en el análisis de fondo de la duda de constitucionalidad planteada por el órgano judicial, el art. 96.2 LEEP no resulta de aplicación al caso. De hecho, si este Tribunal decidiese admitir y estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad con declaración de nulidad del precepto cuestionado, eso en nada afectaría a la resolución del proceso a quo. En efecto, al tratarse de una trabajadora en régimen laboral pero no fijo, cuyo despido fue declarado improcedente por considerar que no atendía a las causas expresadas en el mismo, la Administración condenada seguiría pudiendo optar entre la readmisión y la indemnización de la trabajadora por aplicación del régimen laboral. La nulidad del art. 96.2 LEEP en nada afectaría al fallo que el órgano judicial a quo debe pronunciar. Tal como alegó el Ministerio Fiscal, lo que la Sala cuestiona es la forma en que deberían regularse los ceses laborales del personal contratado por las Administraciones públicas, cuya regulación actual se considera insatisfactoria porque permite a la Administración, en aquellos casos en que el despido del personal laboral con contrato temporal no se ajuste a la legalidad, optar entre la readmisión o la indemnización ex arts. 56 del texto refundido estatuto de los trabajadores y 110 del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral.

3. Además del incumplimiento de los requisitos procesales la cuestión planteada resulta notoriamente infundada. El órgano judicial plantea sus dudas de constitucionalidad sobre el art. 96.2 LEEP respecto de los arts. 14 y 23.2 CE porque impone a la Administración la readmisión del trabajador despedido de forma improcedente pero sometiéndolo a dos condiciones: una, que se trate de un despido disciplinario y, otra, que afecte a un trabajador laboral fijo. El juicio que realiza el órgano judicial se basa en la aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de igualdad, es decir, que lo determinante para considerar la constitucionalidad del art. 96.2 LEEP en relación con el art. 14 CE es comprobar que impone dos restricciones o condiciones que están justificadas, esto es, que aparecen vinculadas a una finalidad discernible y legítima, que se articulan en términos no inconsistentes con esa finalidad y, por último, que no incurren en desproporciones manifiestas a la hora de atribuir a los diferentes grupos y categorías diferentes derechos, obligaciones u otras situaciones jurídicas. Con aplicación de este criterio el órgano judicial llega a la conclusión de que las dos restricciones no encuentran justificación razonable y no responden a una finalidad legítima, por lo que resultan contrarias a los arts. 9.3 y 14 CE y, por tratarse de empleo público, al art. 23.2 y 103.3 CE.

Ahora bien, como recuerda el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, pese a la progresiva asimilación en el ámbito administrativo entre el personal funcionario y el laboral fijo al servicio de las Administraciones públicas, está justificada la existencia de un régimen dual en los ceses de los trabajadores laborales públicos. El acceso a la función pública mediante relación funcionarial o mediante contratación laboral fija requiere la superación de unos procesos selectivos que acrediten el mérito y la capacidad, lo que les sitúa en una posición distinta de aquellos trabajadores laborales temporales, sin que exista infracción de los arts. 14 y 23.2 CE por la regulación diferente de situaciones distintas, de acuerdo con la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad ante la ley (SSTC 120/2010, de 24 de noviembre, FJ 3; 87/2009, de 20 de abril, FJ 7, entre otras).

La necesidad de no alterar el régimen constitucional y legal de acceso al empleo público pero, al mismo tiempo, responder a las expectativas de inamovilidad de aquéllos que superan las pruebas de acceso al empleo público, explica la regulación del art. 96.2 LEEP, situado en el título VII, dedicado al régimen disciplinario. Concretamente el art. 96 está dedicado a regular las sanciones a imponer por las faltas cometidas a los empleados públicos, ya sean funcionarios o personal laboral. Entre las sanciones que establece el citado precepto, el apartado 1 b) tipifica el despido disciplinario del personal laboral, “que sólo se podrá sancionar por la comisión de faltas muy graves y comportará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que se desempeñaban”. El apartado segundo del art. 96 establece, como sabemos, la consecuencia para el caso de que el despido disciplinario acordado por la comisión de faltas muy graves sea declarado improcedente. Esta consecuencia será la readmisión, aunque limitada por el legislador para los supuestos de personal laboral fijo, con el fin de no alterar el régimen constitucional y legal de acceso al empleo público.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a trece de diciembre de dos mil once.

AUTO 179/2011, de 13 de diciembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 9, de 11 de enero de 2012)

ECLI:ES:TC:2011:179A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 2298-2011, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Badajoz en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Cuestión de inconstitucionalidad: audiencia previa a las partes; identificación de los preceptos constitucionales; juicio de aplicabilidad; juicio de relevancia. Decretos-leyes: límite material; situación de extraordinaria y urgente necesidad. Extremadura: función pública. Funcionarios de la Administración local: retribuciones de empleados públicos. Igualdad en la ley: término de comparación inidóneo. Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad: cuestión de inconstitucionalidad notoriamente infundada. Leyes de presupuestos generales del Estado: contenido material; función pública; gasto público; principio de anualidad presupuestaria; singularidades de las Leyes de Presupuestos. Personal al servicio de las Administraciones públicas: retribuciones de empleados públicos. Presupuestos públicos: déficit público; presupuestos de los entes locales. Principio de seguridad jurídica: confianza legítima. Reserva de ley: decretos-leyes. Retribuciones de empleados públicos: reducción de retribuciones.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 25 de abril de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Badajoz, al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento abreviado núm. 368-2010, que se tramita ante dicho Juzgado, el Auto de 21 de marzo de 2011, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, por posible vulneración de los arts. 14, 31, 33.3, 86.1 y 134 CE.

2. Los hechos de los que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) La federación de servicios a la ciudadanía de la Unión regional de Comisiones Obreras de Extremadura interpuso el día 28 de octubre de 2010 recurso contencioso-administrativo contra la resolución presunta desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra la reducción de retribuciones practicada por el Ayuntamiento de Badajoz a sus empleados en la nómina del mes de junio de 2010, solicitándose en la demanda que se dictara Sentencia declarando contraria a derecho la indicada resolución y reconociendo el derecho de los empleados del Ayuntamiento demandado a que las nóminas correspondientes a los meses de junio de 2010 y sucesivos se liquiden sin disminución retributiva alguna. En el acto de la vista el sindicato demandante, además de ratificarse en su demanda, solicitó que se planteara cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, por considerar que el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, y en el que el Ayuntamiento demandado pretende fundamentar la reducción retributiva impugnada, vulnera los arts. 9.1 y 3, 7, 14, 28.1, 33.3, 37.1, 86.1 y 134 CE.

b) Concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, el Juzgado dictó providencia el 10 de febrero de 2011 por la que, al amparo de lo establecido en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que en el plazo común e improrrogable de diez días alegaran lo que estimaran pertinente sobre la necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, en la redacción dada a los mismos por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, en cuanto determinan una reducción de retribuciones para los funcionarios públicos. Considera el Juzgado que esta reducción retributiva vulnera los siguientes preceptos constitucionales: el art. 86.1 CE, por afectar a derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I CE (en concreto a los derechos reconocidos por los arts. 14, 31 y 33.3 CE); el art. 14 CE, porque la reducción de salarios no afecta a todos los funcionarios ni empleados públicos por igual; el art. 31 CE, porque configura el recorte retributivo como una norma fiscal, de alcance progresivo y casi confiscatorio; el art. 33.3 CE, porque recorta derechos económicos adquiridos de los funcionarios, cuando tales derechos estaban reconocidos para toda la anualidad presupuestaria por la Ley 26/2009; y el art. 134 CE, por invadir el Real Decreto-ley 8/2010 materia reservada a la ley de presupuestos generales del Estado. Añade el Juzgado que la decisión del proceso depende de la validez de los preceptos cuestionados, porque la demanda impugna el acto administrativo consistente en la reducción de nóminas producida a partir del mes de junio de 2010, reducción que se produce por la obligación que tiene la Administración demandada de aplicar el Real Decreto-ley 8/2010.

c) El Letrado del Ayuntamiento de Badajoz presentó su escrito de alegaciones el 25 de febrero de 2011, interesando que por el Juzgado se acordara no plantear cuestión de inconstitucionalidad, al entender que el Real Decreto-ley 8/2010 no infringe precepto constitucional alguno.

d) El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el día 4 de marzo de 2011, oponiéndose al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, por entender que el Real Decreto-ley 8/2010 no vulnera los arts. 14, 31, 33.3, 86 y 134 CE.

e) La representación procesal del sindicato demandante presentó sus alegaciones el 4 de marzo de 2011 interesando el planteamiento de la cuestión, por entender que el Real Decreto-ley 8/2010, en el que se fundamenta la disminución de retribuciones de los empleados públicos, lesiona el art. 86 CE, tanto por la ausencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, como por afectar a los derechos reconocidos en los arts. 14 CE, en relación con los arts. 31 y 33.3 CE, y en los arts. 28.1 y 37.1 CE; y que vulnera asimismo el art. 134 CE.

3. Por Auto de 21 de marzo de 2009 se eleva por el Juzgado cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, en la redacción dada a los mismos por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, por posible vulneración de los arts. 14, 31, 33.3, 86.1 y 134 CE.

4. El Auto de planteamiento de la cuestión comienza en sus razonamientos jurídicos por afirmar que se ha dado debido cumplimiento al requisito del trámite de audiencia y que el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad es relevante para resolver el litigio planteado, pues el éxito o el fracaso de la pretensión deducida por el sindicato demandante depende precisamente del juicio sobre la constitucionalidad de los preceptos cuestionados, toda vez que la minoración de retribuciones de los funcionarios que se impugna en el proceso a quo se fundamenta precisamente en la aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, que modifica lo establecido en materia de retribuciones de los funcionarios por los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010.

La exposición de las razones en las que se funda la duda de constitucionalidad comienza por la posible vulneración del art. 86.1 CE, por no estar justificado en el caso del Real Decreto-ley 8/2010, a juicio del Juzgado promotor de la cuestión, el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, y por afectar dicho decreto-ley a derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, en concreto los reconocidos en los arts. 14, 31 y 33.3 CE.

En relación con el presupuesto habilitante, señala el Juzgado que de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2010 no se obtiene una justificación contundente de la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, pues en la misma se utilizan expresiones vagas e, incluso, ambiguas (crisis, evolución de la coyuntura económica, compromisos con la Unión Europea, situación de los mercados, etc.), pero sin justificar en ningún momento la urgencia de las medidas adoptadas, su eficacia y su suficiencia. Además, aunque se alude a la necesidad de un esfuerzo de toda la sociedad para contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas, las medidas que la norma adopta afectan exclusivamente a los salarios de los empleados públicos y a la pensiones, concentrando así el esfuerzo en una parte de la sociedad, y no precisamente la que mayor capacidad económica tiene.

Por otra parte —continúa el Juzgado— la lectura de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2010 induce a pensar que las circunstancias extraordinarias y urgentes que llevan al Gobierno a la adopción de las medidas contenidas en dicha norma son sobrevenidas e imprevisibles; sin embargo, cinco meses antes se había aprobado la Ley de presupuestos generales del Estado para 2010, cuando tales circunstancias eran ya conocidas y previsibles, como los actos del Gobierno y del Consejo Europeo durante 2009 lo ponen de manifiesto, siendo notorio que este último concedió en 2009 un plazo a España para que corrigiera su déficit excesivo. En definitiva, tanto cuando se alcanzaron los acuerdos con los sindicatos que fijaban el incremento de las retribuciones de los empleados públicos para el año 2010, como cuando se aprobó la Ley de presupuestos generales del Estado para 2010, las circunstancias económicas a las que se alude en el Real Decreto-ley 8/2010 eran sobradamente conocidas, de modo que la situación de extraordinaria y urgente necesidad que se alega como presupuesto habilitante no fue algo sobrevenido o imposible de prever, por lo que no resultaba justificada la utilización de la figura del decreto-ley, infringiéndose así el art. 86.1 CE.

A ello se añade que tampoco se cumple, según el Juzgado promotor de la cuestión, el requisito negativo del art. 86.1 CE, al vulnerar la reducción de retribuciones impuesta por el Real Decreto-ley 8/2010 derechos y deberes reconocidos en el título I de la Constitución, en concreto en sus arts. 14, 31 y 33.3.

Por lo que se refiere al derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE), sostiene el Juzgado que se vulnera este derecho fundamental al no afectar la reducción de salarios a todos los funcionarios y empleados públicos por igual, no existiendo justificación para este trato salarial tan diferenciado. Se trata, así, de una reducción discriminatoria, al aplicarse reducciones que oscilan entre el 0 por 100 para algunos grupos funcionariales y el 15 por 100 para otros. El Real Decreto-ley 8/2010 pretende justificar esta diferenciación por el objetivo de minimizar el efecto de las medidas para los salarios más reducidos, de manera que contribuya más quien más gana. Sin embargo, ello se conseguiría también aplicando el mismo porcentaje de reducción a todos los grupos, lo que supondría una reducción mayor para el que tiene más sueldo que para el que tiene menos. Además, cuando en los años anteriores se han fijado los incrementos retributivos, se ha hecho de forma lineal para todos los grupos, por lo que la reducción se debería haber hecho de la misma manera. Por último, este criterio no se aplica al personal laboral de la Administración, imponiéndose a éste con carácter general en la norma una reducción salarial uniforme del 5 por 100 en todos los casos, y excluyendo incluso de la reducción salarial al personal laboral de RENFE, ADIF y AENA, así como a otros colectivos (disposición adicional novena).

Sostiene asimismo el Juzgado proponente que el Real Decreto-ley 8/2010 vulnera lo dispuesto en el art. 31 CE, porque entiende que lo que se presenta como una simple reducción de retribuciones de los funcionarios no es tal, sino que su verdadera naturaleza es la de una prestación patrimonial de carácter público, determinada con arreglo a la capacidad económica de los funcionarios, de alcance progresivo, con la finalidad de paliar o reducir el déficit público. La aplicación de un criterio progresivo en la reducción de las nóminas supone en la práctica la creación de un impuesto encubierto. Tiene, además, un alcance casi confiscatorio, porque incide sobre derechos adquiridos y grava por segunda vez las rentas de trabajo del empleado público. Se trata, por lo tanto, de un tributo o impuesto en el que no se cumple la exigencia constitucional de reserva de ley.

Se vulnera igualmente, según el Juzgado promotor de la cuestión, el art. 33.3 CE, porque el Real Decreto-ley 8/2010 recorta derechos económicos adquiridos del funcionario público, que estaban reconocidos para toda la anualidad presupuestaria por la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, debiendo considerarse, por tanto, si esa reducción de retribuciones no tiene en realidad un carácter expropiatorio. Aun cuando se aceptara hipotéticamente la posibilidad de que una norma con fuerza de ley pueda privar a los funcionarios públicos de derechos económicos que tienen consolidados, no lo podría hacer cuando esos derechos han sido establecidos y reconocidos para un ejercicio económico concreto, máxime cuando la limitación y reducción de retribuciones se produce durante la vigencia de la Ley de presupuestos que había establecido y reconocido tales derechos. El Real Decreto-ley 8/2010 es, pues, una norma que no afecta a meras expectativas de derechos, sino que se trata de una norma que afecta retroactivamente a derechos ya nacidos, aunque los mismos no hayan sido todavía ejecutados, por no haberse devengado aún las correspondientes nóminas. En fin, es difícilmente aceptable que se reduzcan las retribuciones básicas, que tienen su proyección futura en los derechos pasivos, y los trienios, que se devengan en el momento de su perfección.

Entiende asimismo el Juzgado proponente de la cuestión que el Real Decreto-ley 8/2010 vulnera el art. 134 CE, por invadir materia reservada a la ley de presupuestos generales del Estado: las retribuciones de los empleados públicos deben ser determinadas por la ley de presupuestos generales del Estado, no siendo admisible su modificación a través de un decreto-ley. Con tal modificación se vulnera también el principio de anualidad presupuestaria del art. 134.2 CE, al alterarse sustancialmente a mitad de año las previsiones de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, y se establece un impuesto encubierto, lo que infringe el art. 134.7 CE, que veda que las leyes de presupuestos puedan crear tributos.

Todo ello debe ser puesto en relación —concluye el Juzgado— con el principio de protección de la confianza legítima que consagra el art. 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que es manifestación del principio constitucional de seguridad jurídica y que ha sido reconocido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, pues el Real Decreto-ley 8/2010 introduce una reducción sorpresiva de las retribuciones de los funcionarios públicos a partir del mes de junio del año 2010 y para el resto del ejercicio, cercenando así derechos económicos que ya habían sido reconocidos previamente para toda la anualidad presupuestaria por la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010.

5. Mediante providencia de 21 de junio de 2011 la Sección Primera de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que en el plazo de diez días alegase lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por si fuere notoriamente infundada.

6. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones con fecha 26 de julio de 2011, interesando la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por defecto en el cumplimiento en el cumplimiento de los requisitos procesales del trámite de audiencia y del juicio de relevancia, y por entender que resulta notoriamente infundada.

En relación con el primero de los aspectos señalados, afirma en primer lugar el Fiscal General que el órgano judicial proponente no ha cumplido de manera correcta el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la conveniencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, ni ha expresado adecuadamente el juicio de relevancia. Tanto en la providencia con la que se abrió el trámite de audiencia como en el Auto por el que se acuerda plantear la cuestión de inconstitucionalidad, el Juzgado señala como preceptos legales cuestionados los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, en la redacción dada a los mismos por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo; esa identificación en bloque de los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009 como normas cuestionadas, sin especificar los concretos apartados que realmente se cuestionan, resulta defectuosa en cuanto a la identificación de los preceptos legales a los que se contrae la duda de constitucionalidad del Juzgado, ligada a la reducción de retribuciones de los empleados públicos, deficiencia que afecta no sólo al correcto cumplimiento del trámite de audiencia del art. 35.2 LOTC, sino también al juicio de aplicabilidad y relevancia respecto de las disposiciones cuestionadas, particularmente en lo que se refiere a la aplicación de los distintos apartados de los preceptos cuestionados que determinan la reducción de retribuciones a quienes tengan la condición de funcionarios del Ayuntamiento de Badajoz.

En cuanto al fondo del asunto, sostiene el Fiscal General que la pretendida vulneración del art. 86.1 CE por no estar justificado, a juicio del Juzgado promotor de la cuestión, el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad en el Real Decreto-ley 8/2010, debe ser descartada. La apreciación de la concurrencia de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad, que determinan la necesidad de acudir al decreto-ley, constituye un juicio político que corresponde al Gobierno, no siendo posible un control jurisdiccional de esa valoración que permita una revisión de fondo del juicio político, más allá de la constatación de que no se trata de una decisión abusiva o arbitraria (por todas, STC 189/2005, de 7 de julio). Por otra parte, es posible la apreciación de la concurrencia de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad al margen de su imprevisibilidad (STC 68/2007, de 28 de marzo). Pues bien, el examen de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2010 y de los debates parlamentarios que culminaron en su convalidación, permite concluir que concurrían circunstancias objetivas extraordinarias y urgentes, referidas a la evolución de la crisis económica de los mercados en la eurozona y su impacto en las finanzas públicas, que justificaban el recurso al mecanismo legislativo del decreto-ley, y que las medidas adoptadas en el mismo guardan una relación de adecuación o idoneidad para abordar aquellas circunstancias y lograr el objetivo de la reducción del déficit público.

Asimismo rechaza el Fiscal General que la reducción de retribuciones de los funcionarios impuesta por el Real Decreto-ley 8/2010 vulnere el art. 86.1 CE en cuanto al requisito material negativo de no afectar a derechos, deberes y libertades de los ciudadanos reconocidos en el título I de la Constitución, en concreto en sus arts. 14, 31 y 33.3, frente a lo que sostiene el órgano judicial promotor de la cuestión.

Por lo que se refiere a la pretendida vulneración del derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE), sostiene el Fiscal General que el razonamiento del Juzgado no se corresponde con el contenido de este derecho fundamental tal como ha sido precisado por la doctrina del Tribunal Constitucional, pues no concurre el requisito del tratamiento desigual en identidad de supuestos, toda vez que el diferente trato retributivo se establece, como se indica en el propio Auto de planteamiento de la cuestión, en función del distinto vínculo entre los empleados públicos y la Administración o en función de los diferentes grupos o categorías en que se clasifican los funcionarios, así como en el régimen de progresividad que demanda la mayor o menor capacidad económica de los afectados. Y la invocación de los supuestos excluidos de la reducción salarial por la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 carece asimismo de validez para fundamentar la pretendida vulneración del art. 14 CE, puesto que dicha disposición establece un régimen excepcional de exclusión para el personal laboral de determinadas empresas públicas del Estado que en ningún caso podría llegar a convertirse en regla general y resultar de aplicación a los funcionarios de una entidad local a los que se refiere el proceso del que trae causa la presente cuestión, trayéndose a colación por el Fiscal General lo declarado respecto a la referida disposición en ATC 85/2011, de 7 de junio.

Por lo que se refiere a la supuesta vulneración del art. 31 CE considera el Fiscal General que el razonamiento del Juzgado carece de fundamento. La reducción de retribuciones impuesta por el Real Decreto-ley 8/2010 no configura un tributo encubierto, por cuanto no establece un hecho imponible al que se anude una obligación de contribuir, de acuerdo con el deber constitucional de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, por lo que no cabe considerar que se haya producido ninguna vulneración del art. 31 CE ni del principio de reserva de ley en materia tributaria.

En cuanto a la pretendida vulneración del art. 33.3 CE, porque según el Juzgado promotor de la cuestión el Real Decreto-ley 8/2010 recorta derechos económicos adquiridos del funcionario público reconocidos para toda la anualidad presupuestaria por la Ley de presupuestos generales del Estado para 2010, señala el Fiscal General que esta consideración de los derechos retributivos como derechos adquiridos se contradice con lo afirmado en el propio Auto de que se trata de derechos aun no ejecutados por no haberse devengado. En todo caso, conforme a la doctrina establecida en la STC 99/1987, de 11 de junio, no es posible considerar que las retribuciones no devengadas, por corresponder a mensualidades en las que aún no se ha prestado el servicio público, se encuentren incorporadas al patrimonio del funcionario y tengan el carácter de derechos adquiridos, tratándose, por el contrario, de meras expectativas de derechos. Por otra parte, del art. 38.10 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, se desprende la posibilidad de modificación de las retribuciones no devengadas, cuando concurra causa de interés público derivada de una alteración sustancial en las circunstancias económicas, que es justamente lo acontecido en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 8/2010, por lo que debe descartarse que se haya producido una expropiación de derechos económicos que contravenga lo previsto en el art. 33 CE.

Asimismo rechaza el Fiscal General que el Real Decreto-ley 8/2010 vulnere el art. 134 CE, pues no invade —en contra de lo que afirma el Juzgado proponente de la cuestión— materia reservada a la Ley de presupuestos generales del Estado. No estamos ante un supuesto del art. 134.5 CE de aumento del gasto público o disminución de ingresos fijados en ley de presupuestos generales del Estado ya aprobada, que requiere la tramitación de una ley en sentido formal, sino ante medidas de restricción del gasto público, entre ellas la reducción de retribuciones de los funcionarios, en una situación de extraordinaria y urgente necesidad, por lo que resulta perfectamente justificada la utilización del decreto-ley.

Por último, descarta igualmente el Fiscal General que se haya producido la pretendida contravención del principio de protección de la confianza legítima, como expresión del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), sin perjuicio de señalar que, en cualquier caso, esa pretendida vulneración no se puso de manifiesto en la providencia por la que se procedió a la apertura del trámite de audiencia del art. 35.2 CE, por lo que ha de quedar fuera del objeto de la presente cuestión.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Badajoz plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, en la redacción dada a los mismos por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

El órgano judicial considera, en síntesis, que el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010 vulnera el art. 86.1 CE, por no concurrir el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, y por transgredir el límite material que para el decreto-ley dispone el citado precepto constitucional de no afectar a los derechos, deberes y libertades regulados en el título I CE, pues la reducción de retribuciones impuesta por el Real Decreto-ley 8/2010 afecta a los derechos reconocidos en los arts. 14, 31 y 33.3 CE. Asimismo considera que el precepto cuestionado, al modificar la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, vulnera el art. 134 CE por invadir materia reservada a la ley de presupuestos generales del Estado, y también infringe el principio de anualidad presupuestaria (art. 134.2 CE), así como la prohibición de crear tributos mediante las leyes de presupuestos (art. 134.7 CE), pues la reducción de retribuciones constituye en realidad un impuesto encubierto. En fin, el órgano judicial considera que el precepto cuestionado vulnera el principio de protección de la confianza legítima, como expresión del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Por su parte, el Fiscal General del Estado, por las razones de las que se ha dejado constancia en los antecedentes, se opone a la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad tanto por apreciar el incumplimiento de los requisitos procesales (art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC) como por estimarla notoriamente infundada (art. 37.1 LOTC).

2. Conforme a lo dispuesto en el art. 37.1 LOTC, este Tribunal puede rechazar en trámite de admisión y mediante Auto aquellas cuestiones de inconstitucionalidad que adolezcan de la falta de los necesarios requisitos procesales o que fueren notoriamente infundadas.

Por lo que se refiere al cumplimiento de los requisitos procesales previstos en el art. 35.2 LOTC sostiene en el Fiscal General del Estado que el Juzgado promotor de la cuestión no ha cumplido de manera correcta el trámite de audiencia, ni ha justificado debidamente el juicio de aplicabilidad y relevancia.

Así, para el Fiscal General la referencia, tanto en la providencia de apertura del trámite de audiencia como en el Auto por el que se acuerda plantear la cuestión de inconstitucionalidad, a los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009 (en la redacción dada a los mismos por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010) como preceptos cuestionados, sin especificar los concretos apartados de dichos artículos que se cuestionan, resulta defectuosa en cuanto a la identificación de las concretas normas a las que se contrae la duda de constitucionalidad del Juzgado promotor, ligada a la reducción de retribuciones de los empleados públicos, deficiencia que afectaría no sólo al correcto cumplimiento del trámite de audiencia del art. 35.2 LOTC, sino también al juicio de aplicabilidad y relevancia respecto de los preceptos cuestionados, particularmente en lo que se refiere a la aplicación a los funcionarios de una corporación local —Ayuntamiento de Badajoz— de unos preceptos referidos a la reducción de las retribuciones de los funcionarios del Estado y del personal funcionario y estatutario del sector público estatal.

3. En respuesta a los óbices señalados por el Fiscal General del Estado debemos señalar, en primer lugar, que si bien es cierto que el Juzgado identifica como preceptos cuestionados los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009 en su integridad, no lo es menos que, como se deduce de la fundamentación de la providencia y del Auto por el que se acuerda plantear la cuestión, las dudas de constitucionalidad del órgano judicial se ciñen a los arts. 22.Dos.B) y cinco.B), 24.Uno.B) y 28.Dos.B) de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre (en la redacción dada a los mismos por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010), en cuanto disponen que, con efectos del 1 de junio de 2010, las retribuciones del personal funcionario y estatutario al servicio del sector público estatal, en general, y en particular las retribuciones de los funcionarios del Estado incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, sufrirán una minoración del 5 por 100, en términos anuales y respecto a las vigentes a 31 de mayo de 2010, fijando los criterios para aplicar esta reducción respecto de las retribuciones básicas y complementarias a percibir por los diferentes grupos y subgrupos de funcionarios a partir del 1 de junio de 2010.

Por otra parte, no podemos obviar que la apuntada imprecisión del órgano judicial en la identificación de los concretos apartados de los preceptos a los que se refiere su duda de constitucionalidad no ha sido obstáculo, como ponen de manifiesto las actuaciones, para que todos los personados en el proceso a quo hayan situado en sus exactos términos la duda de constitucionalidad del órgano judicial y que hayan podido pronunciarse sobre la misma, por lo que debe entenderse satisfecho, en consecuencia, la finalidad del trámite de audiencia. Esta circunstancia, sin perjuicio de insistir una vez más en la importancia de que se lleve a cabo dicho trámite en sus adecuados términos para que se satisfaga con total garantía la finalidad que con él se persigue, ha de conducirnos a desestimar en este caso el primero de los óbices procesales opuestos por el Fiscal General del Estado a la admisión de la presente cuestión.

4. En cuanto al defecto en el juicio de aplicabilidad y relevancia que advierte el Fiscal General del Estado en el Auto de planteamiento de la cuestión (en estrecha conexión con la referida imprecisión en cuanto a la identificación de los preceptos cuestionados), debe recordarse que el art. 35.1 LOTC exige que la norma con rango de ley de la que tenga dudas el órgano judicial debe ser “aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo”. Es decir, la norma cuestionada debe superar el denominado “juicio de relevancia” o, lo que es lo mismo, la justificación de la medida en que la decisión del proceso depende de su validez, habida cuenta que la cuestión de inconstitucionalidad, por medio de la cual se garantiza el control de la constitucionalidad de la ley, no puede resultar desvirtuada por un uso no acomodado a su naturaleza y finalidad propias, lo que sucedería si se permitiera que se utilizase para obtener pronunciamientos innecesarios o indiferentes para la decisión del proceso en que la cuestión se suscita.

Sobre este particular también hemos señalado que es a los órganos judiciales que plantean las cuestiones de inconstitucionalidad a los que corresponde, prima facie, comprobar y exteriorizar la existencia del llamado juicio de relevancia, de modo que el Tribunal Constitucional no puede invadir ámbitos que, primera y principalmente, corresponden a aquéllos, adentrándose a sustituir o rectificar el criterio de los órganos judiciales proponentes, salvo en los supuestos en que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos se advierta que la argumentación judicial en relación con el juicio de relevancia resulta falta de consistencia, ya que en tales casos sólo mediante la revisión del juicio de relevancia es posible garantizar el control de constitucionalidad que corresponde a la cuestión de inconstitucionalidad en los términos en los que ésta es definida por el art. 163 CE.

Por tanto, aunque es a los órganos judiciales a los que corresponde formular el pertinente juicio de aplicabilidad y relevancia, sobre los que este Tribunal únicamente ejerce un control meramente externo, es lo cierto que existen supuestos en los que este Tribunal, en el ejercicio de sus facultades de control externo del juicio de aplicabilidad y de relevancia formulado por los órganos judiciales al plantear la cuestión de inconstitucionalidad, puede revisar ese juicio y declarar la inadmisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad por resultar inconsistente o equivocada la argumentación judicial sobre la aplicabilidad al caso de la norma cuestionada (por todas, SSTC 141/2008, de 30 de octubre, FJ 4; 115/2009, de 18 de mayo, FJ 2; y 4/2011, de 14 de febrero, FJ 2).

En el presente caso el órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad exterioriza su juicio de relevancia en el Auto de planteamiento en los términos siguientes: “la decisión del proceso depende de la validez de los preceptos cuestionados, porque la demanda impugna el acto administrativo consistente en la reducción de nóminas producida a partir del mes de junio de 2010, reducción que se produce por la obligación que tiene la Administración demandada de aplicar el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por lo que esta norma con rango de Ley es imprescindible para resolver el presente recurso contencioso-administrativo”.

Pues bien, aunque ciertamente hubiera sido deseable que el órgano judicial promotor de la presente cuestión hubiera expresado con mayor precisión técnica el juicio de relevancia, explicitando de qué manera la reducción de retribuciones de los empleados públicos impuesta por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, que da nueva redacción a (entre otros) los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, resulta de aplicación a los funcionarios de las entidades locales, de suerte que el Ayuntamiento de Badajoz viene obligado a practicar esa minoración de retribuciones en las nóminas de sus funcionarios a partir del 1 de junio de 2010, lo cierto es que ese juicio de relevancia puede estimarse suficiente en el presente caso, habida cuenta que el propio Real Decreto-ley 8/2010 declara el carácter básico de lo dispuesto en su art. 1, apartados dos y tres (que modifican los apartados dos y cinco del art. 22 de la Ley 26/2009), y de que el régimen retributivo de los funcionarios de Administración local se rige por los mismos criterios que la Administración General del Estado (art. 3.1 de la Ley 7/2007, del estatuto básico del empleado público, art. 93 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local, y Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de la Administración local). En tal sentido cabe recordar que en la propia exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2010 se advierte que la reducción de retribuciones de los empleados públicos “que opera tanto sobre las retribuciones básicas como sobre las de carácter complementario, es de obligada aplicación a todas las administraciones, lo que supondrá un importante ahorro para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales dado el importante peso que el empleo público tiene en las mismas”.

No cabe duda, en suma, de que el Ayuntamiento de Badajoz, Administración demandada en el proceso a quo, venía obligado a aplicar en las nóminas de sus funcionarios a partir del 1 de junio de 2010 la reducción de retribuciones impuesta por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, por lo que el juicio de relevancia ha de entenderse cumplido.

5. Sin perjuicio de lo expuesto, la cuestión planteada ha de ser inadmitida por resultar notoriamente infundada (art. 37.1 LOTC), en el significado que a esta noción le viene dando nuestra reiterada doctrina, por las razones que a continuación se exponen.

De conformidad con dicha doctrina, el concepto de “cuestión notoriamente infundada” del art. 37.1 LOTC encierra un cierto grado de indefinición, el cual se traduce procesalmente en la necesidad de otorgar a este Tribunal un determinado margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad, de modo que existen supuestos en los que un examen preliminar de las cuestiones de inconstitucionalidad permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique, necesariamente, que carezca de forma total y absoluta de fundamentación o que ésta resulte arbitraria, pudiendo resultar conveniente en tales casos resolver la cuestión en la primera fase procesal, máxime si su admisión pudiera provocar efectos no deseables, como la paralización de otros procesos en los que resulta aplicable la norma cuestionada (entre otros muchos, AATC 389/1990, de 29 de octubre, FJ 1; 134/1995, de 9 de mayo, FJ 2; 380/1996, de 17 de diciembre, FJ 2; 229/1999, de 28 de septiembre, FJ 2; 119/2000, de 10 de mayo, FJ 2; 46/2001, de 27 de febrero, FJ 2; 269/2003, de 15 de julio, FJ 2; 63/2004, de 24 de febrero, FJ 2; 306/2008, de 7 de octubre, FJ 3; 30/2009, de 27 de enero, FJ 4; y 54/2010, de 19 de mayo, FJ 3; así lo hemos apreciado también en ATC 85/2011, de 7 de junio, que inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional en relación con la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, a los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010).

6. Por lo que se refiere a la pretendida vulneración del art. 86.1 CE por no concurrir, a juicio del Juzgado promotor de la cuestión, en el Real Decreto-ley 8/2010 el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, en los términos de los que antes se ha dejado constancia, la duda de constitucionalidad ha de ser rechazada, pues, como señala el Fiscal General del Estado, el Real Decreto-ley 8/2010 satisface cumplidamente las exigencias establecidas por la doctrina constitucional en relación con la concurrencia del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE, tanto en lo que se refiere a los motivos tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación y explicitados de una forma razonada en la exposición de motivos de la norma, como en lo relativo a la existencia de la necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y las medidas concretas adoptadas para subvenir a la misma.

De acuerdo con nuestra doctrina al respecto, la apreciación de la concurrencia de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno en primer término y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario, no siendo posible un control por parte de este Tribunal de esa valoración que permita una revisión de fondo del juicio político, más allá de la constatación de que no se trata de una decisión abusiva o arbitraria (por todas, SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; 137/2003, de 3 de julio, FJ 3; y 189/2005, de 7 de julio, FJ 3).

A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar el decreto-ley y que son, básicamente, “los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma” (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3), debiendo siempre tenerse presentes “las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los Decretos-leyes enjuiciados” (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

Pues bien, tanto de la exposición de motivos de la norma cuestionada como del ulterior debate parlamentario de convalidación cabe concluir, sin entrar en un juicio político que este Tribunal tiene vedado, que se ha cumplido por el Gobierno la exigencia de explicitar y razonar de forma suficiente la existencia de una situación de “extraordinaria y urgente necesidad” que justifica la necesidad de dictar el Real Decreto-ley 8/2010; y, asimismo, que resulta igualmente acreditada la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y las medidas que en el decreto-ley se adoptan, de manera que estas últimas guardan una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4).

En efecto, en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2010 el Gobierno ofrece, de forma explícita y razonada, y en consonancia con la previa explicación ofrecida al respecto en el Congreso de los Diputados por el Presidente del Gobierno, una justificación rotunda para la adopción de las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público contenidas en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, entre las que destaca la minoración de retribuciones de los empleados públicos. Así, se señala que, como consecuencia de la imprescindible política fiscal expansiva llevada a cabo por todos los países industrializados, entre ellos el nuestro, para paliar las consecuencias de la grave crisis económica que venimos padeciendo y preservar los niveles alcanzados de desarrollo y bienestar, las finanzas públicas han sufrido un grave deterioro que ahora debe ser corregido como requisito esencial para alcanzar una recuperación económica sólida y duradera, para lo cual son necesarias medidas de contención del gasto público, con la finalidad de acelerar la senda de consolidación fiscal, restableciendo de esta manera la confianza de los mercados en el cumplimiento de las perspectivas de reducción del déficit.

Entre esas medidas de ajuste que introduce el Real Decreto-ley 8/2010 se recogen las disposiciones encaminadas a reducir, con criterios de progresividad, la masa salarial del sector público en un 5 por 100 en términos anuales, razonándose al respecto que “los gastos de personal en las Administraciones públicas suponen una parte significativa de los gastos corrientes” (el número de empleados en el sector público supone un 13 por 100 de la población activa), por lo que “en un escenario económico caracterizado por la intensidad de la crisis económica con origen en la crisis financiera internacional y con efectos sobre el crecimiento y el empleo, resulta urgente adoptar medidas de contención en los gastos de personal de las diversas Administraciones públicas. Dicha reducción, que opera tanto sobre las retribuciones básicas como sobre las de carácter complementario, es de obligada aplicación a todas las administraciones, lo que supondrá un importante ahorro para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales dado el importante peso que el empleo público tiene en las mismas. La normativa básica es trascendental para el logro de los objetivos comunes de racionalización y eficacia de los gastos de personal así como de su reducción mientras persistan las circunstancias económicas extraordinarias actuales, de manera que esta normativa básica, en los términos redactados por el presente Real Decreto-ley, debe estar orientada a la consecución de los mismos. No obstante, y con la finalidad de minimizar sus efectos sobre los salarios más bajos las medidas de reducción se aplican con criterios de progresividad para el personal funcionario, dictándose normas específicas para el personal laboral con el fin de reconocer la función de la negociación colectiva y garantizar a la vez la eficacia de la decisión de reducción”.

El posterior debate de convalidación del Real Decreto-ley 8/2010 no hace sino confirmar las razones sobre la existencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que da lugar a la adopción de las drásticas medidas de reducción del déficit público adoptadas mediante dicha norma (particularmente la minoración de retribuciones de los empleados públicos y la suspensión de la revalorización de las pensiones contributivas), al margen de la posición expresada por los distintos grupos políticos parlamentarios sobre la corrección, adecuación y suficiencia de las medidas adoptadas por el Gobierno de la Nación.

Por lo demás, tampoco resulta fundado el reproche que el Juzgado promotor de la cuestión dirige al Real Decreto-ley 8/2010 en cuanto que no impone un esfuerzo solidario a toda la sociedad, limitándose a la reducción de los salarios de los empleados públicos y a la congelación de las pensiones. Con independencia de que esto no sea exactamente así (el Real Decreto-ley 8/2010 incorpora otras medidas de ajuste en las que ahora no podemos entrar, que afectan también a otros sectores y “que tratan de distribuir de la forma más equitativa posible el esfuerzo que toda la sociedad debe realizar para contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas”, conforme se señala en su exposición de motivos), es preciso advertir que, siendo el objetivo principal de la norma introducir determinadas medidas urgentes y extraordinarias para la contención y reducción del déficit público, es evidente que la reducción de las dos principales partidas del gasto público corriente de la ley de presupuestos —los salarios de los empleados públicos y las pensiones públicas— guarda la necesaria conexión de sentido con la situación de urgencia definida, tal y como ha sido exigida por la doctrina constitucional.

Y por lo que se refiere a las dudas del órgano judicial relativas al pretendido carácter no imprevisible o sobrevenido de la situación económica a la que el Real Decreto-ley 8/2010 trata de dar respuesta, baste señalar que, al margen de que nada impide, claro está, que una determinada situación extraordinaria que se hubiera producido en el pasado pueda volver a presentarse, demandando de nuevo —incluso con mayor motivo— una respuesta urgente mediante las medidas que se aprecien como necesarias, como ha señalado este Tribunal en diversas ocasiones la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues “lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurran” (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6 y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8, por todas), que es justamente lo que resulta acreditado en el presente caso.

En consecuencia, que la gravísima situación económica en general y de las finanzas públicas en particular pudiera haberse previsto de alguna manera por la Unión Europea desde unos meses antes, o que el Gobierno pudiera haber adoptado ya medidas al respecto cuando remitió a las Cortes los presupuestos generales del Estado para 2010, constituyen hipótesis que, aun cuando fueren ciertas, no tienen por qué afectar a la constatación de la existencia unos meses más tarde de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que legitima la adopción de medidas urgentes para hacer frente a la misma, como las contenidas en art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010.

En fin, cabe señalar que tampoco concurren razones para dudar de la existencia de la necesaria conexión exigida por nuestra doctrina entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad de reducción del déficit público definida y las medidas que el Real Decreto-ley 8/2010 adopta para afrontarla, en particular la reducción de la masa salarial del sector público en un 5 por 100 en términos anuales, máxime desde la perspectiva que nos otorga en estos momentos el conocimiento de la evolución de la situación, en España y en otros países de la Unión Europea, dado el tiempo transcurrido desde la aprobación del Real Decreto-ley 8/2010.

7. Una vez que hemos rechazado que el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, en cuanto da nueva redacción a los arts. 22.Dos.B) y cinco.B), 24.Uno.B) y 28.Dos.B) de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, haya excedido los límites impuestos por el art. 86.1 CE en lo que se refiere al requisito del presupuesto habilitante, debemos descartar igualmente, por las razones que ahora se expondrán, que el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010 incurra en infracción de los limites materiales establecidos por el art. 86.1 CE para los decretos-leyes.

En relación con el límite material que para la figura del decreto-ley resulta de la prohibición (art. 86.1 CE) de afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I CE, este Tribunal ha rechazado una interpretación expansiva del mismo, que supondría el vaciamiento de la figura del decreto-ley, haciéndolo “inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquier aspecto concerniente a las materias incluidas en el título I de la Constitución sin más base interpretativa que el otorgamiento al verbo ‘afectar’ de un contenido literal amplísimo”, lo que conduciría “a la inutilidad absoluta del decreto-ley, pues es difícil imaginar alguno cuyo contenido no afectase a algún derecho comprendido en el título I” CE (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8). Por ello este Tribunal viene manteniendo en la interpretación del límite material del decreto-ley una posición equilibrada que evite las concepciones extremas, de modo que la cláusula restrictiva del art. 86.1 CE (“no podrán afectar”) debe ser entendida de modo que no reduzca a la nada el decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución “del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual” (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5). De conformidad con ese criterio hermenéutico, lo que le está vedado al decreto-ley es la regulación del “régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I CE” o que “vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos” (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8, doctrina que se reitera en las SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 7; 137/2003, de 3 de julio, FJ 6; 108/2004, de 30 de junio, FJ 7; y 189/2005, de 7 de julio, FJ 7, por todas).

En el mismo sentido hemos declarado reiteradamente que, al interpretar el límite material del art. 86.1 CE, este Tribunal no debe atender al modo en que se manifiesta el principio de reserva de ley en una determinada materia, sino más bien al examen de si ha existido “afectación” por el decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el título I CE, lo que exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho, deber o libertad afectado en cada caso e incluso su ubicación sistemática en el texto constitucional y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 2; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 8; 137/2003, de 3 de julio, FJ 6; 108/2004, de 30 de junio, FJ 7; 189/2005, de 7 de julio, FJ 7; y 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 8).

Como ha quedado señalado, el Juzgado promotor de la presente cuestión entiende que la reducción de retribuciones de los empleados públicos impuesta por el Real Decreto-ley 8/2010 afecta a los derechos reconocidos en los arts. 14, 31 y 33.3 CE, por lo que resulta infringido el art. 86.1 CE en cuanto prohíbe que los Decretos-leyes puedan afectar a derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I CE. Pues bien, tal apreciación del órgano judicial resulta infundada, como acertadamente pone de relieve en sus alegaciones el Fiscal General del Estado.

a) La pretendida vulneración del derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE) se produce, según el Juzgado promotor de la cuestión, al no afectar la reducción de retribuciones impuesta por el Real Decreto-ley 8/2010 a todos los funcionarios por igual, ya que se establecen distintos porcentajes de reducción, y al no seguirse, además, este criterio con el personal laboral de la Administración, al que se impone una reducción salarial uniforme del 5 por 100 en todos los casos, y excluirse incluso de la reducción salarial a los empleados de RENFE, ADIF y AENA, así como a otros colectivos de personal laboral del sector público estatal (disposición adicional novena).

Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta cabe señalar que los preceptos legales cuestionados, en la redacción que les ha dado el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, no suponen una “afectación”, en el sentido constitucional del término, del derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE), por cuanto no regulan el régimen general de este derecho ni contradicen el contenido esencial del mismo tal como ha sido precisado por nuestra reiterada doctrina al respecto (entre otras muchas, SSTC 49/1982, de 14 de julio, FJ 2; 212/1993, de 28 de junio, FJ 6; 80/1994, de 13 de marzo, FJ 5; 181/2000, de 29 de junio, FJ 10; 200/2001, de 4 de octubre, FJ 5; y 125/2003, de 19 de junio, FJ 4), pues las situaciones subjetivas que quieren traerse a comparación no son efectivamente homogéneas o equiparables, toda vez que, como bien señala el Fiscal General del Estado, el diferente trato retributivo se establece (como se indica en el propio Auto de planteamiento de la cuestión), en función del distinto vínculo entre los empleados públicos y la Administración (funcionarios y personal laboral) o en función de los diferentes grupos o categorías en que se clasifican los funcionarios, así como en el régimen de progresividad que demanda la mayor o menor capacidad económica de los afectados. Y en cuanto a los supuestos excluidos de la reducción salarial por la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 no existe tampoco un término de comparación adecuado que permita fundar el juicio de igualdad, puesto que dicha disposición establece un régimen excepcional de exclusión para el personal laboral de determinadas empresas públicas del Estado que en ningún caso resulta de aplicación a los funcionarios de una entidad local, a los que se refiere el proceso del que trae causa la presente cuestión.

b) Entiende asimismo el Juzgado proponente que la reducción de retribuciones impuesta por el Real Decreto-ley 8/2010 vulnera la reserva de ley establecida en el art. 31 CE, porque la verdadera naturaleza de esta medida es la de una prestación patrimonial de carácter público, determinada con arreglo a la capacidad económica de los funcionarios, de alcance progresivo, que supone en la práctica la creación de un impuesto encubierto (que tendría, además, un alcance casi confiscatorio, al incidir sobre derechos adquiridos y gravar por segunda vez las rentas de trabajo del empleado público).

Esta duda de constitucionalidad del órgano judicial carece por completo de fundamento, puesto que, como acertadamente señala el Fiscal General del Estado, la reducción de retribuciones de los empleados públicos impuesta por el Real Decreto-ley 8/2010 no configura un tributo encubierto, por cuanto no establece un hecho imponible al que se anude una obligación de contribuir, de acuerdo con el deber constitucional de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, por lo que no cabe considerar que se haya producido lesión alguna de lo dispuesto en el art. 31 CE. Obvio es que la reducción de retribuciones cuestionada es una medida dirigida a la contención de los gastos de personal que afecta a la partida de gastos del presupuesto de las distintas Administraciones públicas, no al presupuesto de ingresos, mientras que para los empleados públicos significa la percepción de retribuciones en cuantía inferior a la anteriormente percibida, que nada tiene que ver con la obligación de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos mediante el pago de tributos configurados mediante ley (art. 31.3 CE) conforme a los principios establecidos en el art. 31.1 CE, en contra de lo afirmado con argumentos sofísticos por el órgano judicial promotor de la presente cuestión.

c) En fin, debemos rechazar igualmente que los preceptos legales cuestionados, en la redacción que les ha dado el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, hayan afectado, en el sentido constitucional de la expresión, al derecho de propiedad y más en concreto a la interdicción constitucional de la expropiación de derechos sin indemnización (art. 33.3 CE).

El Juzgado promotor de la cuestión fundamenta, como ha quedado expuesto, la pretendida vulneración del art. 33.3 CE, en la afirmación de que el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010 recorta derechos económicos adquiridos de los funcionarios públicos reconocidos para toda la anualidad presupuestaria por la Ley 26/2009 de presupuestos generales del Estado para 2010. Ahora bien, tal argumento carece de fundamento, por cuanto la reducción de retribuciones impuesta por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, mediante la modificación de los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, lo es con efectos de 1 de junio de 2010 respecto de las retribuciones vigentes a 31 de mayo de 2010, esto es, afecta a derechos económicos aún no devengados por corresponder a mensualidades en las que aún no se ha prestado el servicio público y, en consecuencia, no se encuentran incorporados al patrimonio del funcionario, por lo que no cabe hablar de derechos adquiridos de los que los funcionarios hayan sido privados sin indemnización (art. 33.3 CE), ni de una regulación que afecta retroactivamente a derechos ya nacidos. Por la misma razón —y sin perjuicio de que esta pretendida vulneración no se puso de manifiesto en la providencia por la que se procedió a la apertura del trámite de audiencia del art. 35.2 CE, como advierte el Fiscal General del Estado, lo que sería motivo suficiente para quedar fuera de nuestra consideración— ha de descartarse que la reducción de retribuciones impuesta por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010 quiebre el principio de protección de la confianza legítima, en cuanto manifestación del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Conviene recordar al respecto que, como advertimos en la STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 a), resulta inapropiado el intento de aplicar la controvertida teoría de los derechos adquiridos en el ámbito estatutario, toda vez que “en el campo de la relación funcionarial, el funcionario adquiere y tiene derechos subjetivos que la ley ha de respetar …. Pero una cosa es o son esos derechos y otra la pretensión de que aparezcan como inmodificables en su contenido concreto. El funcionario que ingresa al servicio de la Administración pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso …, porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcionarial (art. 103.3 CE)”.

En tal sentido, la reducción de las retribuciones no devengadas de los empleados públicos, cuando concurra una situación de extraordinaria y urgente necesidad derivada de una alteración sustancial en las circunstancias económicas, es una decisión que puede ser legítimamente adoptada mediante la figura del decreto-ley, que es justamente lo acontecido en virtud de la modificación introducida en los arts. 22, 24 y 28 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2010 por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, por lo que debe descartarse que se haya producido una expropiación de derechos económicos de los funcionarios que contravenga lo dispuesto en el art. 33.3 CE.

En suma, los preceptos legales cuestionados, en la redacción dada a los mismos por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, no han franqueado el límite material que al decreto-ley impone el art. 86.1 CE de no afectar a los derechos, deberes y libertades del título I CE.

8. Llegados a este punto, sólo resta por examinar las dudas de constitucionalidad que el Juzgado promotor de la presente cuestión dirige a los preceptos legales cuestionados en relación con la presunta infracción del art. 134 CE.

Según quedó expuesto, el Juzgado proponente de la cuestión sostiene que la modificación introducida en los arts. 22, 24 y 28 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2010 por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010 vulnera el art. 134 CE, por invadir materia reservada a la Ley de presupuestos generales del Estado, toda vez que las retribuciones de los empleados públicos, en cuanto gasto público que son, deben ser determinadas por la Ley de presupuestos generales del Estado (art. 134.2), no siendo admisible su modificación a través de un decreto-ley. Asimismo sostiene que esa modificación vulnera el principio de anualidad presupuestaria del art. 134.2 CE, al alterarse sustancialmente a mitad de año las previsiones de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, y que mediante la reducción de retribuciones impuesta por dicha modificación se viene a establecer en realidad un tributo encubierto, lo que infringe el art. 134.7 CE, que veda que las leyes de presupuestos puedan crear tributos.

Descartada la pretendida infracción del art. 134.7 CE por las razones ya indicadas al abordar la pretendida infracción del art. 31 CE, hemos de rechazar igualmente la pretendida infracción del art. 134.2 CE. La medida de reducción de la cuantía global de las retribuciones de los empleados públicos que introduce el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010 modificando los preceptos correspondientes de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, no vulnera el art. 134 CE, pues no invade materia reservada a la ley de presupuestos generales del Estado.

Este Tribunal tiene declarado que “puede hablarse en propiedad de la existencia en la Constitución de una reserva de un contenido de ley de presupuestos” (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4), en la medida que la Constitución atribuye a una ley específica la regulación de los presupuestos generales del Estado (art. 134). De suerte que “la Constitución y las leyes que integran el bloque de la constitucionalidad establecen una reserva material de la ley de presupuestos —la previsión de ingresos y autorizaciones de gastos para un año—, reserva que, aun cuando no excluye que otras normas con contenido presupuestario alteren la cuantía y destino del gasto público autorizados en dicha Ley, sí impide una modificación de la misma que no obedezca a circunstancias excepcionales” (STC 3/2003, FJ 9), doctrina que reitera la STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 4.

Estas circunstancias excepcionales a las que hace referencia nuestra doctrina concurren efectivamente, conforme antes se ha señalado, de manera especialmente intensa en el caso ahora considerado, por lo que la utilización del instrumento normativo del decreto-ley para la modificación que se cuestiona de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, no plantea objeción constitucional desde la perspectiva de la reserva material de la Ley de presupuestos. Por otra parte, debe recordarse que la reserva de ley ordinaria no significa que quede prohibida toda intervención normativa por medio de decreto-ley, pues si así fuera “carecerían de sentido los límites formales y materiales que respecto de los Decretos-leyes se establecen en el art. 86 CE. Que una materia esté reservada a la ley ordinaria, con carácter absoluto o relativo, no excluye necesariamente la regulación extraordinaria y provisional de la misma mediante Decreto-ley, porque, como también declaró el Tribunal en la STC 111/1983, de 2 de diciembre, la mención a la Ley no es identificable en exclusividad con el de ley en sentido formal. Para comprobar si tal disposición legislativa provisional se ajusta a la Norma fundamental, habrá que ver si reúne los requisitos establecidos en el art. 86 de la Constitución y si no invade ninguno de los límites en él enumerados o los que, en su caso, se deduzcan racionalmente de otros preceptos del Texto constitucional, como, por ejemplo, las materias reservadas a Ley orgánica, o aquellas otras para las que la Constitución prevea expressis verbis la intervención de los órganos parlamentarios bajo forma de ley” (STC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 2).

Esta exigencia de ley en sentido formal se establece precisamente en el supuesto de modificación de la ley de presupuestos previsto en el art. 134.5 CE, esto es, cuando la modificación implique aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario (SSTC 3/2003, FFJJ 5 y 9; y 136/2011, FJ 4). Pero en el presente caso no estamos ante una modificación de la ley de presupuestos que suponga incremento de gastos o disminución de ingresos, sino ante medidas excepcionales de restricción del gasto público, entre ellas la reducción de la cuantía de las retribuciones de los funcionarios, para hacer frente a una situación económica de extraordinaria y urgente necesidad, por lo que la utilización del decreto-ley para adoptar esas medidas, modificando la Ley de presupuestos generales del Estado vigente para el ejercicio en curso, resulta constitucionalmente válida.

En fin, por lo que se refiere a la pretendida infracción del principio de anualidad presupuestaria (art. 134.2 CE), es notorio que el hecho de que la estimación de ingresos y la autorización de gasto que la ley de presupuestos comporta tengan una vigencia temporalmente limitada al año natural (salvo en caso de prórroga ex art. 134.4 CE), no implica, a sensu contrario, que esa previsión no pueda verse alterada durante el transcurso del ejercicio presupuestario, cuando concurran circunstancias excepcionales (STC 3/2003, FFJJ 5 y 9). Es, en definitiva, la efectiva concurrencia de circunstancias excepcionales lo que determinan la validez constitucional, tanto de la modificación de la ley de presupuestos durante su vigencia, como la de que esa modificación se lleve a cabo mediante decreto-ley.

En definitiva, la modificación efectuada por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, de los preceptos de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, no vulnera el art. 134 CE, ni en relación con la reserva de ley del apartado 1, ni en lo que se refiere al principio de anualidad presupuestaria del apartado 2. Por lo que se refiere al apartado 7, la evidencia de que la reducción de retribuciones que se establece mediante dicha reforma legal en modo alguno constituye una norma tributaria, y, menos aún supone la creación de un tributo, conforme antes quedó indicado, hace innecesario abundar en mayores consideraciones al respecto.

Por todo lo expuesto

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese este Auto en el “Boletín Oficial del Estado”.

Madrid, a trece de diciembre de dos mil once.

AUTO 180/2011, de 13 de diciembre de 2011

Pleno

("BOE" núm. 9, de 11 de enero de 2012)

ECLI:ES:TC:2011:180A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 3067-2011, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Badajoz en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, y de la Ley de la Asamblea de Extremadura 6/2010, de 23 de junio, de medidas urgentes y complementarias para la reducción del déficit público en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Cuestión de inconstitucionalidad: audiencia previa a las partes; identificación de los preceptos constitucionales; juicio de aplicabilidad; juicio de relevancia. Decretos-leyes: límite material; situación de extraordinaria y urgente necesidad. Extremadura: función pública. Funcionarios de las Administraciones autonómicas: retribuciones de empleados públicos. Igualdad en la ley: término de comparación inidóneo. Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad: cuestión de inconstitucionalidad notoriamente infundada. Leyes de presupuestos generales del Estado: contenido material; función pública; gasto público; principio de anualidad presupuestaria. Personal al servicio de las Administraciones públicas: retribuciones de empleados públicos. Presupuestos públicos: déficit público. Presupuestos públicos: presupuestos de las Comunidades Autónomas. Principio de seguridad jurídica: confianza legítima. Reserva de ley: decretos-leyes. Retribuciones de empleados públicos: reducción de retribuciones.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 26 de mayo de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Badajoz, al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento abreviado núm. 372-2010, que se tramita ante dicho Juzgado, el Auto de 29 de abril de 2011, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, y de la Ley 6/2010, de 23 de junio, de medidas urgentes y complementarias para la reducción del déficit público en la Comunidad Autónoma de Extremadura, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, por posible vulneración de los arts. 14, 31, 33.3, 86.1 y 134 CE.

2. Los hechos de los que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Don J. M. M., funcionario de la Consejería de Economía, Comercio e Innovación de la Junta de Extremadura, interpuso el día 28 de octubre de 2010 recurso contencioso-administrativo contra la resolución dictada el 25 de agosto de 2010 por la indicada Consejería desestimando el recurso de alzada por él interpuesto contra la reducción de retribuciones practicada en la nómina del mes de junio de 2010. En la demanda se solicitaba que se declarase la nulidad de la resolución impugnada y se condenase a la Administración demandada a devolver la cantidad detraída en la nómina de junio y a abonarle en lo sucesivo las retribuciones básicas con carácter íntegro, de acuerdo con la normativa existente con anterioridad al Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo.

b) Concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia el Juzgado dictó providencia el 10 de febrero de 2011 por la que, al amparo de lo establecido en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que en el plazo común e improrrogable de diez días alegaran lo que estimaran pertinente sobre la necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, en la redacción dada a los mismos por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, en cuanto determinan una reducción de retribuciones para los funcionarios públicos. Considera el Juzgado que esta reducción retributiva vulnera los siguientes preceptos constitucionales: el art. 86.1 CE, por afectar a derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I CE (en concreto a los derechos reconocidos por los arts. 14, 31 y 33.3 CE); el art. 14 CE, porque la reducción de salarios no afecta a todos los funcionarios ni empleados públicos por igual; el art. 31 CE, porque configura el recorte retributivo como una norma fiscal, de alcance progresivo y casi confiscatorio; el art. 33.3 CE, porque recorta derechos económicos adquiridos de los funcionarios, cuando tales derechos estaban reconocidos para toda la anualidad presupuestaria por la Ley 26/2009; y el art. 134 CE, por invadir el Real Decreto-ley 8/2010 materia reservada a la ley de presupuestos generales del Estado. Añade el Juzgado que la decisión del proceso depende de la validez de los preceptos cuestionados, porque la demanda impugna el acto administrativo consistente en la reducción de nóminas producida a partir del mes de junio de 2010, reducción que se produce por la obligación que tiene la Administración demandada de aplicar el Real Decreto-ley 8/2010.

c) El Letrado de la Junta de Extremadura interpuso recurso de reposición contra la anterior providencia, solicitando que fuera llamada al proceso la Administración General del Estado, dado que se pretende cuestionar el Real Decreto-ley 8/2010, que es una norma estatal.

d) Por Auto de 25 de marzo de 2011 el Juzgado estimó parcialmente el recurso de reposición de la Junta de Extremadura, acordando dar traslado a la Abogacía del Estado a fin de que se pronunciase sobre la necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad en los términos antes indicados. Y en el mismo Auto el Juzgado, considerando que la reducción de retribuciones del funcionario demandante trae causa directa de la aplicación de la Ley 6/2010, de 23 de junio, de medidas urgentes y complementarias para la reducción del déficit público en la Comunidad Autónoma de Extremadura (que modifica, en cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 8/2010, la Ley 8/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2010), acordó abrir nuevamente trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, para que se pronuncien sobre la pertinencia de extender el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad a la citada Ley 6/2010 de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y en concreto a los preceptos de la misma que acuerdan la reducción de retribuciones para los funcionarios públicos que prestan servicios para la Junta de Extremadura.

e) La representación procesal del funcionario demandante manifestó su postura favorable al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, mostrando su parecer en contra el Ministerio Fiscal, el Letrado de la Junta de Extremadura y el Abogado del Estado.

3. Por Auto de 29 de abril de 2011 se eleva por el Juzgado cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, en la redacción dada a los mismos por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, así como de la Ley 6/2010, de 23 de junio, de medidas urgentes y complementarias para la reducción del déficit público en la Comunidad Autónoma de Extremadura, por posible vulneración de los arts. 14, 31, 33.3, 86.1 y 134 CE.

4. El Auto de planteamiento de la cuestión comienza en sus razonamientos jurídicos por afirmar que se ha dado debido cumplimiento al requisito del trámite de audiencia y que el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad es relevante para resolver el litigio planteado, pues el éxito o el fracaso de la pretensión deducida por el funcionario de la Junta de Extremadura demandante depende precisamente del juicio sobre la constitucionalidad de los preceptos cuestionados, toda vez que la minoración de retribuciones de los funcionarios que se impugna en el proceso a quo se fundamenta precisamente en la aplicación de lo dispuesto en la Ley 6/2010, de 23 de junio, de medidas urgentes y complementarias para la reducción del déficit público en la Comunidad Autónoma de Extremadura, que modifica la Ley 8/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2010, en cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, modificando a tal efecto lo establecido en materia de retribuciones de los funcionarios por los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010.

La exposición de las razones en las que se funda la duda de constitucionalidad comienza por la posible vulneración del art. 86.1 CE, por no estar justificado en el caso del Real Decreto-ley 8/2010, a juicio del Juzgado promotor de la cuestión, el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, y por afectar dicho Decreto-ley a derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, en concreto los reconocidos en los arts. 14, 31 y 33.3 CE.

En relación con el presupuesto habilitante, señala el Juzgado que de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2010 no se obtiene una justificación contundente de la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, pues en la misma se utilizan expresiones vagas e, incluso, ambiguas (crisis, evolución de la coyuntura económica, compromisos con la Unión Europea, situación de los mercados, etc.), pero sin justificar en ningún momento la urgencia de las medidas adoptadas, su eficacia y su suficiencia. Además, aunque se alude a la necesidad de un esfuerzo de toda la sociedad para contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas, las medidas que la norma adopta afectan exclusivamente a los salarios de los empleados públicos y a la pensiones, concentrando así el esfuerzo en una parte de la sociedad, y no precisamente la que mayor capacidad económica tiene.

Por otra parte —continúa el Juzgado— la lectura de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2010 induce a pensar que las circunstancias extraordinarias y urgentes que llevan al Gobierno a la adopción de las medidas contenidas en dicha norma son sobrevenidas e imprevisibles; sin embargo, cinco meses antes se había aprobado la Ley de presupuestos generales del Estado para 2010, cuando tales circunstancias eran ya conocidas y previsibles, como los actos del Gobierno y del Consejo de Europa durante 2009 lo ponen de manifiesto, siendo notorio que este último concedió en 2009 un plazo a España para que corrigiera su déficit excesivo. En definitiva, tanto cuando se alcanzaron los acuerdos con los sindicatos que fijaban el incremento de las retribuciones de los empleados públicos para el año 2010, como cuando se aprobó la Ley de presupuestos generales del Estado para 2010, las circunstancias económicas a las que se alude en el Real Decreto-ley 8/2010 eran sobradamente conocidas, de modo que la situación de extraordinaria y urgente necesidad que se alega como presupuesto habilitante no fue algo sobrevenido o imposible de prever, por lo que no resultaba justificada la utilización de la figura del Decreto-ley, infringiéndose así el art. 86.1 CE.

A ello se añade que tampoco se cumple, según el Juzgado promotor de la cuestión, el requisito negativo del art. 86.1 CE, al vulnerar la reducción de retribuciones impuesta por el Real Decreto-ley 8/2010 (y por extensión por la Ley 6/2010 de la Comunidad Autónoma de Extremadura), derechos y deberes reconocidos en el título I de la Constitución, en concreto en sus arts. 14, 31 y 33.3.

Por lo que se refiere al derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE), sostiene el Juzgado que se vulnera este derecho fundamental al no afectar la reducción de salarios a todos los funcionarios y empleados públicos por igual, no existiendo justificación para este trato salarial tan diferenciado. Se trata, así, de una reducción discriminatoria, al aplicarse reducciones que oscilan entre el 0 por 100 para algunos grupos funcionariales y el 15 por 100 para otros. El Real Decreto-ley 8/2010 pretende justificar esta diferenciación por el objetivo de minimizar el efecto de las medidas para los salarios más reducidos, de manera que contribuya más quien más gana. Sin embargo, ello se conseguiría también aplicando el mismo porcentaje de reducción a todos los grupos, lo que supondría una reducción mayor para el que tiene más sueldo que para el que tiene menos. Además, cuando en los años anteriores se han fijado los incrementos retributivos, se ha hecho de forma lineal para todos los grupos, por lo que la reducción se debería haber hecho de la misma manera. Por último, este criterio no se aplica al personal laboral de la Administración, imponiéndose a éste con carácter general en la norma una reducción salarial uniforme del 5 por 100 en todos los casos, y excluyendo incluso de la reducción salarial al personal laboral de RENFE, ADIF y AENA, así como a otros colectivos (disposición adicional novena). Por su parte, la Ley 6/2010 de la Comunidad Autónoma de Extremadura, contempla la reducción de retribuciones básicas de los funcionarios en los términos dispuestos en la norma estatal, y además de sus retribuciones complementarias en un 5 por 100, si bien se permite adoptar acuerdos para alterar la distribución definitiva de esta reducción.

Sostiene asimismo el Juzgado proponente que el Real Decreto-ley 8/2010 y la Ley 6/2010 de la Comunidad Autónoma de Extremadura vulneran lo dispuesto en el art. 31 CE, porque entiende que lo que se presenta como una simple reducción de retribuciones de los funcionarios no es tal, sino que su verdadera naturaleza es la de una prestación patrimonial de carácter público, determinada con arreglo a la capacidad económica de los funcionarios, de alcance progresivo, con la finalidad de paliar o reducir el déficit público. La aplicación de un criterio progresivo en la reducción de las nóminas supone en la práctica la creación de un impuesto encubierto. Tiene, además, un alcance casi confiscatorio, porque incide sobre derechos adquiridos y grava por segunda vez las rentas de trabajo del empleado público. Se trata, por lo tanto, de un tributo o impuesto en el que, además, no se cumple la exigencia constitucional de reserva de ley por lo que se refiere al Real Decreto-ley 8/2010.

Se vulnera igualmente, según el Juzgado promotor de la cuestión, el art. 33.3 CE, porque el Real Decreto-ley 8/2010 (y por extensión la Ley 6/2010 de la Comunidad Autónoma de Extremadura), recorta derechos económicos adquiridos del funcionario público, que estaban reconocidos para toda la anualidad presupuestaria por la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, y por la Ley 8/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2010, debiendo considerarse, por tanto, si esa reducción de retribuciones no tiene en realidad un carácter expropiatorio. Aun cuando se aceptara hipotéticamente la posibilidad de que una norma con fuerza de ley pueda privar a los funcionarios públicos de derechos económicos que tienen consolidados, no lo podría hacer cuando esos derechos han sido establecidos y reconocidos para un ejercicio económico concreto, máxime cuando la limitación y reducción de retribuciones se produce durante la vigencia de las Leyes de presupuestos que habían establecido y reconocido tales derechos. El Real Decreto-ley 8/2010 es, pues, una norma que no afecta a meras expectativas de derechos, sino que se trata de una norma que afecta retroactivamente a derechos ya nacidos, aunque los mismos no hayan sido todavía ejecutados, por no haberse devengado aún las correspondientes nóminas. En fin, es difícilmente aceptable que se reduzcan las retribuciones básicas, que tienen su proyección futura en los derechos pasivos, y los trienios, que se devengan en el momento de su perfección.

Entiende asimismo el Juzgado proponente de la cuestión que el Real Decreto-ley 8/2010 (y por extensión la Ley 6/2010 de la Comunidad Autónoma de Extremadura), vulnera el art. 134 CE, por invadir materia reservada a la ley de presupuestos generales del Estado: las retribuciones de los empleados públicos deben ser determinadas por la ley de presupuestos generales del Estado, no siendo admisible su modificación a través de un decreto-ley. Con tal modificación se vulnera también el principio de anualidad presupuestaria del art. 134.2 CE, al alterarse sustancialmente a mitad de año las previsiones de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, y por la Ley 8/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2010, y se establece un impuesto encubierto, lo que infringe el art. 134.7 CE, que veda que las leyes de presupuestos puedan crear tributos.

Todo ello debe ser puesto en relación —concluye el Juzgado— con el principio de protección de la confianza legítima que consagra el art. 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que es manifestación del principio constitucional de seguridad jurídica y que ha sido reconocido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, pues el Real Decreto-ley 8/2010 introduce una reducción sorpresiva de las retribuciones de los funcionarios públicos a partir del mes de junio del año 2010 y para el resto del ejercicio, cercenando así derechos económicos que ya habían sido reconocidos previamente para toda la anualidad presupuestaria por la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, y por la Ley 8/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2010.

5. Mediante providencia de 21 de junio de 2011 la Sección Primera de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que en el plazo de diez días alegase lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por si fuere notoriamente infundada.

6. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones con fecha 26 de julio de 2011, interesando la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por defecto en el cumplimiento en el cumplimiento de los requisitos procesales del trámite de audiencia y del juicio de relevancia, y por entender que resulta notoriamente infundada.

En relación con el primero de los aspectos señalados, afirma en primer lugar el Fiscal General que el órgano judicial proponente no ha cumplido de manera correcta el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la conveniencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, ni ha expresado adecuadamente el juicio de relevancia.

En la providencia y en el Auto con la que se abrió el trámite de audiencia, así como en el Auto por el que se acuerda plantear la cuestión de inconstitucionalidad, el Juzgado señala como preceptos cuestionados los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, en la redacción dada a los mismos por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, y la Ley 6/2010, de 23 de junio, de medidas urgentes y complementarias para la reducción del déficit público en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Pues bien, esa identificación en bloque como normas cuestionadas de la Ley 6/2010 de la Comunidad Autónoma de Extremadura en su integridad, y de los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009 sin especificar los concretos apartados de estos preceptos que se cuestionan, resulta defectuosa en cuanto a la identificación de los preceptos legales a los que se contrae la duda de constitucionalidad del Juzgado, ligada a la reducción de retribuciones de los empleados públicos, deficiencia que afecta no sólo al correcto cumplimiento del trámite de audiencia del art. 35.2 LOTC, sino también al juicio de aplicabilidad y relevancia respecto de las disposiciones cuestionadas, particularmente en lo que se refiere a la aplicación de los distintos apartados de los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009 a quienes tengan la condición de funcionarios de la Junta de Extremadura.

En cuanto al fondo del asunto, sostiene el Fiscal General que la pretendida vulneración del art. 86.1 CE por no estar justificado, a juicio del Juzgado promotor de la cuestión, el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad en el Real Decreto-ley 8/2010, debe ser descartada. La apreciación de la concurrencia de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad, que determinan la necesidad de acudir al decreto-ley, constituye un juicio político que corresponde al Gobierno, no siendo posible un control jurisdiccional de esa valoración que permita una revisión de fondo del juicio político, más allá de la constatación de que no se trata de una decisión abusiva o arbitraria (por todas, STC 189/2005, de 7 de julio). Por otra parte, es posible la apreciación de la concurrencia de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad al margen de su imprevisibilidad (STC 68/2007, de 28 de marzo). Pues bien, el examen de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2010 y de los debates parlamentarios que culminaron en su convalidación, permite concluir que concurrían circunstancias objetivas extraordinarias y urgentes, referidas a la evolución de la crisis económica de los mercados en la eurozona y su impacto en las finanzas públicas, que justificaban el recurso al mecanismo legislativo del decreto-ley, y que las medidas adoptadas en el mismo guardan una relación de adecuación o idoneidad para abordar aquellas circunstancias y lograr el objetivo de la reducción del déficit público.

Asimismo rechaza el Fiscal General que la reducción de retribuciones de los funcionarios impuesta por el Real Decreto-ley 8/2010 vulnere el art. 86.1 CE en cuanto al requisito material negativo de no afectar a derechos, deberes y libertades de los ciudadanos reconocidos en el título I de la Constitución, en concreto en sus arts. 14, 31 y 33.3, frente a lo que sostiene el órgano judicial promotor de la cuestión.

Por lo que se refiere a la pretendida vulneración del derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE), sostiene el Fiscal General que el razonamiento del Juzgado no se corresponde con el contenido de este derecho fundamental tal como ha sido precisado por la doctrina del Tribunal Constitucional, pues no concurre el requisito del tratamiento desigual en identidad de supuestos, toda vez que el diferente trato retributivo se establece, como se indica en el propio Auto de planteamiento de la cuestión, en función del distinto vínculo entre los empleados públicos y la Administración o en función de los diferentes grupos o categorías en que se clasifican los funcionarios, así como en el régimen de progresividad que demanda la mayor o menor capacidad económica de los afectados. Y la invocación de los supuestos excluidos de la reducción salarial por la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 carece asimismo de validez para fundamentar la pretendida vulneración del art. 14 CE, puesto que dicha disposición establece un régimen excepcional de exclusión para el personal laboral de determinadas empresas públicas del Estado que en ningún caso podría llegar a convertirse en regla general y resultar de aplicación a los funcionarios de una entidad local a los que se refiere el proceso del que trae causa la presente cuestión, trayéndose a colación por el Fiscal General lo declarado respecto a la referida disposición en ATC 85/2011, de 7 de junio.

Por lo que se refiere a la supuesta vulneración del art. 31 CE considera el Fiscal General que el razonamiento del Juzgado carece de fundamento. La reducción de retribuciones impuesta por el Real Decreto-ley 8/2010 y por la Ley 6/2010 de la Comunidad Autónoma de Extremadura no configura un tributo encubierto, por cuanto no establece un hecho imponible al que se anude una obligación de contribuir, de acuerdo con el deber constitucional de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, por lo que no cabe considerar que se haya producido ninguna vulneración del art. 31 CE ni del principio de reserva de ley en materia tributaria.

En cuanto a la pretendida vulneración del art. 33.3 CE, porque, según el Juzgado promotor de la cuestión, el Real Decreto-ley 8/2010 y la Ley 6/2010 de la Comunidad Autónoma de Extremadura recortan derechos económicos adquiridos del funcionario público reconocidos para toda la anualidad presupuestaria por la Ley de presupuestos generales del Estado para 2010 y por la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2010, señala el Fiscal General que esta consideración de los derechos retributivos como derechos adquiridos se contradice con lo afirmado en el propio Auto de que se trata de derechos aun no ejecutados por no haberse devengado. En todo caso, conforme a la doctrina establecida en la STC 99/1987, de 11 de junio, no es posible considerar que las retribuciones no devengadas, por corresponder a mensualidades en las que aún no se ha prestado el servicio público, se encuentren incorporadas al patrimonio del funcionario y tengan el carácter de derechos adquiridos, tratándose, por el contrario, de meras expectativas de derechos. Por otra parte, del art. 38.10 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, se desprende la posibilidad de modificación de las retribuciones no devengadas, cuando concurra causa de interés público derivada de una alteración sustancial en las circunstancias económicas, que es justamente lo acontecido en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 8/2010 y en la Ley 6/2010 de la Comunidad Autónoma de Extremadura, por lo que debe descartarse que se haya producido una expropiación de derechos económicos que contravenga lo previsto en el art. 33 CE.

Asimismo rechaza el Fiscal General que el Real Decreto-ley 8/2010 (y por extensión la Ley 6/2010 de la Comunidad Autónoma de Extremadura) vulnere el art. 134 CE, pues no invade —en contra de lo que afirma el Juzgado proponente de la cuestión— materia reservada a la Ley de presupuestos generales del Estado. No estamos ante un supuesto del art. 134.5 CE de aumento del gasto público o disminución de ingresos fijados en ley de presupuestos generales del Estado ya aprobada, que requiere la tramitación de una ley en sentido formal, sino ante medidas de restricción del gasto público, entre ellas la reducción de retribuciones de los funcionarios, en una situación de extraordinaria y urgente necesidad, por lo que resulta perfectamente justificada la utilización del decreto-ley.

Por último, descarta igualmente el Fiscal General que se haya producido la pretendida contravención del principio de protección de la confianza legítima, como expresión del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), sin perjuicio de señalar que, en cualquier caso, esa pretendida vulneración no se puso de manifiesto en la providencia por la que se procedió a la apertura del trámite de audiencia del art. 35.2 LOTC, por lo que ha de quedar fuera del objeto de la presente cuestión.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Badajoz plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, en la redacción dada a los mismos por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, así como frente a la Ley 6/2010, de 23 de junio, de medidas urgentes y complementarias para la reducción del déficit público en la Comunidad Autónoma de Extremadura, que aplica en esta Comunidad Autónoma las reglas sobre reducción de las retribuciones de los empleados públicos impuestas por el citado art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010.

El órgano judicial considera, en síntesis, que el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010 (y por extensión la Ley 6/2010 de la Comunidad Autónoma de Extremadura) vulnera el art. 86.1 CE, por no concurrir en el Real Decreto-ley 8/2010 el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, y por transgredir el límite material que para el decreto-ley dispone el citado precepto constitucional de no afectar a los derechos, deberes y libertades regulados en el título I CE, pues la reducción de retribuciones impuesta por el Real Decreto-ley 8/2010 afecta a los derechos reconocidos en los arts. 14, 31 y 33.3 CE. Asimismo considera que el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, al modificar la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, vulnera el art. 134 CE por invadir materia reservada a la ley de presupuestos generales del Estado, y también infringe el principio de anualidad presupuestaria (art. 134.2 CE), así como la prohibición de crear tributos mediante las leyes de presupuestos (art. 134.7 CE), pues la reducción de retribuciones constituye en realidad un impuesto encubierto, vulneración que el órgano judicial hace extensiva a la Ley 6/2010 de la Comunidad Autónoma de Extremadura. En fin, el órgano judicial considera que el precepto cuestionado vulnera el principio de protección de la confianza legítima, como expresión del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Por su parte, el Fiscal General del Estado, por las razones de las que se ha dejado constancia en los antecedentes, se opone a la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad tanto por apreciar el incumplimiento de los requisitos procesales (art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC) como por estimarla notoriamente infundada (art. 37.1 LOTC).

2. Conforme a lo dispuesto en el art. 37.1 LOTC, este Tribunal puede rechazar en trámite de admisión y mediante Auto aquellas cuestiones de inconstitucionalidad que adolezcan de la falta de los necesarios requisitos procesales o que fueren notoriamente infundadas.

Por lo que se refiere al cumplimiento de los requisitos procesales previstos en el art. 35.2 LOTC sostiene en el Fiscal General del Estado que el Juzgado promotor de la cuestión no ha cumplido de manera correcta el trámite de audiencia, ni ha justificado debidamente el juicio de aplicabilidad y relevancia.

Así, para el Fiscal General la referencia como preceptos cuestionados a la Ley 6/2010 de la Comunidad Autónoma de Extremadura en su integridad, y a los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009 (en la redacción dada a los mismos por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010) sin especificar los concretos apartados de dichos artículos que se cuestionan, resulta defectuosa en cuanto a la identificación de las concretas normas a las que se contrae la duda de constitucionalidad del órgano judicial, ligada a la reducción de retribuciones de los empleados públicos, deficiencia que afectaría no sólo al correcto cumplimiento del trámite de audiencia del art. 35.2 LOTC, sino también al juicio de aplicabilidad y relevancia respecto de los preceptos cuestionados, particularmente en lo que se refiere a la aplicación a los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Extremadura de unos preceptos, los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009 (en la redacción dada a los mismos por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010), referidos a la reducción de las retribuciones de los funcionarios del Estado y del personal funcionario y estatutario del sector público estatal.

3. En respuesta a los óbices señalados por el Fiscal General del Estado debemos señalar, en primer lugar, que si bien es cierto que el Juzgado identifica como preceptos cuestionados los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre (en la redacción dada a los mismos por el Real Decreto-ley 8/2010), no lo es menos que, como se deduce de la fundamentación de la providencia y del Auto por el que se acuerda plantear la cuestión, las dudas de constitucionalidad del órgano judicial se ciñen a los arts. 22.Dos.B) y cinco.B), 24.Uno.B) y 28.Dos.B) de la citada Ley 26/2009 (en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010), en cuanto disponen que, con efectos del 1 de junio de 2010, las retribuciones del personal funcionario y estatutario al servicio del sector público estatal, en general, y en particular las retribuciones de los funcionarios del Estado incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, sufrirán una minoración del 5 por 100, en términos anuales y respecto a las vigentes a 31 de mayo de 2010, fijando los criterios para aplicar esta reducción respecto de las retribuciones básicas y complementarias a percibir por los diferentes grupos y subgrupos de funcionarios a partir del 1 de junio de 2010.

En segundo lugar, por lo que se refiere a la extensión de las dudas de constitucionalidad a la Ley 6/2010 de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que se lleva a cabo en el Auto que amplía el trámite de audiencia del art. 35.2 LOTC, cabe señalar que aunque es verdad que tanto en dicho Auto como en el Auto de planteamiento de la cuestión el órgano judicial se refiere a la citada Ley 6/2010 en su integridad, sin especificar los concretos preceptos de la misma a los que se contrae la cuestión, también lo es que, como se deduce de la fundamentación de ambos Autos, las dudas de constitucionalidad del órgano judicial deben entenderse ceñidas al art. 1 de la citada Ley 6/2010, que modifica diversos preceptos de la Ley 8/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2010, a fin de aplicar en el ámbito de dicha Comunidad Autónoma las reglas sobre reducción de retribuciones de los empleados públicos del art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010 (cuyos apartados dos y tres, que modifican los apartados dos y cinco del art. 22 de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, tienen carácter básico, ex art. 149.1.13 y 18 CE).

Por otra parte, no podemos obviar que la apuntada imprecisión del órgano judicial en la identificación de los concretos preceptos de la Ley 6/2010 de la Comunidad Autónoma de Extremadura y de los concretos apartados de los arts. 22, 24 y 28 de la Ley estatal 26/2009 (en la redacción dada por el Real Decreto-ley 8/2010) a los que se refiere su duda de constitucionalidad no ha sido obstáculo, como ponen de manifiesto las actuaciones, para que todos los personados en el proceso a quo hayan situado en sus exactos términos las dudas de constitucionalidad del órgano judicial y que hayan podido pronunciarse sobre las mismas, por lo que debe entenderse satisfecho, en consecuencia, la finalidad del trámite de audiencia. Esta circunstancia, sin perjuicio de insistir una vez más en la importancia de que se lleve a cabo dicho trámite en sus adecuados términos para que se satisfaga con total garantía la finalidad que con él se persigue, ha de conducirnos a desestimar en este caso el primero de los óbices procesales opuestos por el Fiscal General del Estado a la admisión de la presente cuestión.

4. En cuanto al defecto en el juicio de aplicabilidad y relevancia que advierte el Fiscal General del Estado en el Auto de planteamiento de la cuestión (en estrecha conexión con la referida imprecisión en cuanto a la identificación de los preceptos cuestionados), debe recordarse que el art. 35.1 LOTC exige que la norma con rango de ley de la que tenga dudas el órgano judicial debe ser “aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo”. Es decir, la norma cuestionada debe superar el denominado “juicio de relevancia” o, lo que es lo mismo, la justificación de la medida en que la decisión del proceso depende de su validez, habida cuenta que la cuestión de inconstitucionalidad, por medio de la cual se garantiza el control de la constitucionalidad de la ley, no puede resultar desvirtuada por un uso no acomodado a su naturaleza y finalidad propias, lo que sucedería si se permitiera que se utilizase para obtener pronunciamientos innecesarios o indiferentes para la decisión del proceso en que la cuestión se suscita.

Sobre este particular también hemos señalado que es a los órganos judiciales que plantean las cuestiones de inconstitucionalidad a los que corresponde, prima facie, comprobar y exteriorizar la existencia del llamado juicio de relevancia, de modo que el Tribunal Constitucional no puede invadir ámbitos que, primera y principalmente, corresponden a aquéllos, adentrándose a sustituir o rectificar el criterio de los órganos judiciales proponentes, salvo en los supuestos en que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos se advierta que la argumentación judicial en relación con el juicio de relevancia resulta falta de consistencia, ya que en tales casos sólo mediante la revisión del juicio de relevancia es posible garantizar el control de constitucionalidad que corresponde a la cuestión de inconstitucionalidad en los términos en los que ésta es definida por el art. 163 CE.

Por tanto, aunque es a los órganos judiciales a los que corresponde formular el pertinente juicio de aplicabilidad y relevancia, sobre los que este Tribunal únicamente ejerce un control meramente externo, es lo cierto que existen supuestos en los que este Tribunal, en el ejercicio de sus facultades de control externo del juicio de aplicabilidad y de relevancia formulado por los órganos judiciales al plantear la cuestión de inconstitucionalidad, puede revisar ese juicio y declarar la inadmisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad por resultar inconsistente o equivocada la argumentación judicial sobre la aplicabilidad al caso de la norma cuestionada (por todas, SSTC 141/2008, de 30 de octubre, FJ 4; 115/2009, de 18 de mayo, FJ 2; y 4/2011, de 14 de febrero, FJ 2).

En el presente caso el órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad exterioriza su juicio de relevancia en el Auto de planteamiento señalando que la decisión del proceso a quo depende de la validez de los preceptos cuestionados, porque la demanda impugna un acto administrativo consistente en la reducción de nóminas producida a partir del mes de junio de 2010, reducción que se produce por la obligación que tiene la Administración autonómica demandada de aplicar la reducción de retribuciones de los empleados públicos impuesta por el legislador estatal en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, como así lo ha hecho efectivamente la Comunidad Autónoma de Extremadura en virtud de la citada Ley 6/2010, que modifica la Ley 8/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de esta Comunidad Autónoma para 2010, por lo que tanto el Real Decreto-ley 8/2010 como la Ley 6/2010 de Extremadura son imprescindibles para resolver el proceso a quo.

Pues bien, no cabe duda de que la Junta de Extremadura, Administración demandada en el proceso a quo, viene obligada a aplicar en las nóminas de sus funcionarios a partir del 1 de junio de 2010 la reducción de retribuciones establecida en la citada Ley 6/2010, que modifica a tal efecto la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2010, aplicando en esta Comunidad Autónoma las reglas sobre reducción de las retribuciones de los empleados públicos impuestas por el citado art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, que da nueva redacción a los arts. 22, 24 y 28 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2010, por lo que el juicio de relevancia ha de entenderse cumplido, y ello sin perjuicio de advertir que las dudas de constitucionalidad del órgano judicial promotor de la cuestión referidas a la Ley 6/2010 de la Comunidad Autónoma de Extremadura carecen de sustantividad propia, ya que no existen consideraciones específicas en el Auto de planteamiento de la cuestión respecto a la pretendida inconstitucionalidad de la citada Ley 6/2010 distintas de las que se dirigen frente al Real Decreto-ley 8/2010.

5. Sin perjuicio de lo expuesto, la cuestión planteada ha de ser inadmitida por resultar notoriamente infundada (art. 37.1 LOTC), en el significado que a esta noción le viene dando nuestra reiterada doctrina, por las razones que a continuación se exponen.

De conformidad con dicha doctrina, el concepto de “cuestión notoriamente infundada” del art. 37.1 LOTC encierra un cierto grado de indefinición, el cual se traduce procesalmente en la necesidad de otorgar a este Tribunal un determinado margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad, de modo que existen supuestos en los que un examen preliminar de las cuestiones de inconstitucionalidad permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique, necesariamente, que carezca de forma total y absoluta de fundamentación o que ésta resulte arbitraria, pudiendo resultar conveniente en tales casos resolver la cuestión en la primera fase procesal, máxime si su admisión pudiera provocar efectos no deseables, como la paralización de otros procesos en los que resulta aplicable la norma cuestionada (entre otros muchos, AATC 389/1990, de 29 de octubre, FJ 1; 134/1995, de 9 de mayo, FJ 2; 380/1996, de 17 de diciembre, FJ 2; 229/1999, de 28 de septiembre, FJ 2; 119/2000, de 10 de mayo, FJ 2; 46/2001, de 27 de febrero, FJ 2; 269/2003, de 15 de julio, FJ 2; 63/2004, de 24 de febrero, FJ 2; 306/2008, de 7 de octubre, FJ 3; 30/2009, de 27 de enero, FJ 4; y 54/2010, de 19 de mayo, FJ 3; así lo hemos apreciado también en ATC 85/2011, de 7 de junio, que inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional en relación con la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, a los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010).

6. Por lo que se refiere a la pretendida vulneración del art. 86.1 CE por no concurrir, a juicio del Juzgado promotor de la cuestión, en el Real Decreto-ley 8/2010 el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, en los términos de los que antes se ha dejado constancia, la duda de constitucionalidad ha de ser rechazada, pues, como señala el Fiscal General del Estado, el Real Decreto-ley 8/2010 satisface cumplidamente las exigencias establecidas por la doctrina constitucional en relación con la concurrencia del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE, tanto en lo que se refiere a los motivos tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación y explicitados de una forma razonada en la exposición de motivos de la norma, como en lo relativo a la existencia de la necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y las medidas concretas adoptadas para subvenir a la misma.

De acuerdo con nuestra doctrina al respecto, la apreciación de la concurrencia de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno en primer término y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario, no siendo posible un control por parte de este Tribunal de esa valoración que permita una revisión de fondo del juicio político, más allá de la constatación de que no se trata de una decisión abusiva o arbitraria (por todas, SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; 137/2003, de 3 de julio, FJ 3; y 189/2005, de 7 de julio, FJ 3).

A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar el decreto-ley y que son, básicamente, “los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma” (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3), debiendo siempre tenerse presentes “las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los Decretos-leyes enjuiciados” (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

Pues bien, tanto de la exposición de motivos de la norma cuestionada como del ulterior debate parlamentario de convalidación cabe concluir, sin entrar en un juicio político que este Tribunal tiene vedado, que se ha cumplido por el Gobierno la exigencia de explicitar y razonar de forma suficiente la existencia de una situación de “extraordinaria y urgente necesidad” que justifica la necesidad de dictar el Real Decreto-ley 8/2010; y, asimismo, que resulta igualmente acreditada la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan, de manera que estas últimas guardan una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4).

En efecto, en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2010 el Gobierno ofrece, de forma explícita y razonada, y en consonancia con la previa explicación ofrecida al respecto en el Congreso de los Diputados por el Presidente del Gobierno, una justificación rotunda para la adopción de las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público contenidas en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, entre las que destaca la minoración de retribuciones de los empleados públicos. Así, se señala que, como consecuencia de la imprescindible política fiscal expansiva llevada a cabo por todos los países industrializados, entre ellos el nuestro, para paliar las consecuencias de la grave crisis económica que venimos padeciendo y preservar los niveles alcanzados de desarrollo y bienestar, las finanzas públicas han sufrido un grave deterioro que ahora debe ser corregido como requisito esencial para alcanzar una recuperación económica sólida y duradera, para lo cual son necesarias medidas de contención del gasto público, con la finalidad de acelerar la senda de consolidación fiscal, restableciendo de esta manera la confianza de los mercados en el cumplimiento de las perspectivas de reducción del déficit.

Entre esas medidas de ajuste que introduce el Real Decreto-ley 8/2010 se recogen las disposiciones encaminadas a reducir, con criterios de progresividad, la masa salarial del sector público en un 5 por 100 en términos anuales, razonándose al respecto que “los gastos de personal en las Administraciones públicas suponen una parte significativa de los gastos corrientes” (el número de empleados en el sector público supone un 13 por 100 de la población activa), por lo que “en un escenario económico caracterizado por la intensidad de la crisis económica con origen en la crisis financiera internacional y con efectos sobre el crecimiento y el empleo, resulta urgente adoptar medidas de contención en los gastos de personal de las diversas Administraciones públicas. Dicha reducción, que opera tanto sobre las retribuciones básicas como sobre las de carácter complementario, es de obligada aplicación a todas las administraciones, lo que supondrá un importante ahorro para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales dado el importante peso que el empleo público tiene en las mismas. La normativa básica es trascendental para el logro de los objetivos comunes de racionalización y eficacia de los gastos de personal así como de su reducción mientras persistan las circunstancias económicas extraordinarias actuales, de manera que esta normativa básica, en los términos redactados por el presente Real Decreto-ley, debe estar orientada a la consecución de los mismos. No obstante, y con la finalidad de minimizar sus efectos sobre los salarios más bajos las medidas de reducción se aplican con criterios de progresividad para el personal funcionario, dictándose normas específicas para el personal laboral con el fin de reconocer la función de la negociación colectiva y garantizar a la vez la eficacia de la decisión de reducción”.

El posterior debate de convalidación del Real Decreto-ley 8/2010 no hace sino confirmar las razones sobre la existencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que da lugar a la adopción de las drásticas medidas de reducción del déficit público adoptadas mediante dicha norma (particularmente la minoración de retribuciones de los empleados públicos y la suspensión de la revalorización de las pensiones contributivas), al margen de la posición expresada por los distintos grupos políticos parlamentarios sobre la corrección, adecuación y suficiencia de las medidas adoptadas por el Gobierno de la Nación.

Por lo demás, tampoco resulta fundado el reproche que el Juzgado promotor de la cuestión dirige al Real Decreto-ley 8/2010 en cuanto que no impone un esfuerzo solidario a toda la sociedad, limitándose a la reducción de los salarios de los empleados públicos y a la congelación de las pensiones. Con independencia de que esto no sea exactamente así (el Real Decreto-ley 8/2010 incorpora otras medidas de ajuste en las que ahora no podemos entrar, que afectan también a otros sectores y “que tratan de distribuir de la forma más equitativa posible el esfuerzo que toda la sociedad debe realizar para contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas”, conforme se señala en su exposición de motivos), es preciso advertir que, siendo el objetivo principal de la norma introducir determinadas medidas urgentes y extraordinarias para la contención y reducción del déficit público, es evidente que la reducción de las dos principales partidas del gasto público corriente de la Ley de presupuestos —los salarios de los empleados públicos y las pensiones públicas— guarda la necesaria conexión de sentido con la situación de urgencia definida, tal y como ha sido exigida por la doctrina constitucional.

Y por lo que se refiere a las dudas del órgano judicial relativas al pretendido carácter no imprevisible o sobrevenido de la situación económica a la que el Real Decreto-ley 8/2010 trata de dar respuesta, baste señalar que, al margen de que nada impide, claro está, que una determinada situación extraordinaria que se hubiera producido en el pasado pueda volver a presentarse, demandando de nuevo —incluso con mayor motivo— una respuesta urgente mediante las medidas que se aprecien como necesarias, como ha señalado este Tribunal en diversas ocasiones la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues “lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurran” (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6; y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8, por todas), que es justamente lo que resulta acreditado en el presente caso.

En consecuencia, que la gravísima situación económica en general y de las finanzas públicas en particular pudiera haberse previsto de alguna manera por la Unión Europea desde unos meses antes, o que el Gobierno pudiera haber adoptado ya medidas al respecto cuando remitió a las Cortes los presupuestos generales del Estado para 2010, constituyen hipótesis que, aun cuando fueren ciertas, no tienen por qué afectar a la constatación de la existencia varios meses más tarde de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que legitima la adopción de medidas urgentes como las contenidas en art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010 para hacer frente a esa grave situación económica.

En fin, cabe señalar que tampoco concurren razones para dudar de la existencia de la necesaria conexión exigida por nuestra doctrina entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad de reducción del déficit público definida y las medidas que el Real Decreto-ley 8/2010 adopta para afrontarla, en particular la reducción de la masa salarial del sector público en un 5 por 100 en términos anuales, máxime desde la perspectiva que nos otorga en estos momentos el conocimiento de la evolución de la situación, en España y en otros países de la Unión Europea, dado el tiempo transcurrido desde la aprobación del Real Decreto-ley 8/2010.

7. Una vez que hemos rechazado que el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, en cuanto da nueva redacción a los arts. 22.Dos.B) y cinco.B), 24.Uno.B) y 28.Dos.B) de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, haya ha excedido los límites impuestos por el art. 86.1 CE en lo que se refiere al requisito del presupuesto habilitante, debemos descartar igualmente, por las razones que ahora se expondrán, que el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010 incurra en infracción de los limites materiales establecidos por el art. 86.1 CE para los decretos-leyes.

En relación con el límite material que para la figura del decreto-ley resulta de la prohibición (art. 86.1 CE) de afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I CE, este Tribunal ha rechazado una interpretación expansiva del mismo, que supondría el vaciamiento de la figura del decreto-ley, haciéndolo “inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquier aspecto concerniente a las materias incluidas en el título I de la Constitución sin más base interpretativa que el otorgamiento al verbo ‘afectar’ de un contenido literal amplísimo”, lo que conduciría “a la inutilidad absoluta del decreto-ley, pues es difícil imaginar alguno cuyo contenido no afectase a algún derecho comprendido en el título I” CE (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8). Por ello este Tribunal viene manteniendo en la interpretación del límite material del decreto-ley una posición equilibrada que evite las concepciones extremas, de modo que la cláusula restrictiva del art. 86.1 CE (“no podrán afectar”) debe ser entendida de modo que no reduzca a la nada el decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución “del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual” (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5). De conformidad con ese criterio hermenéutico, lo que le está vedado al decreto-ley es la regulación del “régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I CE” o que “vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos” (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8, doctrina que se reitera en las SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 7; 137/2003, de 3 de julio, FJ 6; 108/2004, de 30 de junio, FJ 7; y 189/2005, de 7 de julio, FJ 7, por todas).

En el mismo sentido hemos declarado reiteradamente que, al interpretar el límite material del art. 86.1 CE, este Tribunal no debe atender al modo en que se manifiesta el principio de reserva de ley en una determinada materia, sino más bien al examen de si ha existido “afectación” por el decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el título I CE, lo que exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho, deber o libertad afectado en cada caso e incluso su ubicación sistemática en el texto constitucional y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 2; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 8; 137/2003, de 3 de julio, FJ 6; 108/2004, de 30 de junio, FJ 7; 189/2005, de 7 de julio, FJ 7; y 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 8).

Como ha quedado señalado, el Juzgado promotor de la presente cuestión entiende que la reducción de retribuciones de los empleados públicos impuesta por el Real Decreto-ley 8/2010 afecta a los derechos reconocidos en los arts. 14, 31 y 33.3 CE, por lo que resulta infringido el art. 86.1 CE en cuanto prohíbe que los Decretos-leyes puedan afectar a derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I CE. Por extensión, el órgano judicial considera que la Ley extremeña 6/2010 vulnera a su vez esos mismos derechos. Pues bien, tal apreciación del órgano judicial resulta infundada, como acertadamente pone de relieve en sus alegaciones el Fiscal General del Estado.

a) La pretendida vulneración del derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE) se produce, según el Juzgado promotor de la cuestión, al no afectar la reducción de retribuciones impuesta por el Real Decreto-ley 8/2010 a todos los funcionarios por igual, ya que se establecen distintos porcentajes de reducción, y al no seguirse, además, este criterio con el personal laboral de la Administración, al que se impone una reducción salarial uniforme del 5 por 100 en todos los casos, y excluirse incluso de la reducción salarial a los empleados de RENFE, ADIF y AENA, así como a otros colectivos de personal laboral del sector público estatal (disposición adicional novena). Por su parte, la Ley 6/2010 de la Comunidad Autónoma de Extremadura contempla la reducción de retribuciones básicas de los funcionarios en los términos dispuestos en la norma estatal, y además de sus retribuciones complementarias en un 5 por 100, si bien se permite adoptar acuerdos para alterar la distribución definitiva de esta reducción.

Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta cabe señalar que la reducción de retribuciones de los funcionarios impuesta por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, no supone una “afectación”, en el sentido constitucional del término, del derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE), por cuanto dicho precepto no regula el régimen general de este derecho ni contradice el contenido esencial del mismo, tal como ha sido precisado por nuestra reiterada doctrina al respecto (entre otras muchas, SSTC 49/1982, de 14 de julio, FJ 2; 212/1993, de 28 de junio, FJ 6; 80/1994, de 13 de marzo, FJ 5; 181/2000, de 29 de junio, FJ 10; 200/2001, de 4 de octubre, FJ 5; y 125/2003, de 19 de junio, FJ 4), pues las situaciones subjetivas que quieren traerse a comparación no son efectivamente homogéneas o equiparables, toda vez que, como bien señala el Fiscal General del Estado, el diferente trato retributivo se establece (como se indica en el propio Auto de planteamiento de la cuestión), en función del distinto vínculo entre los empleados públicos y la Administración (funcionarios y personal laboral) o en función de los diferentes grupos o categorías en que se clasifican los funcionarios, así como en el régimen de progresividad que demanda la mayor o menor capacidad económica de los afectados.

Por las mismas razones debe descartarse que la Ley extremeña 6/2010 haya incurrido en la pretendida vulneración del derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE).

Y en cuanto a los supuestos excluidos de la reducción salarial por la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 no existe tampoco un término de comparación adecuado que permita fundar el juicio de igualdad, puesto que dicha disposición establece un régimen excepcional de exclusión para el personal laboral de determinadas empresas públicas del Estado que en ningún caso resulta de aplicación a los funcionarios de una Comunidad Autónoma, a los que se refiere el proceso del que trae causa la presente cuestión.

b) Entiende asimismo el Juzgado proponente de la cuestión que la reducción de retribuciones impuesta por el Real Decreto-ley 8/2010 (y por extensión la Ley de la Comunidad de Extremadura 6/2010) vulnera la reserva de ley establecida en el art. 31 CE, porque la verdadera naturaleza de esta medida es la de una prestación patrimonial de carácter público, determinada con arreglo a la capacidad económica de los funcionarios, de alcance progresivo, que supone en la práctica la creación de un impuesto encubierto (que tendría, además, un alcance casi confiscatorio, al incidir sobre derechos adquiridos y gravar por segunda vez las rentas de trabajo del empleado público).

Esta duda de constitucionalidad del órgano judicial carece por completo de fundamento, puesto que, como acertadamente señala el Fiscal General del Estado, la reducción de retribuciones de los empleados públicos impuesta por el Real Decreto-ley 8/2010 (y aplicada en Extremadura por la Ley 6/2010) no configura un tributo encubierto, por cuanto no establece un hecho imponible al que se anude una obligación de contribuir, de acuerdo con el deber constitucional de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, por lo que no cabe considerar que se haya producido lesión alguna de lo dispuesto en el art. 31 CE. Obvio es que la reducción de retribuciones cuestionada es una medida dirigida a la contención de los gastos de personal que afecta a la partida de gastos del presupuesto de las distintas Administraciones públicas, no al presupuesto de ingresos, mientras que para los empleados públicos significa la percepción de retribuciones en cuantía inferior a la anteriormente percibida, que nada tiene que ver con la obligación de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos mediante el pago de tributos configurados mediante ley (art. 31.3 CE) conforme a los principios establecidos en el art. 31.1 CE, en contra de lo afirmado con argumentos sofísticos por el órgano judicial promotor de la presente cuestión.

c) En fin, debemos rechazar igualmente que los preceptos legales cuestionados de la Ley 26/2009 de presupuestos generales del Estado para 2010, en la redacción que les ha dado el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, así como la Ley de la Comunidad de Extremadura 6/2010, hayan afectado, en el sentido constitucional de la expresión, al derecho de propiedad y más en concreto a la interdicción constitucional de la expropiación de derechos sin indemnización (art. 33.3 CE).

El Juzgado promotor de la cuestión fundamenta, como ha quedado expuesto, la pretendida vulneración del art. 33.3 CE, en la afirmación de que el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010 recorta derechos económicos adquiridos de los funcionarios públicos reconocidos para toda la anualidad presupuestaria por la Ley 26/2009 de presupuestos generales del Estado para 2010, y que lo propio lleva a cabo la Ley de la Comunidad de Extremadura 6/2010, que modifica la Ley 8/2009 de presupuestos generales de esta Comunidad Autónoma para 2010.

Ahora bien, tal argumento carece de fundamento, por cuanto la reducción de retribuciones impuesta por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, mediante la modificación de los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, lo es con efectos de 1 de junio de 2010 respecto de las retribuciones vigentes a 31 de mayo de 2010, esto es, afecta a derechos económicos aún no devengados por corresponder a mensualidades en las que aún no se ha prestado el servicio público y, en consecuencia, no se encuentran incorporados al patrimonio del funcionario, por lo que no cabe hablar de derechos adquiridos de los que los funcionarios hayan sido privados sin indemnización (art. 33.3 CE), ni de una regulación que afecta retroactivamente a derechos ya nacidos. Otro tanto cabe afirmar de la modificación introducida por el art. 1 de la Ley de la Comunidad de Extremadura 6/2010 en la Ley 8/2009 de presupuestos generales de esta Comunidad Autónoma para 2010.

Por la misma razón —y sin perjuicio de que esta pretendida vulneración no se puso de manifiesto en la providencia por la que se procedió a la apertura del trámite de audiencia del art. 35.2 LOTC ni el posterior Auto de ampliación de este trámite, como advierte el Fiscal General del Estado, lo que sería motivo suficiente para quedar fuera de nuestra consideración— ha de descartarse que la reducción de retribuciones impuesta por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010 (y aplicada en la Comunidad de Extremadura por la citada Ley 6/2010) quiebre el principio de protección de la confianza legítima, en cuanto manifestación del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Conviene recordar al respecto que, como advertimos en la STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 a), resulta inapropiado el intento de aplicar la controvertida teoría de los derechos adquiridos en el ámbito estatutario, toda vez que “en el campo de la relación funcionarial, el funcionario adquiere y tiene derechos subjetivos que la ley ha de respetar …. Pero una cosa es o son esos derechos y otra la pretensión de que aparezcan como inmodificables en su contenido concreto. El funcionario que ingresa al servicio de la Administración pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso …, porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcionarial (art. 103.3 CE)”.

En tal sentido, la reducción de las retribuciones no devengadas de los empleados públicos, cuando concurra una situación de extraordinaria y urgente necesidad derivada de una alteración sustancial en las circunstancias económicas, es una decisión que puede ser legítimamente adoptada mediante la figura del Decreto-ley, que es justamente lo acontecido en virtud de la modificación introducida en los arts. 22, 24 y 28 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2010 por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, por lo que debe descartarse que se haya producido una expropiación de derechos económicos de los funcionarios que contravenga lo dispuesto en el art. 33.3 CE.

En suma, los preceptos legales cuestionados, en la redacción dada a los mismos por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, no han franqueado el límite material que al Decreto-ley impone el art. 86.1 CE de no afectar a los derechos, deberes y libertades del título I CE. Por su parte, tampoco la Ley de la Comunidad de Extremadura 6/2010 ha incurrido en la pretendida vulneración de los derechos reconocidos en los arts. 14, 31 y 33.3 CE.

8. Llegados a este punto, sólo resta por examinar las dudas de constitucionalidad que el Juzgado promotor de la presente cuestión dirige a los preceptos legales cuestionados en relación con la presunta infracción del art. 134 CE.

Según quedó expuesto, el Juzgado proponente de la cuestión sostiene que la modificación introducida en los arts. 22, 24 y 28 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2010 por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010 vulnera el art. 134 CE, por invadir materia reservada a la Ley de presupuestos generales del Estado, toda vez que las retribuciones de los empleados públicos, en cuanto gasto público que son, deben ser determinadas por la Ley de presupuestos generales del Estado (art. 134.2), no siendo admisible su modificación a través de un decreto-ley. Asimismo sostiene que esa modificación vulnera el principio de anualidad presupuestaria del art. 134.2 CE, al alterarse sustancialmente a mitad de año las previsiones de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, y que mediante la reducción de retribuciones impuesta por dicha modificación se viene a establecer en realidad un tributo encubierto, lo que infringe el art. 134.7 CE, que veda que las Leyes de presupuestos puedan crear tributos. Estas mismas infracciones se hacen extensivas a la Ley de la Comunidad de Extremadura 6/2010, en cuanto aplica a los funcionarios de dicha Comunidad Autónoma la reducción de retribuciones impuesta por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010.

Descartada la pretendida infracción del art. 134.7 CE por las razones ya indicadas al abordar la pretendida infracción del art. 31 CE, hemos de rechazar igualmente la pretendida infracción del art. 134.2 CE. La medida de reducción de la cuantía global de las retribuciones de los empleados públicos que introduce el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010 modificando los preceptos correspondientes de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, no vulnera el art. 134 CE, pues no invade materia reservada a la ley de presupuestos generales del Estado.

Este Tribunal tiene declarado que “puede hablarse en propiedad de la existencia en la Constitución de una reserva de un contenido de ley de presupuestos” (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4), en la medida que la Constitución atribuye a una ley específica la regulación de los presupuestos generales del Estado (art. 134). De suerte que “la Constitución y las leyes que integran el bloque de la constitucionalidad establecen una reserva material de la ley de presupuestos —la previsión de ingresos y autorizaciones de gastos para un año—, reserva que, aun cuando no excluye que otras normas con contenido presupuestario alteren la cuantía y destino del gasto público autorizados en dicha Ley, sí impide una modificación de la misma que no obedezca a circunstancias excepcionales” (STC 3/2003, FJ 9), doctrina que reitera la STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 4.

Estas circunstancias excepcionales a las que hace referencia nuestra doctrina concurren efectivamente, conforme antes se ha señalado, de manera especialmente intensa en el caso ahora considerado, por lo que la utilización del instrumento normativo del decreto-ley para la modificación que se cuestiona de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, no plantea objeción constitucional desde la perspectiva de la reserva material de la ley de presupuestos. Por otra parte, debe recordarse que la reserva de ley ordinaria no significa que quede prohibida toda intervención normativa por medio de decreto-ley, pues si así fuera “carecerían de sentido los límites formales y materiales que respecto de los Decretos-leyes se establecen en el art. 86 CE. Que una materia esté reservada a la ley ordinaria, con carácter absoluto o relativo, no excluye necesariamente la regulación extraordinaria y provisional de la misma mediante Decreto-ley, porque, como también declaró el Tribunal en la STC 111/1983, de 2 de diciembre, la mención a la Ley no es identificable en exclusividad con el de ley en sentido formal. Para comprobar si tal disposición legislativa provisional se ajusta a la Norma fundamental, habrá que ver si reúne los requisitos establecidos en el art. 86 de la Constitución y si no invade ninguno de los límites en él enumerados o los que, en su caso, se deduzcan racionalmente de otros preceptos del Texto constitucional, como, por ejemplo, las materias reservadas a Ley Orgánica, o aquellas otras para las que la Constitución prevea expressis verbis la intervención de los órganos parlamentarios bajo forma de ley” (STC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 2).

Esta exigencia de ley en sentido formal se establece precisamente en el supuesto de modificación de la ley de presupuestos previsto en el art. 134.5 CE, esto es, cuando la modificación implique aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario (SSTC 3/2003, FFJJ 5 y 9; y 136/2011, FJ 4). Pero en el presente caso no estamos ante una modificación de la ley de presupuestos que suponga incremento de gastos o disminución de ingresos, sino ante medidas excepcionales de restricción del gasto público, entre ellas la reducción de la cuantía de las retribuciones de los funcionarios, para hacer frente a una situación económica de extraordinaria y urgente necesidad, por lo que la utilización del decreto-ley para adoptar esas medidas, modificando la Ley de presupuestos generales del Estado vigente para el ejercicio en curso, resulta constitucionalmente válida.

En fin, por lo que se refiere a la pretendida infracción del principio de anualidad presupuestaria (art. 134.2 CE), es notorio que el hecho de que la estimación de ingresos y la autorización de gasto que la ley de presupuestos comporta tengan una vigencia temporalmente limitada al año natural (salvo en caso de prórroga ex art. 134.4 CE), no implica, a sensu contrario, que esa previsión no pueda verse alterada durante el transcurso del ejercicio presupuestario, cuando concurran circunstancias excepcionales (STC 3/2003, FFJJ 5 y 9). Es, en definitiva, la efectiva concurrencia de circunstancias excepcionales lo que determinan la validez constitucional, tanto de la modificación de la Ley de presupuestos durante su vigencia, como la de que esa modificación se lleve a cabo mediante decreto-ley.

En definitiva, la modificación efectuada por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, de los preceptos de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, no vulnera el art. 134 CE, ni en relación con la reserva de ley del apartado 1, ni en lo que se refiere al principio de anualidad presupuestaria del apartado 2. Otro tanto cabe afirmar de la modificación que introduce el art. 1 de la Ley de la Comunidad de Extremadura 6/2010 en la Ley de presupuestos para 2010 de esta Comunidad Autónoma. Por lo que se refiere a la supuesta infracción del apartado 7 del art. 134 CE, la evidencia de que la reducción de retribuciones que se establece mediante las indicadas reformas legales en modo alguno constituye una norma tributaria, conforme antes quedó indicado, hace innecesario abundar en mayores consideraciones al respecto.

Por todo lo expuesto

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese este Auto en el “Boletín Oficial del Estado”.

Madrid, a 13 de diciembre de dos mil once.

AUTO 181/2011, de 13 de diciembre de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:181A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago y doña Adela Asua Batarrita.

Levanta la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad 4308-2011, interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a diversos apartados de la Ley 9/2011, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura.

Competencias de las Comunidades Autónomas: urbanismo. Leyes autonómicas: presunción de legitimidad constitucional. Suspensión de disposiciones de las Comunidades Autónomas: levantamiento de la suspensión; perjuicios genéricos; perjuicios hipotéticos; ponderación de intereses. Urbanismo: actividad urbanística; cesión del aprovechamiento urbanístico; convenios urbanísticos; ejecución del planeamiento urbanístico; exigencias urbanísticas; indemnización; instrumentos de planeamiento; planeamiento urbanístico; suelo urbanizable; usos del suelo. Vivienda: promoción de viviendas de protección pública.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 20 de julio de 2011 el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los apartados cuatro, cinco, siete, trece, catorce, quince, treinta y cuarenta y ocho del artículo único de la Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura.

El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE a fin de que se acordase la suspensión de los preceptos impugnados en el presente recurso de inconstitucionalidad.

2. Por providencia de 13 de septiembre de 2011 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado así como a la Junta y a la Asamblea de Extremadura, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso —20 de julio de 2011— para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros lo que se comunicó a los Presidentes de la Junta y de la Asamblea de Extremadura. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de Extremadura”.

3. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado el día 23 de septiembre de 2011, comunicó que la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 20 de septiembre, había acordado dar por personada a la Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. El 5 de octubre de 2011 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración.

5. Por escrito registrado en este Tribunal Constitucional el día 6 de octubre de 2011 el Letrado de la Junta de Extremadura compareció en el proceso interesando la aclaración del contenido de la providencia de admisión a trámite del presente recurso en relación a los términos de la suspensión acordada.

Al respecto señala que basta una somera lectura de la demanda de inconstitucionalidad para apreciar que el contenido del recurso no afecta a la totalidad de los apartados cuatro, cinco, siete, trece, catorce, quince, treinta y cuarenta y ocho del artículo único de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura sino solamente a aspectos concretos y parciales de los mismos a los que, por tanto, ha de limitarse la suspensión. En cuanto al apartado cuatro que modifica el artículo 7 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, relativo a la “participación ciudadana”, estima que lo único recurrido es el inciso final de su apartado segundo letra b) de manera que el resto del nuevo artículo 7 habría de mantener su vigencia. Por lo que respecta al apartado cinco, que da nueva redacción al artículo 9.2, entiende que la suspensión ha de referirse a la letra c) al considerar que es el concretamente impugnado por el Abogado del Estado. En relación con el apartado siete, modificativo de los arts 14.1.3 y 14.1.4 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, la suspensión ha de limitarse a la letra c) del artículo 14.1.3. En el apartado trece, que da nueva redacción al art. 31 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, la suspensión afectaría al inciso final del apartado 2 a) (“salvo que aquellos terrenos hubiesen sido objeto de previa cesión gratuita”) y al apartado 3. Respecto al apartado catorce, que da nueva redacción al art. 32.2 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, lo suspendido sería lo dispuesto en el apartado A.3 del art. 32.2 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura. En cuanto al apartado quince señala el Letrado de la Junta que introduce una nueva redacción del art. 33.4 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura plenamente recurrida de inconstitucionalidad por el Abogado del Estado en su escrito. Respecto al apartado treinta, relativo al art. 74 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, entiende que lo suspendido debe ser la nueva redacción dada a su apartado tercero y, finalmente, en cuanto al apartado cuarenta y ocho, estima que únicamente se ponen en tela de juicio las reglas contenidas en los números 3.4 y 4.3 de la nueva disposición adicional tercera.

Por lo expuesto, el Letrado de la Junta de Extremadura señala que, pese a que el contenido del suplico de la demanda alude de forma genérica a la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra los apartados citados de la Ley 9/2010, del contenido del escrito de interposición se deduce cuáles son los concretos puntos específicos objeto de impugnación en cada uno de los apartados y que, por tanto, han de mantenerse suspendidos.

6. Por escrito registrado el día 7 de octubre de 2010 el Letrado de la Asamblea de Extremadura compareció en el proceso solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto.

7. El Letrado de la Junta de Extremadura presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el día 17 de octubre de 2011 interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

8. Por providencia de 19 de octubre de 2011 el Pleno acordó dar copia del escrito presentado por el Letrado de la Junta de Extremadura el 6 de octubre anterior al Abogado del Estado y a la Asamblea de Extremadura y, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados, oír a las partes personadas para que, en el plazo de cinco días, expongan lo que consideren conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

9. El Abogado del Estado, con fecha 2 de noviembre, evacuó el trámite conferido interesando el mantenimiento de la suspensión, por los motivos que, sintéticamente, se exponen a continuación.

Comienza señalando que el Tribunal Constitucional tiene declarado que para la resolución de este tipo de incidentes es necesario ponderar, de un lado, los intereses implicados, tanto el general y público como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe hacerse mediante el examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones contenidas en la demanda (ATC 105/2010, de 29 de julio, FJ 2, con cita de otros). En definitiva, ha de procederse a una consideración de la gravedad de los perjuicios que originarían las situaciones de hecho que, previsiblemente, se producirían en caso de que se levantara o se mantuviera la suspensión. Aunque el Tribunal Constitucional se refiere a las situaciones de hecho creadas, la realidad es que lo que con más frecuencia se ha de examinar son las situaciones de hecho que, con cierto grado de previsibilidad, puedan producirse en el caso de levantarse la suspensión. Así estima indudable que lo que habrá de dilucidarse es si la hipótesis que formula respecto a la probabilidad de los perjuicios que ocasionaría la aplicación de la norma recurrida está lo suficientemente fundada.

En cuanto a los concretos perjuicios que ocasionaría el levantamiento de la suspensión señala el Abogado del Estado que su examen se realiza siguiendo el mismo orden del escrito de interposición y con apoyo en un informe elaborado por la Subdirección General de Urbanismo del extinto Ministerio de Vivienda que adjunta a su escrito.

Así, en cuanto al apartado 4, impugnado en cuanto modifica el art. 7.2 b) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, en el inciso “en cualquier caso, de no aprobarse el correspondiente instrumento de planeamiento no habrá lugar a indemnización entre las partes ni a responsabilidad patrimonial de la Administración” señala que los concretos perjuicios de su vigencia y aplicación se concretarían en el daño sufrido por los intereses de los particulares interesados en ello que suscriban convenios urbanísticos, instrumento habitual para impulsar las modificaciones de los instrumentos de planificación. Los perjuicios para los intereses públicos se concretarían en la paralización en la suscripción de estos convenios, dada la inseguridad jurídica en la que quedan las partes de los mismos, perjuicios que, además, van a producirse en un momento grave de crisis económica que afecta al sector inmobiliario en particular.

Respecto a los apartados cinco, siete y catorce, objeto de impugnación en cuanto modifican los arts. 9.2 c), 14.1.3 c) y 32.2.A.3 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura respectivamente, indica el Abogado del Estado que están directamente relacionados con la definición de deberes y cargas exigibles a los propietarios de suelos urbanos, en concreto en relación con las actuaciones de dotación aludidas en el art. 14 del texto refundido de la Ley del suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, calculando los mismos de forma divergente a lo previsto por la norma estatal ya que toma como referencia lo que denomina “aprovechamiento preexistente”. Respecto a esta regulación el Abogado del Estado estima que habrá de ocasionar, en un contexto de grave crisis del sector inmobiliario, perjuicios para los intereses privados ya que la contraprestación exigida es la más alta posible de manera que se originan perjuicios que no existen para los propietarios de esta clase de terrenos en Comunidades Autónomas donde se sigan los criterios de la legislación básica estatal, perjuicios que serían difícilmente reparables atendiendo a la previsible demora en la resolución del recurso.

En cuanto al apartado trece, en lo que respecta a la impugnada modificación del art. 31.2 a) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, señala que la obligación que impone el precepto de ceder de manera gratuita a los Ayuntamientos determinados bienes de titularidad estatal por el hecho de que hubieran sido adquiridos de manera gratuita habrá de ocasionar perjuicios al patrimonio del Estado, generando además una importante conflictividad entre la Administración estatal y las de los municipios extremeños. Igualmente se entienden perjudicados los intereses generales que representa la Administración General del Estado pues la efectiva entrega gratuita va a impedir la aplicación de uno de los principios básicos de la gestión de los bienes patrimoniales, como es la obtención del aprovechamiento más rentable posible. Por último señala la existencia de un trato desigual y discriminatorio sobre la Administración General del Estado como propietaria de suelo, que tendría como única justificación la titularidad pública del mismo.

En cuanto a los perjuicios vinculados a la aplicación de los apartados trece y quince y cuarenta y ocho, en lo que respecta a la nueva redacción de los artículos 31.3 y 33.4 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura así como los apartados 3.4 y 4.3, que se añaden a la disposición adicional tercera de dicha ley, el Abogado del Estado, tras aludir a las razones de su impugnación, señala que tales perjuicios para los intereses públicos y privados están relacionados con la menor disponibilidad de patrimonio público de suelo para la construcción de viviendas de protección oficial con el consiguiente perjuicio para el interés de las familias españolas más necesitadas destinatarias naturales de este tipo de viviendas. Respecto al apartado treinta, por el que se modifica el art. 74.3 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura permitiendo que el porcentaje obligatorio de edificabilidad residencial con destino a viviendas sometidas a algún régimen de protección pública se aplique bien en la unidad de actuación de que se trate, bien de forma global en todo el municipio, estima el Abogado del Estado que su aplicación produciría perjuicios irreversibles pues permitiría la creación de guetos de vivienda protegida al permitir la concentración de ese tipo de vivienda en determinados núcleos del municipio formando barrios aislados.

Por último, el Abogado del Estado alega la inexistencia de perjuicio alguno para los intereses públicos y privados derivado del mantenimiento de la suspensión de las normas impugnadas.

10. El Letrado de la Junta de Extremadura presentó sus alegaciones el día 10 de noviembre de 2011 interesando el levantamiento de la suspensión que pesa sobre los preceptos impugnados por las razones que, resumidamente, se exponen a continuación.

Tras reiterar las consideraciones de su escrito de fecha 6 de octubre de 2011 —de las que ya se ha dejado constancia en el antecedente cinco— hace referencia a la doctrina constitucional aplicable en la resolución de este tipo de incidentes. Seguidamente indica que la cuestión de fondo discutida en el recurso tiene más que ver, como pone de manifiesto el propio dictamen del Consejo de Estado elaborado con ocasión de la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 9/2010, con una cuestión de interpretación de la norma impugnada que con la efectiva concurrencia de la vulneración de las normas que rigen las competencias de las instituciones enfrentadas. Por ello, desde esa óptica, señala que no quedan afectados intereses generales sin que de la vigencia de la norma se desprendan perjuicios irreparables por las razones que señala en relación a cada uno de los bloques de preceptos impugnados.

En cuanto al primero de ellos, relativo a la nueva redacción del párrafo tercero del art. 7.2 b) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, señala que el precepto no afecta al régimen general de responsabilidad patrimonial de la Administración establecido en la legislación básica del Estado pues no impide el hecho de que, derivado de la no aprobación del correspondiente instrumento de planeamiento, pudieran causarse perjuicios efectivos, evaluables y reconocidos a quien firmó un determinado convenio y, en virtud de ello, acuda a reclamar la responsabilidad patrimonial que pudiera derivarse.

El segundo de los bloques sería el relativo a los apartados cinco, siete y catorce que vienen a dar nueva redacción a los artículos 9.2 c), 14.1.3 c) y 32.2.A.3 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura. Tales preceptos se ponen en cuestión por su alusión a un concepto, el de “aprovechamiento preexistente”, concepto que no viene definido en la ley autonómica y que ha de ser interpretado bajo la óptica de la legislación básica del Estado que se reputa vulnerada sin que con ello se vulnere tampoco la seguridad jurídica.

Respecto del tercero de los bloques en los que se divide la demanda, afirma que se pone en tela de juicio el art. 31.2 a) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, precepto respecto al que entiende que no pone en cuestión la plena aplicación de la normativa estatal relativa al patrimonio de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos, sin que se entiendan los beneficios de mantener en suspenso el precepto.

En cuanto al cuarto bloque, relativo a la nueva redacción de los artículos 31.3 y 33.4 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura así como los apartados 3.4 y 4.3 que se añaden a la disposición adicional tercera, entiende el Letrado autonómico que en todos ellos se cuestiona la posibilidad de “monetarizar” las entregas de suelo correspondientes al rescate de plusvalías a favor de la Administración en los términos previstos en el no impugnado art. 38 de la Ley. En tal sentido indica que en cuanto al art. 31.3 la única modificación del precepto ha consistido en sustituir la palabra “cesiones” por la expresión “entregas de suelo”, sin que con ello se haya alterado en absoluto el régimen de sustitución de entregas de suelo a metálico ni se innove el ordenamiento extremeño en este asunto. Respecto a los restantes preceptos de este bloque estima que su inclusión puede deberse a un error ya que se refieren a actuaciones de dotación lo que, en modo alguno justificaría el mantenimiento de la suspensión.

Por último la representación procesal de la Junta de Extremadura alude al art. 74 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura cuyo apartado tres ha sido modificado por el apartado treinta del artículo único de la Ley 9/2010. A través de él se permite aplicar la reserva del porcentaje obligatorio de edificabilidad residencial, con destino a vivienda sometida a algún régimen de protección pública “bien en la unidad de actuación de que se trate, bien de forma global en todo el Municipio”. Aludiendo a la realidad poblacional de Extremadura, caracterizada por la atomización de la población en municipios con población inferior a 2.000 habitantes, señala que en este tipo de municipios no cabe hablar de unidades de actuación siendo también difícil hablar de guetos de vivienda protegida en municipios de esa naturaleza. Además indica que la discrepancia manifestada respecto a este precepto es cuanto menos dudosa a la vista de que el art. 10.1 b) del texto refundido de la Ley de suelo permite establecer reservas inferiores para determinadas actuaciones de nueva urbanización siempre que se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social, regulación que permite una aplicación flexible y lógica del establecimiento de la reserva de suelos para vivienda protegida.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si, de acuerdo con el art. 161.2 CE, procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia que afecta a los apartados cuatro, cinco, siete, trece, catorce, quince, treinta y cuarenta y ocho del artículo único de la Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, preceptos cuya vigencia se encuentra suspendida en su aplicación como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE al promoverse el recurso de inconstitucionalidad contra los mismos por el Presidente del Gobierno.

A los preceptos impugnados se les reprocha en el proceso principal una inconstitucionalidad mediata o indirecta en cuanto que sus previsiones serían contrarias a las competencias estatales de los arts. 149.1.1, 13 y 18 CE ejercitadas mediante la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones públicas. Al respecto el Abogado del Estado argumenta que el carácter exclusivo de la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo no supone el desplazamiento de las competencias que al Estado le atribuye la Constitución, tal como, en relación específicamente con el urbanismo, se establece en las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, y 164/2001, de 11 de julio.

2. Sobre este tipo de incidentes de suspensión es reiterada nuestra doctrina según la cual, para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma, es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, se ha destacado que esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda, recordando que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de recurso (por todos, ATC 24/2011, de 3 de marzo, FJ 2).

3. Con carácter previo, habida cuenta de las dudas planteadas por la Junta de Extremadura respecto del alcance de la suspensión inicialmente acordada ex art. 161.2 CE, debe señalarse que, como ya acontecía en el ATC 221/2009, de 21 de julio, FJ 3, y se reiteraba en el ATC 75/2010, de 30 de junio, FJ 3, “la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados de una ley, disposición normativa o acto con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas constituye un efecto inmediato del recurso de inconstitucionalidad cuando es el Gobierno de la Nación el que interpone el recurso e invoca el art. 161.2 CE (por todos, ATC 39/2002, de 12 de marzo, FJ 5). Ese efecto, lógicamente, se produce exclusivamente respecto de las disposiciones o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas específicamente impugnados por el Gobierno de la Nación, que son los que integran el objeto del proceso constitucional, que viene definido por la concreta pretensión ejercitada”. En este caso en la medida en que el suplico de la demanda solicita la declaración de inconstitucionalidad de los apartados cuatro, cinco, siete, trece, catorce, quince, treinta y cuarenta y ocho del artículo único de la Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura es la vigencia de estos preceptos la que está suspendida como consecuencia de la admisión a trámite del recurso y sobre cuyo mantenimiento o levantamiento debe pronunciarse el Pleno del Tribunal.

Ahora bien, el Abogado del Estado, como se ha detallado en los antecedentes y tendremos inmediatamente ocasión de comprobar al examinar los alegatos formulados en relación con cada uno de los bloques de preceptos impugnados, no ha defendido el mantenimiento de la suspensión en relación con la totalidad de los modificados preceptos de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura en los apartados formalmente impugnados en el presente proceso sino que, siempre con apoyo de un informe emitido por la Subdirección General de Urbanismo del extinto Ministerio de Vivienda, ha circunscrito sus consideraciones a aquellas partes de los mismos en los que residencia la vulneración competencial que denuncia en el proceso principal. Tales cuestiones, respecto a las que en todo caso debemos pronunciarnos en el presente incidente, son el inciso final del art. 7.2 b) introducido por el impugnado apartado cuarto (“en cualquier caso, de no aprobarse el correspondiente instrumento de planeamiento no habrá lugar a indemnización entre las partes ni a responsabilidad patrimonial de la Administración”); los artículos 9.2 c), 14.1.3 c) y 32.2.A.3 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, en la redacción dada por los apartados cinco, siete y catorce del artículo único de la Ley 9/2010, en cuanto se refieren para la determinación de las plusvalías urbanísticas a “un aprovechamiento objetivo superior al preexistente” o a “un incremento de aprovechamiento sobre el preexistente”; el inciso final del artículo 31.2 a) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, introducido por el apartado trece de la Ley 9/2010, en lo relativo a la exclusión de aprovechamiento urbanístico procedente de dotaciones y servicios públicos previamente existentes de titularidad estatal cuando “aquellos terrenos hubiesen sido objeto de previa cesión gratuita”; la nueva redacción de los artículos 31.3 y 33.4 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, así como los apartados 3.3.4 y 4.4.3 que se añaden a la disposición adicional tercera de dicha Ley por los apartados trece, quince y cuarenta y ocho respectivamente, en lo relativo al régimen de entregas de terrenos destinados a dotaciones y servicios públicos previamente existentes en suelo urbanizable con programa de ejecución aprobado, en suelo urbano no incluido en unidades de actuación o en suelo urbano no consolidado y urbanizable sujeto a unidades de actuación en municipios de menos de 2.000 habitantes y, finalmente, el inciso final del art. 74.3 en los términos del apartado treinta del artículo único de la Ley 9/2010 en cuanto que permite aplicar la reserva del porcentaje obligatorio de edificabilidad residencial, con destino a vivienda sometida a algún régimen de protección pública “bien en la unidad de actuación de que se trate, bien de forma global en todo el Municipio”.

Por tanto, en lo restante, procede el levantamiento de la suspensión de los impugnados apartados cuatro, cinco, siete, trece, catorce, quince, treinta y cuarenta y ocho del artículo único de la Ley 9/2010 puesto que el Abogado del Estado no ha apuntado siquiera que el levantamiento, respecto de ellos, pudiera producir perjuicios a los intereses públicos generales, o de terceros.

4. Como ha quedado reflejado con más detalle en los antecedentes, el Abogado del Estado estructura su escrito de alegaciones por grupos de preceptos, conforme a la materia que regulan, para argumentar sobre los perjuicios que se derivarían del alzamiento de la suspensión de aquéllos, y lo mismo ha hecho el Letrado de la Junta de Extremadura, de manera que resulta lógico que en la ponderación que ahora nos es propia procedamos de igual modo.

Así debemos en primer lugar ponderar los perjuicios que ocasionaría el levantamiento de la suspensión del artículo 7.2 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, precepto que, en la redacción dada por el apartado cuatro del artículo único de la Ley 9/2010, prevé que los particulares podrán suscribir convenios en materia de planeamiento urbanístico con las Administraciones competentes siempre que cumplan determinados requisitos que se establecen en el mismo precepto. El último inciso del párrafo b), en el que el Abogado del Estado centra los perjuicios que aduce, dispone que, “en cualquier caso, de no aprobarse el correspondiente instrumento de planeamiento, no habrá lugar a indemnización entre las partes ni a responsabilidad patrimonial de la Administración”.

El Abogado del Estado concreta los perjuicios que ocasionaría el levantamiento de la suspensión de la vigencia de este precepto en los que sufrirían los intereses particulares de aquellas personas que suscriban los convenios urbanísticos, pues éstos habrían entregado bienes en especie o en metálico a los Ayuntamientos atendiendo a futuras modificaciones del planeamiento que podrán ser desconocidas por la Administración sin temor alguno a las posibles indemnizaciones a que pudiese haber lugar. Igualmente considera que los perjuicios para los intereses públicos se concretan en la paralización de la suscripción de convenios urbanísticos de planeamiento. Finalmente entiende que ambos perjuicios se producen en un momento de grave crisis económica, singularmente intensa en el sector inmobiliario, que se vería agravada por la aplicación del precepto ahora suspendido. Por su parte el Letrado de la Junta de Extremadura ha defendido el levantamiento de la suspensión del precepto por entender que el mismo no afecta al régimen general de responsabilidad de la Administración, ya que no impide que, en los casos en que se deriven perjuicios efectivos, evaluables y reconocidos a quien firmó un previo convenio urbanístico, se pueda acudir a reclamar la responsabilidad patrimonial derivada de la actividad o inactividad administrativa.

Iniciando la ponderación que se nos demanda por los posibles perjuicios que sufran los intereses de los particulares que suscriban los correspondientes convenios, es patente que tales intereses no pueden prevalecer sobre la presunción de legitimidad constitucional que caracteriza a la ley autonómica hasta que nos pronunciemos sobre el fondo de la cuestión. Además, tales perjuicios se formulan de un modo marcadamente hipotético ya que en ningún momento se aportan datos concretos o estimación cuantitativa que permita su ponderación, de modo que no es posible considerar que su aplicación genere per se perjuicios ciertos y efectivos que justifiquen el mantenimiento de su suspensión frente a la presunción de validez y constitucionalidad de la que el precepto legal goza en atención a su origen. En suma, no existe aquí un perjuicio verdaderamente irreparable o de muy difícil reparación, pues, en todo caso, los perjuicios a los intereses particulares que se alegan son de carácter patrimonial y, por tanto, susceptibles de reparación ya que, en caso de que el precepto fuera en su día declarado inconstitucional, los —en este momento eventuales— perjuicios experimentados por los particulares serían susceptibles de ser evaluados y, en su caso, indemnizados.

Por último, procede advertir que el precepto se refiere a los convenios urbanísticos que el propio art. 7.2 a) califica como convenios de planeamiento que tienen un carácter exclusivamente preparatorio y no vinculante de las decisiones a adoptar por las Administraciones competentes en relación al contenido de una nueva ordenación territorial o urbanística a establecer, y respecto de los que la letra b) de este mismo precepto advierte expresamente que “no podrán condicionar, directa o indirectamente, el ejercicio pleno, por la Administración competente, de la potestad pública de ordenación territorial y urbanística, careciendo de cualquier eficacia hasta la aprobación definitiva de la correspondiente ordenación”. En ese contexto la previsión que se cuestiona viene a establecer que el mero hecho de la falta de aprobación del instrumento de planeamiento no genera derecho a indemnización en los particulares interesados lo que, como apunta el Letrado de la Junta de Extremadura, en nada obsta a la eventual existencia de responsabilidad administrativa y su correspondiente indemnización en los casos en los que, como consecuencia de la falta de instrumento de planeamiento, se hubieran producido daños efectivos susceptibles de ser compensados.

Por su parte, tampoco puede apreciarse la concurrencia del alegado perjuicio para los intereses públicos vinculado a una paralización de la suscripción de convenios urbanísticos de planeamiento, pues la, en todo caso hipotética, falta de suscripción de este tipo de convenios en nada impide a las Administraciones competentes el ejercicio de sus atribuciones en relación con la actividad de ordenación territorial y urbanística, razón por la cual procede también descartar el perjuicio centrado en la contracción de la actividad en el sector inmobiliario, el cual, por lo demás, se presenta carente de cualquier argumentación lo que, por sí solo impide su ponderación.

Por todo lo expuesto no cabe sino levantar la suspensión del inciso “en cualquier caso, de no aprobarse el correspondiente instrumento de planeamiento, no habrá lugar a indemnización entre las partes ni a responsabilidad patrimonial de la Administración” del art. 7.2 b) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura en la redacción dada al mismo por el apartado cuatro del artículo único de la Ley 9/2010.

5. Los artículos 9.2 c), 14.1.3 c) y 32.2.A.3 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, en la redacción dada por los apartados cinco, siete y catorce del artículo único de la Ley 9/2010, se refieren todos ellos a actuaciones que coinciden con las definidas en el artículo 14 del texto refundido de la Ley de suelo como “actuaciones de dotación” (cambio de uso por otro más lucrativo o incremento de edificabilidad) en las que existe el deber legal de entregar a la Administración competente, como consecuencia de dichas actuaciones de dotación y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización al que alude el art. 16 del texto refundido de la Ley de suelo. Dicho deber de cesión se cuantifica en la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura con arreglo a lo que denomina “un aprovechamiento objetivo superior al preexistente definido en los términos del apartado 3.4 de la disposición preliminar” [art. 9.2 c) y 32.2.A.3] o “incremento de aprovechamiento sobre el preexistente” [art. 14.1.3 c)].

En cuanto los efectos perjudiciales vinculados al levantamiento de la suspensión de los transcritos incisos, el Abogado del Estado alude nuevamente a la situación de grave crisis inmobiliaria señalando que solamente las actuaciones a las que aluden los preceptos cuestionados mantienen una cierta vitalidad en dicho sector y, en segundo término, estima que el levantamiento de la suspensión habrá de ocasionar importantes perjuicios para los intereses privados afectados, daños derivados de la contraprestación que les va a ser exigida y de la discriminación que va a producirse para los propietarios de suelo en Extremadura respecto a los del resto del territorio nacional. Por el contrario el Letrado de la Junta de Extremadura ha defendido el levantamiento de la suspensión señalando que no existe en la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura una concreta definición del concepto “aprovechamiento preexistente”, lo que determina que dichas alusiones hayan de ser interpretadas bajo la óptica de la legislación básica del Estado que se dice vulnerada.

No resultan aceptables los argumentos aportados por el Abogado del Estado en pro del mantenimiento de la suspensión. Ya hemos descartado, por su naturaleza hipotética, los perjuicios que se afirman producidos en el sector inmobiliario y, por lo que respecta a la diferente situación en la que se encontrarían los propietarios de suelo extremeños, ya tenemos declarado (ATC 174/2002, de 1 de octubre, FJ 4 con remisión al ATC 46/1999, de 25 de febrero, FJ 2) que “la diferente regulación ofrecida por la legislación estatal y la autonómica no puede ser argumentación estimada para el mantenimiento de la suspensión, ya que, si la misma se aceptara, la suspensión de las normas impugnadas por motivos competenciales sería siempre necesaria, ya que en todo conflicto de dicha naturaleza se produce una duplicidad de normativas, la estatal y la autonómica”. A lo anterior ha de añadirse que los perjuicios que se alegan serían en todo caso de naturaleza económica y, por tanto, indemnizables, pues, en caso de que el precepto fuera declarado inconstitucional, los perjuicios sufridos por los particulares pueden ser evaluados y, en su caso, satisfechos, razón por la cual deben ceder ante la presunción de constitucionalidad de la Ley 9/2010.

Procede, por tanto, el levantamiento de la suspensión de los incisos “un aprovechamiento objetivo superior al preexistente definido en los términos del apartado 3.4 de la disposición preliminar” de los arts. 9.2 c) y 32.2.A.3 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura en la redacción dada por los apartados cinco y catorce del artículo único de la Ley 9/2010, respectivamente, y del inciso “incremento de aprovechamiento sobre el preexistente” del art. 14.1.3 c) introducido por el apartado siete del artículo único de la Ley 9/2010.

6. El artículo 31.2 a) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura regula las entregas de terrenos a la Administración que incluyen la superficie total de los viales, parques y jardines públicos, zonas deportivas y de recreo y expansión públicos, equipamientos culturales y docentes públicos y los precisos para la instalación y el funcionamiento de los restantes servicios públicos previstos. La modificación introducida por la Ley 9/2010, a tenor de lo dispuesto por el impugnado apartado trece de su artículo único, ha consistido en añadir que “cuando la superficie total de los terrenos destinados a dotaciones y servicios públicos previamente existentes sea igual o superior a la que deba resultar de la ejecución del planeamiento urbanístico, se entenderá sustituida una por otra, percibiendo la Administración los aprovechamientos que le correspondan en terrenos con aprovechamiento lucrativo, salvo que aquellos terrenos hubiesen sido objeto de previa cesión gratuita”, inciso este último en el que el Abogado del Estado residencia sus quejas.

Para el Abogado del Estado la aplicación del inciso “salvo que aquellos terrenos hubiesen sido objeto de previa cesión gratuita”, en cuanto impone al Estado la obligación de ceder determinados bienes de su titularidad susceptibles de generar aprovechamiento urbanístico por el mero hecho de que el Estado los hubiera podido adquirir de manera gratuita, ocasionará perjuicios al patrimonio del Estado, perjuicios que cifra en la existencia de una importante conflictividad entre la Administración del Estado y las Administraciones municipales extremeñas, en la imposibilidad de aplicar uno de los principios básicos de la gestión de los bienes patrimoniales del Estado como es el de obtener el aprovechamiento más rentable posible, así como por el trato desigual y discriminatorio sobre la Administración del Estado como propietaria de suelo con la única justificación de la titularidad pública del mismo. El Letrado de la Junta de Extremadura estima que el inciso cuestionado por el Abogado del Estado no se separa de la normativa estatal relativa al patrimonio de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos que, en todo caso, sería de plena aplicación.

La argumentación aportada por el Abogado del Estado no resulta convincente para mantener la suspensión que pesa sobre este precepto ya que debe destacarse que la producción de los daños que se imputan a esa regulación no se ocasionarían con la entrada en vigor del precepto, sino, en su caso, con la futura aprobación de planes que lo aplicaran, lo que lleva a que, como en los casos de los AATC 312/1999, de 14 de diciembre, FJ 3; y 174/2002, de 1 de octubre, FJ 5, “no pueda alegarse la existencia de un perjuicio cierto y constatable, sino, a lo más, futuro e hipotético”, pues el perjuicio se materializaría, en su caso, a través del correspondiente instrumento urbanístico para llevar a cabo la transformación urbanizadora de los terrenos, en este caso el programa de ejecución previsto en el art. 30.2 en relación con los arts. 117 a 120 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura cuya aprobación conlleva, entre otras cuestiones, la determinación del régimen de entregas de terrenos a la Administración. Por la misma razón ha de desecharse el supuesto perjuicio relacionado con el incremento de la conflictividad entre las Administraciones municipales extremeñas y la del Estado, el cual, por lo demás, presenta un marcado carácter hipotético. Finalmente procede indicar que, en caso de que el precepto llegara a aplicarse y, después, se declarara su inconstitucionalidad, no es imposible que el Estado pudiera obtener el resarcimiento por los concretos daños que efectivamente se le hubieran producido atendiendo a que los mismos serían de carácter patrimonial y, por ende, indemnizables.

Procede, en consecuencia, el levantamiento de la suspensión

7. El siguiente grupo de preceptos con respecto al que formula alegaciones el Abogado del Estado es el formado por los apartados trece, quince y cuarenta y ocho de la Ley 9/2010 en cuanto modifican los artículos 31.3 y 33.4 y añaden una disposición adicional tercera a la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, respectivamente. El artículo 31 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura se refiere al régimen del suelo urbanizable con programa de ejecución aprobado y prevé, en su apartado 3, que las entregas de suelo, correspondientes al rescate de plusvalías urbanísticas a favor de la Administración, previstas en el apartado 2, letras b) y c) del mismo artículo, “podrán sustituirse por el abono en metálico de su valor, en los supuestos y condiciones previstos en el artículo 38”. Este último precepto exige como condición que la Administración “motive expresamente que no es necesario destinarlo a la promoción pública de edificaciones dentro de la actuación”. Por su parte el artículo 33.4 establece que “cuando el planeamiento no se lo haya atribuido, el aprovechamiento objetivo de las superficies de suelo urbano con destino dotacional público no incluidas en unidades de actuación se determinará por la media ponderada de la edificabilidad asignada por el planeamiento en la Zona de Ordenación Urbanística en que se integren”. Finalmente la disposición adicional tercera de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, relativa al “planeamiento y ejecución urbanísticos en pequeños Municipios”, prevé en relación con el suelo urbano no consolidado sujeto a unidades de actuación que las reservas de suelo para dotaciones públicas excluido viario, de entrega obligatoria y gratuita a la Administración, serán de un 15 por 100 de la superficie de la unidad de actuación correspondiente y se podrán concentrar en el uso público que el municipio determine, incluidas las zonas verdes (apartado 3.3.4) mientras que para el suelo urbanizable contiene idéntica previsión en el apartado 4.4.3.

Los perjuicios que el Abogado del Estado residencia en el levantamiento de la suspensión que pesa sobre estos preceptos, que, en lo ahora interesa, entiende contrarios a lo dispuesto en los arts. 10.1 b) en relación con el 16.1 b) del texto refundido de la Ley del suelo en relación con la reserva de un porcentaje de la edificabilidad residencial para la construcción de viviendas con algún régimen de protección pública, se relacionan con la menor disponibilidad de patrimonio público de suelo para la construcción de viviendas de protección oficial, con el consiguiente perjuicio para “las familias españolas más necesitadas, destinatarias naturales de las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública”. El Letrado de la Junta de Extremadura, por el contrario, ha señalado que el art. 31.3 no ha alterado el régimen de sustitución de entregas de suelo a metálico que ya estaba establecido en la redacción inicial de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura y, en relación al art. 33.4 y a los apartados 3.3.4 y 3.4.3 de la nueva disposición adicional tercera, que los mismos se refieren a cesiones de suelo dotacional y no a cesiones de suelo destinadas a vivienda protegida.

Con respecto a estos preceptos procede el levantamiento de su suspensión pues el perjuicio aparece argumentado por el Abogado del Estado de forma tan genérica e inconcreta que no puede desplazar la consecuencia elemental de la presunción de constitucionalidad de las leyes que es el levantamiento de la suspensión. Por otra parte, es de apreciar que, con independencia de la consideración que merezcan desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias sobre el que nada ha de decirse ahora, resulta que el nuevo art. 31.3 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura no presenta diferencias significativas en su redacción respecto al anteriormente vigente lo que también permite descartar que los inconcretos perjuicios que alega el Abogado del Estado hayan de producirse. Por su parte, los restantes preceptos analizados hacen referencia, en principio, a actuaciones de dotación y a las correspondientes cesiones de suelo con dicha finalidad que, en todo caso, habrán de ser concretadas en los correspondientes instrumentos de planeamiento (planes de ejecución en el caso del art. 33.4 y el planeamiento general en el caso de los municipios a los que se refiere la disposición adicional tercera) sin perjuicio, además, de señalar que, en todo caso y huyendo de cualquier consideración sobre el fondo del asunto, el tenor de la ley estatal podría integrarse en la aplicación de los preceptos de la ley extremeña evitando así la afectación a los intereses a los que ha aludido el Abogado del Estado en sus alegaciones.

8. Concluye el Abogado del Estado su escrito de alegaciones con la referencia del art. 74 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, intitulado “Límites de la potestad de planeamiento. Estándares mínimos de calidad y cohesión urbanas”, cuyo apartado tres ha sido modificado por el apartado treinta del artículo único de la Ley 9/2010. A través de él se permite aplicar la reserva del porcentaje obligatorio de edificabilidad residencial, con destino a vivienda sometida a algún régimen de protección pública (que en la norma es del 40 por 100 frente al mínimo del 30 por 100 exigido por las bases estatales), “bien en la unidad de actuación de que se trate, bien de forma global en todo el Municipio”, extremo éste último que es el cuestionado por el Abogado del Estado en sus alegaciones. Así, considera que la aplicación del porcentaje obligatorio de edificabilidad residencial con destino a vivienda protegida de forma global en todo el municipio de que se trate va a dar lugar a la creación de guetos de vivienda protegida al permitir su concentración en determinados núcleos del municipio formando barrios aislados. El Letrado de la Junta de Extremadura ha solicitado el levantamiento de la suspensión argumentando, por un lado, que el precepto impugnado persigue su adecuación a la realidad poblacional de Extremadura, caracterizada por la atomización de su población y el pequeño tamaño de los municipios que impide hablar seriamente de unidades de actuación y, por otro, que se acoge a las previsiones de las bases estatales que permiten, en ciertos supuestos, hacer una aplicación flexible del establecimiento de la reserva de suelos para vivienda protegida que, en todo caso, queda garantizado.

Nuevamente la producción de los perjuicios que se alegan no pueden asociarse directamente a la vigencia del precepto cuestionado en tanto que el mismo se dirige a establecer una serie de criterios, entre ellos el ahora discutido, que podrán ser tenidos en cuenta en los distintos instrumentos de planeamiento. Así serán tales instrumentos de planeamiento los que, conforme al propio tenor literal del art. 70.4 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, habrán de establecer las determinaciones específicas para concretar y asegurar la efectividad de la garantía relativa a la reserva del 40 por 100 de la edificabilidad residencial a la construcción de viviendas sujetas a un régimen de protección pública, de suerte que, por dicha razón, de la aplicación del inciso ahora suspendido no es posible inferir los efectos perjudiciales que el Abogado del Estado asocia a su vigencia, los cuales, de producirse, lo harían con ocasión de la aprobación de planes que pudieran recoger ese criterio. Por ello, la falta de concreción de los perjuicios que se alegan determina nuevamente que los mismos no puedan prevalecer sobre la presunción de constitucionalidad de la que goza la norma en función de su origen.

Procede, por tanto, levantar la suspensión del inciso “bien en la unidad de actuación de que se trate, bien de forma global en todo el Municipio” del inciso final del art. 74.3 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura en los términos del apartado treinta del artículo único de la Ley 9/2010.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Levantar la suspensión de los apartados cuatro, cinco, siete, trece, catorce, quince, treinta y cuarenta y ocho del artículo único de la Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura.

Madrid, a trece de diciembre de dos mil once.

AUTO 182/2011, de 14 de diciembre de 2011

Sección Primera

ECLI:ES:TC:2011:182A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y doña Adela Asua Batarrita.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 3965-2011, promovido en pleito civil.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 183/2011, de 14 de diciembre de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:183A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez.

Acuerda la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad 4460-2011, interpuesto por el Presidente del Gobierno, en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán.

Cataluña: lenguas oficiales. Lenguas españolas: cooficialidad lingüística. Leyes autonómicas: presunción de legitimidad constitucional. Suspensión de disposiciones de las Comunidades Autónomas: apariencia de buen derecho; denegación de la solicitud de levantamiento de la suspensión; perjuicios reparables. Voto particular.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal el día 27 de julio de 2011, el Abogado del Estado en la representación que ostenta interpuso recurso de inconstitucionalidad “en lo referente al uso del aranés como lengua de uso preferente” contra los arts. 2.3, 5.4 y 7 y 6.5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán, invocando el art. 161.2 CE, a fin de que se acordara la suspensión de los preceptos recurridos.

2. El Pleno del Tribunal, por providencia de 13 de septiembre de 2011, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, así como dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, y al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Igualmente acordó tener por incoado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, conforme al art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados. Por último también decidió publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña”.

3. Los Presidentes del Senado y del Congreso por sendos escritos registrados los días 23 de septiembre de y 4 de octubre de 2011 comunicaron al Tribunal los acuerdos de las Mesas de ambas Cámaras de dar por personadas a las mismas y ofrecer su colaboración.

4. 4. El día 6 de octubre de 2011, la Letrada del Parlamento de Cataluña presentó un escrito en el Tribunal en el que le comunica la personación de aquél en el procedimiento y solicita una prórroga en el plazo para formular alegaciones.

5. Por providencia de 7 de octubre de 2011, el Pleno del Tribunal tiene por personada en el proceso a la representación procesal del Parlamento de Cataluña y le concedió una prórroga de ocho días en el plazo para formular alegaciones.

6. 6. Mediante escrito registrado el día 13 de octubre de 2011, los Abogados de la Generalitat de Cataluña se personan en el proceso y formulan sus alegaciones. Mediante otrosí, se solicita al Tribunal que acuerde el alzamiento inmediato de la suspensión de los preceptos recurridos, exponiendo los argumentos correspondientes, argumentos que a continuación se resumen:

a) Los Letrados de la Generalitat señalan que la posibilidad de que el Tribunal acuerde el levantamiento inmediato de la suspensión de los preceptos legales recurridos, esto es, sin esperar a que cumpla el plazo de cinco meses desde que fuere acordada, ha sido admitida por el propio Tribunal al poner de manifiesto que dicho plazo es un plazo máximo que no precisa ser agotado (AATC 504/1989, de 19 de octubre, 154/1994, de 3 de mayo, 221/1995, de 18 de julio, y 417/1997, de 16 de diciembre, entre otros).

Asimismo, resaltan que según la doctrina del Tribunal (citan, entre otros, los AATC 662/1986, de 29 de julio, 957/1986, de 13 de noviembre, 1269/1988, de 22 de noviembre, y 253/1992, de 9 de septiembre) el levantamiento o mantenimiento de la suspensión se ha de dirimir atendiendo a varios criterios. El primero de ellos es el de la presunción de legitimidad de las normas, en especial de las que tienen fuerza de ley, en razón al interés general que conlleva su despliegue. El segundo criterio es el de la ponderación, de un lado, de los intereses en presencia, tanto públicos como privados, y, de otro lado, de los perjuicios de imposible o difícil reparación que puede producir la aplicación de la norma o su suspensión, que deben ser ciertos y efectivos y no meramente hipotéticos, así como la posibilidad de que pudieran producirse situaciones de hecho irreversibles. Esta valoración, por último, debe efectuarse al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda (ATC 30/2003), requiriéndose que el Gobierno aporte y razone los argumentos que justifiquen el mantenimiento de la suspensión.

b) Los preceptos ahora suspendidos afectan a una ley del Parlamento de Cataluña, por lo que, dada su conexión con la voluntad general, la posibilidad de su suspensión ha de ser contemplada de modo excepcional y sólo en el caso de que se acredite que su aplicación genera perjuicios muy graves e irreparables.

En opinión de la representación procesal autonómica, la aplicación de los preceptos suspendidos no causa ningún perjuicio al interés general y tampoco al carácter oficial ni al conocimiento, dignidad ni uso común y generalizado de las lenguas castellana y catalana en Arán.

Por lo que se refiere al art. 2.3, formula un principio general que se concreta para cada ámbito de uso lingüístico en los ulteriores artículos de la Ley 35/2010, por lo que su aplicación no genera perjuicios y menos de difícil o imposible reparación. Además, el principio enunciado es una mera preferencia del aranés por el Conselh Generau d’Arán, la Administración local y entidades dependientes respecto de las otras dos lenguas oficiales, por lo que no excluye el castellano ni el catalán, máxime cuando el aranés se encuentra hoy en una situación secundaria y de postergación en cuanto a su uso respecto de dichas otras dos lenguas.

En el mismo sentido, la aplicación del art. 5.4 determinaría que en los impresos, formularios y textos administrativos de la Generalitat de uso frecuente en Arán apareciera la versión en aranés en posición preferente respecto de la versión en castellano y catalana, no existiendo perjuicios en cuanto que los administrados pueden optar por leer y rellenar los impresos en la lengua que deseen.

Menos perjuicios aún, si cabe, se pueden derivar de la aplicación del art. 5.7, pues en este caso el precepto remite a la Administración del Estado para determinar los términos en lo que se concretará la preferencia del aranés, pues la Administración del Estado velará para que los términos de esa preferencia no causen perjuicio alguno al carácter oficial, dignidad y legítimo uso de las lenguas castellana y catalana.

Por último, de la aplicación del art. 6.5 tampoco parece que puedan derivarse perjuicios, ya que el precepto únicamente se refiere a las relaciones entre las instituciones de la Generalitat de Cataluña y los entes locales que ejercen competencias en Arán, o de los entes locales con las instituciones aranesas. Se trata, pues, de relaciones entre entes administrativos, no de relaciones entre dichos entes y los ciudadanos, por lo que conociendo dichos entes el régimen de cooficialidad lingüística, no se va a producir exclusión de las otras lenguas oficiales.

Por el contrario, si se mantuviese la suspensión de los preceptos no tendrían soporte legal ni efectividad las medidas de normalización lingüística del aranés que se instrumentan a través de ellos, produciéndose un perjuicio para su implantación que sería grave e irreparable dado el carácter minoritario del aranés. Complementariamente, se aduce por la representación autonómica que la doctrina del Tribunal recoge la revocabilidad de sus decisiones de mantener o levantar la suspensión, por lo que si se apreciaran en el futuro perjuicios relevantes que ahora no se manifiestan, podría instarse de nuevo la suspensión.

Por todo lo expuesto, se solicita el inmediato levantamiento de la suspensión de los preceptos recurridos.

7. Con fecha 25 de octubre de 2011, la Letrada del Parlamento de Cataluña presenta en el Tribunal sus alegaciones y solicita el levantamiento inmediato de la suspensión de los preceptos recurridos, argumentando al respecto lo que resumidamente se expone:

a) Alude, en primer lugar, al art. 30 LOTC que, en su criterio, no supone un obstáculo para el levantamiento de la suspensión de los preceptos recurridos antes de que transcurran cinco meses desde la impugnación, de acuerdo con la doctrina que sobre ello tiene establecida el Tribunal Constitucional (AATC 504/1989 y 154/1999, entre otros).

Tras ello se refiere a los criterios que han de tenerse en cuenta para mantener o levantar la suspensión de los preceptos. El primero, es el de que las normas con fuerza de ley poseen presunción de legitimidad en cuanto expresión de la voluntad general. El segundo es el de la ponderación de los intereses en presencia, tanto el general y público, como los intereses privados que puedan ser afectados, así como los perjuicios de difícil o imposible reparación que puede producir la aplicación de la norma, debiendo ser dichos perjuicios ciertos y efectivos. Por último, la valoración de estos aspectos ha de hacerse con independencia de la viabilidad de las pretensiones formuladas en la demanda (ATC 30/2003, de 14 de enero, entre otros, que cita a continuación).

b) Pasando al análisis concreto de la ponderación de intereses en juego y de los perjuicios de imposible o difícil reparación, se sostiene que la aplicación de los preceptos impugnados no causa daño alguno al interés general ni al conocimiento, dignidad y uso de las leguas castellana y catalana en Arán.

Por lo que se refiere al art. 2.3, éste contiene un principio general que tiene concreción en los ulteriores artículos de la Ley 35/2010, deduciendo de ello que no se deriva ningún perjuicio de su aplicación. Además, el contenido del precepto no conlleva la exclusión del castellano ni del catalán, pues, como lenguas oficiales que son, pueden ser utilizadas por los poderes públicos con normalidad.

La aplicación del art. 5.4 de la Ley 35/2010 determinaría que en los impresos, formularios y textos administrativos de la Generalitat de Cataluña de uso por el público de Arán apareciera en una posición preferente la versión en aranés respecto de las versiones en castellano y catalán, lo que, en su opinión, no produce perjuicios, pues los administrados pueden leer y rellenar los impresos en la lengua oficial que deseen.

La aplicación del art. 5.7 tampoco produce perjuicios porque, en este caso, el precepto remite a la Administración del Estado para determinar los términos en los que la preferencia del aranés se ha de concretar, lo que permitiría que esa preferencia no cause perjuicios al carácter oficial del castellano o del catalán.

El art. 6.5 se refiere únicamente a las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales que ejercen competencias en Arán o entre estos últimos y las instituciones aranesas, por lo que no se afecta al ámbito de relación entre poderes públicos y ciudadanos, de lo que deduce la representación del Parlamento de Cataluña que la preferencia del aranés no afecta a la oficialidad de las lenguas castellana y catalana ni genera exclusión alguna de las mismas.

Por el contrario, si se mantuviese la suspensión de estos artículos se estaría afectando a la normalización lingüística del aranés, causándole perjuicios graves e irreparables habida cuenta de su carácter minoritario. También aduce que el Tribunal puede revocar las decisiones que adopte en este incidente sí se adujeran perjuicios que no fueren apreciados ahora.

Por todo lo expuesto, se solicita el inmediato levantamiento de los artículos recurridos.

8. El Pleno, por providencia de 31 de octubre de 2011, acordó incorporar a los autos los escritos de alegaciones que formulan los Letrados de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña y en cuanto a las solicitudes de levantamiento de la suspensión de los preceptos recurridos que formulan en los correspondientes otrosíes se concedió al Abogado del Estado un plazo de cinco días para que exponga lo que estime procedente.

9. Con fecha 10 de noviembre de 2011, el Abogado del Estado evacua la audiencia concedida por providencia de 31 de octubre de 2011. Sus alegaciones sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión de los preceptos recurridos se sintetizan a continuación.

a) El Abogado del Estado se refiere, en primer lugar, a la doctrina constitucional relativa al incidente de alzamiento o mantenimiento de la suspensión, aludiendo a la posibilidad de que se solicite el levantamiento sin esperar a que transcurra el plazo máximo de cinco meses establecido en el art. 161.2 CE, citando en este sentido los AATC 355/1989, de 20 de junio, 154/1994, de 3 de mayo, 176/2004, de 11 de mayo, y 484/2004, de 30 de noviembre, que contemplan esta posibilidad.

A continuación reproduce la doctrina contenida en el ATC 44/2011, FJ 2, que contiene los criterios que el Tribunal tiene en cuenta para adoptar la decisión correspondiente en cada caso, criterios que se traducen en la ponderación de los intereses públicos o privados que resultan concernidos, así como de los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión, ponderación que debe realizarse mediante el examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones de la demanda, siendo carga del Gobierno de la Nación la aportación de los argumentos relativos a ambos aspectos.

b) A continuación, el Abogado del Estado reitera que “los preceptos recurridos lo son en la estricta medida en que declaran preferente el uso del occitano-aranés respecto al catalán y al castellano”. Señala también que su argumentación se atendrá al mismo orden que han seguido en sus alegatos las representaciones procesales autonómicas, es decir, contestará en primer lugar a la presunción de constitucionalidad de los preceptos legales recurridos y después realizará la ponderación de los intereses en juego y de los perjuicios de imposible o difícil reparación que supondría el mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

c) En cuanto a la presunción de constitucionalidad de los preceptos legales recurridos, el Abogado del Estado aduce que ha de entenderse enervada ante la necesidad de preservar el pleno respeto a los pronunciamiento de la STC 31/2010, FJ 14 a), en cuya virtud se declaró inconstitucional y nula la expresión “y preferente” del art. 6.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Sostiene la representación estatal que el interés conectado a preservar la plena eficacia del pronunciamiento de la STC 31/2010 puede ser considerado por el Tribunal de modo excepcional, como lo demuestra el precedente del ATC 78/1987, de 22 de enero, que mantuvo la suspensión de algunos preceptos de la ley balear de normalización lingüística por contener previsiones muy similares e incluso literalmente idénticas a las de los artículos de las leyes catalana y vasca de normalización lingüística que fueron declarados inconstitucionales y nulos por las correspondientes Sentencias del Tribunal de 26 y 16 de junio de 1986, sin prejuzgar la resolución definitiva del recurso.

En definitiva, según el Abogado del Estado, la presunción de constitucionalidad de los preceptos recurridos queda enervada desde el momento en que el Tribunal ha hecho oír su voz, pues sus pronunciamientos tiene el valor de cosa juzgada, plenos efectos frente a todos y vinculan a todos los poderes públicos, especialmente al legislador que ha dictado el precepto declarado inconstitucional y nulo. Por tanto, la eficacia vinculante de las Sentencias del Tribunal alcanza a la doctrina que sientan, más allá del texto legal objeto del pronunciamiento, y así ocurre en el presente caso.

d) Tras ello, el Abogado del Estado argumenta acerca de los mayores perjuicios que para los ciudadanos ha de derivarse del levantamiento de la suspensión. Al respecto, señala que el mantenimiento de la suspensión deja las cosas tal y como estaban antes de dictarse los preceptos impugnados, es decir, en situación de equilibrio, sin imposición de preferencia, entre las tres lenguas cooficiales en Arán (aranés, castellano, catalán). La imposición legislativa del idioma occitano-aranés sobre los otros dos idiomas cooficiales perjudica a los ciudadanos de Arán que conozcan el catalán y/o el castellano, pero no el occitano. De acuerdo con el art. 5.4 de la ley recurrida, los ciudadanos recibirán en occitano —y no en las tres lenguas, pues, contra lo que sostienen las representaciones contrarias, no es algo que se deduzca del enunciado legal— “los impresos, formularios y texto administrativos de uso frecuente al alcance del público” y tendrán la carga de solicitar que se les envíe en otras de las lenguas cooficiales. De este modo, sus posibilidades de exacta compresión de impresos, formularios y textos administrativos de uso frecuente se verá perturbada. En cambio del mantenimiento de la suspensión no se sigue ningún perjuicio para los hablantes del occitano-aranés, cuyo uso queda en el mismo plano de igualdad que el catalán y el castellano, como venía ocurriendo por ahora. El mismo razonamiento vale, mutatis mutandis, para miembros de órganos colegiados, autoridades y funcionarios de la Generalitat o de los entes locales que ejercen competencia en Arán (art. 6.5). En fin, si se mantiene la suspensión, la Administración General del Estado podrá seguir utilizando impresos trilingües sin perjuicio para ninguna lengua y sin ser compelida a establecer la preferencia del aranés (art. 5.7). Y si se mantiene la suspensión de los arts. 5.4, 5.7 y 6.5, la coherencia obliga a mantener la suspensión del art. 2.3 a), en cuanto proclama la preferencia general del occitano-aranés.

El Abogado del Estado, con apoyo en la doctrina del ATC 55/1985, de 24 de enero, FJ 2 —recaído en el incidente de mantenimiento o levantamiento de la suspensión de una norma catalana relativa al empleo de la lengua en los instrumentos públicos de Cataluña— aduce que el mantenimiento de la suspensión, si se desestima el recurso, no conlleva más perjuicio que el retraso en la entrada en vigor de la preferencia del occitano, aunque sin perjuicio para los usuarios del occitano, ya que están situados en igualdad con los usuarios del castellano o del catalán, mientras que el levantamiento de la suspensión perjudica a los hablantes del castellano y catalán ante la preferencia del occitano-aranés.

El Abogado del Estado, por último, se opone al planteamiento de las representaciones procesales autonómicas de que la suspensión de la preferencia del aranés puede tener consecuencias graves y previsiblemente irreparables sobre el aranés, en el sentido de que éste pudiera desaparecer en pocos años. Aparte de considerar que no existen pruebas de que tal situación haya de producirse, el aranés, sostiene, lleva siglos hablándose en Arán, fue declarado oficial desde 1990 y objeto de enseñanza y especial protección (art. 2 de la Ley catalana 16/1990, de 13 de julio). Añade que de la Ley 35/2010, que comprende veinticinco artículos, ocho disposiciones adicionales y dos finales, no se ha recurrido sino la declaración de preferencia contenida en cuatro apartados de tres artículos, no afectando el recurso ni a los objetivos de la ley (art. 1), ni a la oficialidad y carácter propio del aranés (art. 2), ni tampoco a los derechos lingüísticos (art. 3), la preservación de unidad del occitano (art. 4), la mayor parte de los preceptos relativos al uso institucional, toponimia, enseñanza, títulos o certificados, radiodifusión y televisión, fomento y proyección exterior, aspectos todos ellos regulados en el resto de la ley. Por tanto, en su opinión, no existe amenaza alguna sobre el occitano-aranés, por lo que, citando también el ATC 747/1988, de 7 de junio, FJ 2, solicita al Tribunal el mantenimiento de la suspensión de los preceptos recurridos “en lo referente al uso del aranés como lengua de uso preferente”.

II. Fundamentos jurídicos

1. . El objeto de esta resolución es determinar si, en aplicación del art. 161.2 CE, procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia de los arts. 2.3, 5.4 y 7 y 6.5, en lo relativo a la preferencia del uso del occitano-aranés respecto del castellano y del catalán, de la Ley del Parlamento de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán. Las representaciones procesales del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña han solicitado al Tribunal que se pronuncie acerca de dicho levantamiento o mantenimiento sin esperar a que transcurra el plazo de cinco meses previsto en el art. 161.2 CE, a lo que no se opone el Abogado del Estado.

2. Con arreglo a lo dispuesto en el art. 161.2 CE el alzamiento o la confirmación de la suspensión de la vigencia y aplicación de las normas autonómicas impugnadas por el Gobierno de la Nación debe resolverse en un plazo no superior a cinco meses.

Sobre la solicitud de levantamiento de la suspensión antes de que transcurran los cinco meses desde que la misma se produjo ha recaído ya una doctrina constitucional que hemos reiterado y de la que debemos partir. Según la misma “está fuera de duda, pues así lo hemos señalado ya (ATC 355/1989, de 19 de junio), que la Comunidad Autónoma autora de la ley recurrida puede solicitar anticipadamente —vale decir, antes de transcurridos los cinco meses a que se refiere el art. 161.2 CE— el levantamiento de la suspensión acordada y que el tenor literal del art. 161.2 CE indica claramente, por otro lado, que cabe a este Tribunal levantar la suspensión acordada antes del transcurso de los cinco meses inicialmente previstos, y ello sobre la base de que la expresión, utilizada por el texto constitucional ‘plazo no superior a cinco meses’ establece que los cinco meses son, precisamente, el límite máximo inicialmente previsto para la suspensión, y que se incluye entre las potestades de este Tribunal ratificar o levantar la suspensión dentro de ese plazo. El art. 30 LOTC no impide que este Tribunal acuerde el levantamiento de la suspensión inicialmente acordada sin agotar el precitado plazo de cinco meses” (AATC 154/1994, de 3 de mayo, FJ 1; 221/1995, de 18 de julio, FJ 1; 176/2002, de 1 de octubre, FJ 1; y 99/2003, de 6 de marzo, FJ 5, entre otros).

De acuerdo con esta doctrina, debemos acceder a lo solicitado por las representaciones procesales del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña y, consecuentemente, examinar los argumentos aducidos por las partes de este proceso en defensa del levantamiento o del mantenimiento de la suspensión de los preceptos recurridos.

3. Como ha quedado expuesto en los antecedentes, los Letrados del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña resaltan que el interés principalmente afectado es el interés público que subyace en las normas legales aprobadas por las Asambleas de las Comunidades Autónomas, en este caso por el Parlamento de Cataluña, normas que emanan de la voluntad popular y que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal (ATC 30/2003, de 28 de enero, entre otros muchos), han de presumirse constitucionalmente legítimas en tanto que no hayan sido declaradas inconstitucionales.

A esta doctrina constitucional no se opone el Abogado del Estado, quien sin embargo, señala que la propia doctrina del Tribunal ha establecido una excepción a tal criterio cuando los preceptos legales controvertidos contienen una redacción idéntica o similar a la de otros preceptos ya declarados inconstitucionales (ATC 78/1987, de 22 de enero), pues en estos casos ha de prevalecer el interés público del valor de la cosa juzgada, de los plenos efectos frente a todos y de la vinculación a todos los poderes públicos que es propio de las Sentencias del Tribunal Constitucional. Tal situación, añade el Abogado del Estado, se da en este caso, pues la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 14 a) declaró inconstitucional y nula la expresión “y preferente” del art. 6.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, esto es, la preferencia del catalán sobre el castellano.

4. Ciertamente, este Tribunal viene rechazando con carácter general la aplicación del criterio que deriva de la apariencia de buen derecho en los pronunciamientos que venimos haciendo al aplicar el art. 161.2 CE —así, ATC 161 /2011 de 22 de noviembre, FJ 4—, pero aun siendo ésta, sin duda, una regla general mantenida reiteradamente, en nuestra doctrina —ATC 78/1987, de 22 de enero, FJ 2— existe base bastante para introducir una excepción en aquellos casos en que los preceptos en cuestión “contienen previsiones muy similares —e incluso literalmente idénticas—, a las de los artículos” de otras leyes “que fueron declarados inconstitucionales y nulos por Sentencia de este Tribunal”. Y en un caso en el que concurrían esas circunstancias el Auto que acabamos de mencionar decidió “mantener la suspensión acordada … sin prejuzgar la resolución definitiva del recurso.”

Este criterio —similitud intensa o coincidencia literal con normas declarada inconstitucionales y nulas por este Tribunal— es, pues, un supuesto cualificado de apariencia de buen derecho que se aparta de lo que es regla general y que por tanto es fundamento suficiente para mantener la suspensión establecida en el art. 161.2 CE.

5. El texto de los preceptos aquí impugnados es el siguiente.

Art. 2.3:

“El aranés, como lengua propia de Arán es:

a) La lengua de uso preferente en todas las instituciones de Arán, especialmente del Conselh Generau d’Arán, la Administración local y las entidades que dependen de ellos, los medios de comunicación públicos, la enseñanza y la toponimia.

b) La lengua normalmente utilizada por las administraciones catalanas en sus relaciones con Arán, en la forma determinada por la presente ley.”

“Art. 5. Instituciones y Administraciones públicas en Arán.

…

4. La Generalidad, en Arán, debe utilizar normalmente el aranés en las relaciones de sus órganos y entes con la ciudadanía. La Generalidad debe disponer de los medios personales y materiales necesarios para garantizar el derecho de las personas a utilizar el aranés y a ser atendidas en aranés, oralmente y por escrito. En los impresos, formularios y textos administrativos de uso frecuente al alcance del público en Arán, la Generalidad, sin perjuicio de lo establecido por la legislación respecto a las demás lenguas oficiales, debe utilizar el aranés y debe otorgarle una posición preferente.

…

7. En Arán, la Administración del Estado, en los términos que esta determine, debe utilizar preferentemente el aranés, como lengua propia de este territorio. Las actuaciones administrativas orales y escritas realizadas en aranés en arán por los órganos de la Administración del Estado son válidas, en cuanto a la lengua, sin necesidad de traducción. Todas las personas tienen derecho a dirigirse a la Administración del Estado y a ser atendidas por ella en aranés, sin que pueda exigírseles ningún tipo de traducción.”

Art. 6.5 Instituciones y administraciones públicas en Cataluña fuera de Arán:

“Las instituciones de la Generalidad a que se refiere el artículo 2.2 del Estatuto de autonomía y los entes locales que ejercen competencias en Arán deben utilizar preferentemente el aranés en sus relaciones institucionales en Arán. También puede utilizarlo los demás entes locales en sus relaciones con las instituciones aranesas.”

Y es de señalar que la impugnación se formula exclusivamente “en lo referente al uso del aranés como lengua de uso preferente”.

Por otra parte la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 14 a), declaró que la atribución de posición o carácter preferente a una lengua “transciende la mera descripción de una realidad lingüística e implica la primacía de una lengua sobre otra en el territorio de la Comunidad Autónoma, [en este caso, en territorio aranés] imponiendo, en definitiva, la prescripción de un uso prioritario de una de ellas …, en perjuicio del equilibrio inexcusable entre … lenguas igualmente oficiales y que en ningún caso pueden tener un trato privilegiado” y por ello declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la expresión “y preferente” —fallo, apartado 2— que en el art. 6.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuía esta condición al catalán.

6. Es claro, pues, que los preceptos impugnados establecen para el aranés la condición de lengua preferente y que por tanto coinciden en su literalidad con otra norma declarada inconstitucional y nula por este Tribunal.

Estamos pues ante un caso cualificado de apariencia de buen derecho, a lo que hay que añadir que el mantenimiento de la suspensión no genera perjuicios de imposible o difícil reparación, lo que conduce a mantener la suspensión inicialmente acordada, sin prejuzgar la resolución definitiva del recurso.

En efecto, mientras el mantenimiento de la suspensión de los preceptos recurridos supone conservar hasta que recaiga Sentencia el sistema de cooficialidad lingüística actualmente vigente, que conlleva la igualdad de tratamiento para los usuarios de cualquiera de las tres lenguas oficiales, sin establecer preferencia respecto de ninguna de ellas, y, por tanto, sin producir perjuicio alguno a los ciudadanos que empleen el aranés, que podrán hacerlo como hasta ahora.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Mantener la suspensión de la vigencia de los arts. 2.3, 5.4 y 7 y 6.5, en lo relativo a la preferencia del uso del occitano, aranés en Arán, respecto del castellano y del catalán, de la Ley del Parlamento de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán.

Madrid, a catorce de diciembre de dos mil once.

Voto particular que formula el Vicepresidente del Tribunal Constitucional, don Eugeni Gay Montalvo, al Auto dictado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4460-2011.

Con profundo respeto a la autoridad de la decisión mayoritaria, pero para ser coherente con la posición que he mantenido en el Pleno, y en ejercicio de la facultad establecida en el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, formulo Voto particular en los términos que paso a exponer:

1. Ciertamente, tal y como he manifestado en el curso de la deliberación de esta mañana, discrepo tanto de la parte dispositiva del Auto como de la fundamentación jurídica que lo sustenta. Y ello porque existe una constante y reiterada doctrina de este Alto Tribunal según la cual, para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión que, por imperativo del art. 161.2 CE, se produce por la impugnación efectuada por el Gobierno de la Nación contra disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas “es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión”; asimismo hemos “destacado que esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda”, añadiendo como algo fundamental, que informa nuestra Doctrina, que “debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de recurso” (AATC 589/1988, 285/1990, 266/1994, 167/1994, 39/1995, 156/1996, 100/2002, 105/2010, 44/2011 y 114/2011, entre otros muchos). Su razón de ser es que “el cese o mantenimiento de la misma ha de decidirse sin prejuzgar el problema de fondo planteado (por todos, ATC 247/2008, de 24 de julio). Así debe seguir siendo si queremos asegurar la presunción de constitucionalidad de las normas aprobadas por el legislador democrático —derivada del hecho de ser genuina expresión de la voluntad general— y contraer, de esta manera, nuestra jurisdicción a sus contornos propios.

2. El pretendido precedente al que se hace referencia en el Auto, apelando al ATC 78/1987 de 22 de enero, además de referirse a un supuesto muy concreto no coincidente con el presente, aparece citado sólo en su primera parte, la que pondera que los artículos impugnados “contienen previsiones muy similares —e incluso literalmente idénticas— a las de [otros] que fueron declarados inconstitucionales”, omitiéndose la muy importante segunda parte, según la que “[e]sta similitud …, entre los preceptos impugnados y los ya declarados inconstitucionales con relación a las Comunidades Autónomas Vasca y Catalana, aconseja mantener la suspensión acordada, habida cuenta de que, por otro lado, y como reconoce el Abogado del Gobierno Balear, dichos preceptos no tienen contenido ejecutivo, por lo que cabe apreciar que las eventuales consecuencias de su suspensión —esto es, el retraso en su aplicación efectiva, caso de desestimación del recurso— no resultan gravemente perturbadoras de los intereses y competencias de la Comunidad Autónoma”. En fin, con arreglo a la doctrina constitucional fijada en ese Auto es la ausencia de perjuicios derivados de la vigencia de unas normas no ejecutivas lo verdaderamente determinante del alzamiento de la suspensión, doctrina que lógicamente no resulta de aplicación en el presente supuesto.

3. Disiento igualmente de que los preceptos impugnados contengan “previsiones muy similares —e incluso literalmente idénticas— a las de los artículos … que fueron declarados inconstitucionales”. No siempre que una norma presente una redacción idéntica o similar a otra se puede concluir, sin más, que contenga previsiones muy similares —e incluso literalmente idénticas— a ella, pues el significado de las normas depende completamente de la realidad social en que se integran. Así cuando la STC 31/2010, citada expresamente en esta fase cautelar y prejudicial como argumento para tomar la decisión de la que discrepo, declara inconstitucional el inciso “y preferente” del art. 6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, deja incólume que “la lengua propia de Cataluña es el catalán. Como tal, el catalán es la lengua de uso normal ... de las Administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña, y es también la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza”. Es decir la referida Sentencia ciñó su inconstitucionalidad al inciso “y preferente” por cuanto postergaba a la otra lengua oficial —el castellano— a un plano secundario, que nuestra Constitución no permite, como tampoco lo permite a contrario sensu.

Es evidente que por mucho que los preceptos impugnados configuren supuestos en que el aranés goce de preferencia, en ningún caso de exclusividad, ello no confiere a esta lengua, dado su uso tan extraordinariamente minoritario, primacía alguna sobre castellano y catalán. La preferencia establecida en esos preceptos, dada la realidad social en que se integra, constituye una medida de fomento de una lengua que no merma en lo más mínimo el carácter cooficial de catalán y castellano.

4. Hechas las anteriores puntualizaciones a las razones que apoyan la decisión de la mayoría, procede ahora insistir en que, siguiendo el criterio constante de este Tribunal, el mantenimiento o levantamiento de la suspensión debe ser fruto de la ponderación de los intereses públicos y privados afectados, así como de los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

El interés público que persiguen los preceptos impugnados es fomentar el uso de una lengua muy minoritaria; en otras palabras, evitar su desaparición. Mantener la suspensión supone un riesgo para esa lengua y no solo implica un simple retraso en la entrada en vigor de la ley sino que frustra por completo la consecución del interés público buscado. Ni que decir tiene que el mantenimiento de la suspensión va a significar que los ciudadanos que empleen el aranés, a pesar de su condición de cooficialidad, verán muy limitada, y paulatinamente más, la posibilidad efectiva de su uso, lo que va en detrimento de un interés privado de primera magnitud, dado que la lengua encauza a través de las palabras la expresión de la persona, fundamento de cualquier ordenamiento jurídico democrático.

Es sumamente importante recordar que los apuntados intereses públicos y privados, en cuyo detrimento repercutirá intensamente el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados, están recogidos en textos jurídicos que vinculan de un modo principal a los poderes públicos y a los que no puede ser ajeno este Tribunal. Así, el mismo preámbulo de la Constitución proclama la voluntad del constituyente de “[p]roteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones”. Más específicamente, estos objetivos fueron consagrados, por lo que aquí respecta, en la Carta Europea de las Lenguas Minoritarias, hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992 y ratificada por España mediante instrumento de ratificación de 2 de febrero de 2001.

5. El Auto del que discrepo al soportar su decisión en la apariencia de buen derecho, por la similitud y coincidencia con normas declaradas inconstitucionales, en una lectura parcial del ATC 78/1987, de 22 de enero, y en unos eventuales prejuicios de los castellano o catalano parlantes, olvida el verdadero interés general y público derivado de una ley protectora de un derecho tan fundamental como es el del uso de las lenguas minoritarias. Y asimismo incurre en un error al valorar los perjuicios que la inmediata aplicación de la ley pueden conllevar a los catalano o castellano parlantes, dado que el carácter preferente que atribuyen tales normas al aranés no significa ningún supuesto de exclusividad de uso, lo que unido a la utilización absolutamente minoritaria de esta lengua permite descartar que las otras lenguas cooficiales puedan, mientras se resuelve el presente recurso, sufrir detrimento alguno resultante de la aplicación de la ley controvertida.

Es por ello que entiendo debió acordarse el levantamiento de la suspensión.

Madrid, a catorce de diciembre de dos mil once.

AUTO 184/2011, de 20 de diciembre de 2011

Pleno

ECLI:ES:TC:2011:184A

Excms. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 3837-2011, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Las Palmas de Gran Canaria, en relación con el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Decretos-leyes: límite material; situación de extraordinaria y urgente necesidad. Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad: cuestión de inconstitucionalidad notoriamente infundada; falta de requisitos procesales; trámite de audiencia defectuoso. Leyes de presupuestos generales del Estado: principio de anualidad presupuestaria; singularidades de las Leyes de Presupuestos. Presupuestos públicos: déficit público. Retribuciones de empleados públicos: reducción de retribuciones.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 4 de julio de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Las Palmas de Gran Canaria, al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento abreviado núm. 574-2010, que se tramita ante dicho Juzgado, el Auto de 31 de mayo de 2011, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, por posible vulneración de los arts. 14, 33 y 86.1 CE.

2. Los hechos de los que trae causa la cuestión de inconstitucionalidad planteada son, en síntesis, los siguientes:

a) La federación de servicios a la ciudadanía de Canarias de Comisiones Obreras (CC OO) interpuso el día 2 de noviembre de 2010 recurso contencioso-administrativo contra el Decreto núm. 871 de la Alcaldía del Ayuntamiento de Antigua, Fuerteventura, que resolvió desestimar el recurso de alzada interpuesto en relación con la aplicación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo. En dicho recurso solicitaba que se dictara Sentencia declarando no ser conforme a Derecho el decreto de la Alcaldía recurrido ni, en consecuencia, los descuentos practicados en la nómina de los empleados municipales en el mes de junio y sucesivos, anulándolos y retrotrayendo la situación al momento existente previo a los mismos, disponiendo el abono de las cantidades individuales descontadas y que se declare el derecho de los funcionarios y empleados municipales a seguir percibiendo las cantidades retributivas que venían percibiendo con anterioridad a la aplicación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo. En segundo otrosí, la demandante solicitaba del Juzgado el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por entender que el mismo vulnera los arts. 1, 9.1, 2 y 3, 14, 66.2, 86.1, 103.1 y 134.1 y 2 CE.

b) En el acto de la vista oral celebrado el 15 de febrero de 2011, la demandante reiteró su petición referida al planteamiento por el Juzgado de la cuestión de inconstitucionalidad, manifestando la Administración demandada su criterio contrario a dicho planteamiento, por entender que no reunía las condiciones necesarias. Declarados por el órgano judicial los autos conclusos y listos para dictar Sentencia, acordó que, con suspensión del plazo, se diera traslado al Ministerio Fiscal para que alegara sobre la necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad solicitada por la recurrente. El Ministerio Fiscal presentó escrito de alegaciones fechado el día 4 de marzo de 2011, manifestando en el mismo su criterio de que no procedía promover la cuestión de inconstitucionalidad interesada por la demandante. Una vez emitido informe del Fiscal y sin abrir trámite de audiencia conforme al art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), el órgano judicial acordó plantear la cuestión de inconstitucionalidad.

3. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Las Palmas de Gran Canaria dictó el Auto de 31 de mayo de 2011 por el que se acuerda plantear ante el Tribunal Constitucional la cuestión de inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, por entender que podría infringir los arts. 14, 33 y 86.1 CE. El citado Auto fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las siguientes consideraciones: en primer lugar, como la parte recurrente puso de manifiesto, porque la extraordinaria y urgente necesidad que viene exigiendo la doctrina constitucional para la utilización del decreto-ley no está suficientemente justificada en cuanto que falta la nota de imprevisibilidad. De acuerdo con el Auto de planteamiento de la cuestión la situación de grave crisis económica de carácter global se conocía desde hacía al menos dos años, por lo que habría sido necesaria una explicación y una fundamentación racional, o una justificación plasmada en la exposición de motivos, de la alteración sustancial de las cuentas públicas y de las retribuciones de los empleados públicos para sostener la concordancia de la misma con las exigencias del art. 86 CE. En segundo lugar, entiende el órgano judicial que el Real Decreto-ley vulnera el ámbito material permitido por el art. 86.1 CE. Teniendo los empleados públicos reconocidas unas retribuciones para el ejercicio 2010 por la Ley de presupuestos generales del Estado, el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, anula tales derechos económicos, violentando la protección constitucional derivada del reconocimiento del derecho a la propiedad privada en el art. 33 CE, afectando de este modo a los derechos y libertades del título I CE. Esta reducción de las retribuciones se realiza, además, de forma discriminatoria, vulnerando también el art. 14 CE. El Real Decreto-ley tiene un contenido expropiatorio desde el momento en que se recortan, limitan y cercenan unos derechos económicos que habían sido ya reconocidos para toda la anualidad presupuestaria. El recorte se produce de manera efectiva no sólo sobre los sueldos devengados con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley, sino sobre la anualidad contemplada en su conjunto (como establece el art. 22.Dos.B.2 de la Ley 26/2009, en la redacción dada por el Real Decreto-ley), lo que supone que se va a ver reducido también lo ya cobrado, si bien bajo la forma de un descuento futuro superior en las retribuciones posteriores. En tercer lugar, afirma el órgano judicial que la Ley de presupuestos no puede modificarse por un real decreto-ley, pues el art. 134 CE prevé que los presupuestos deben aprobarse por ley ordinaria, constituyendo, como ha señalado el Tribunal Constitucional, una “ley singular”, que no puede verse modificada por cualquier norma y sin límite alguno. Concluye el Auto, por todo ello, señalando la procedencia del planteamiento de la cuestión, toda vez que la decisión del litigio depende de la validez del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, que se estima podría infringir los arts. 14, 33 y 86.1 CE, sin que sea posible la acomodación de dicha norma, por vía interpretativa, al ordenamiento constitucional.

4. Mediante providencia de 13 de septiembre de 2011 la Sección Cuarta de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que en el plazo de diez días alegase lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales establecidos en el art. 35.2 LOTC y por si fuese notoriamente infundada.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el 14 de octubre de 2011, en el que considera que, efectivamente, la cuestión de inconstitucionalidad es inadmisible por falta de cumplimiento de los requisitos procesales y por ser notoriamente infundada.

En relación con el cumplimiento de los requisitos procesales que exige el art. 35.2 LOTC el Fiscal General del Estado alega la infracción plena de los mismos, dado que existió una total inobservancia de los requisitos del trámite de audiencia que prevé el citado artículo. El trámite formal de audiencia no puede entenderse cumplido, según alega el Fiscal General del Estado, por el hecho de que en la vista oral las partes en el proceso se manifestaran acerca del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, ratificando la demandante la solicitud que al respecto formuló en su escrito de demanda y oponiéndose a esta solicitud la entidad demandada, dando traslado a continuación al Ministerio Fiscal acerca del planteamiento de la cuestión que había sido instado por la demandante. Con cita del ATC 104/2011, de 5 de julio, el Fiscal General del Estado recuerda la trascendencia del trámite de audiencia y la necesidad de un adecuado cumplimiento del mismo, en el que el órgano judicial debe poner de manifiesto su duda de constitucionalidad para que las partes y el Ministerio Fiscal aleguen sobre la necesidad de plantear la cuestión de inconstitucionalidad. Pero, además, alega el Fiscal que el Auto de planteamiento de la cuestión adolece de defectos formales importantes, concretamente, porque la cuestión se plantea de manera global contra el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, sin precisar los preceptos del mismo aplicables al procedimiento y de cuya validez depende el fallo, por lo que no se realiza el juicio de aplicabilidad y relevancia de la norma cuestionada que es, asimismo, presupuesto procesal en el planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad.

En cuanto al fondo de la cuestión planteada el Fiscal General del Estado alega que es notoriamente infundada. De los razonamientos jurídicos del Auto de planteamiento se deduce que el órgano judicial considera infringidos los arts. 86.1, 14, 33 y 134 CE por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo. En cuanto a la inexistencia del presupuesto habilitante del real decreto-ley, es decir, la extraordinaria y urgente necesidad en cuanto al elemento de la imprevisibilidad que conlleva, el Fiscal General del Estado alega que la doctrina constitucional ha apreciado la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad con independencia del elemento de la imprevisibilidad (STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8) y que, atendiendo a la valoración conjunta de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2010 y los debates parlamentarios que culminaron con la convalidación por el Pleno del Congreso del decreto-ley, puede concluirse que concurrían las circunstancias extraordinarias y urgentes que justificaban acudir al mecanismo legislativo del decreto-ley y que las medidas adoptadas guardan una relación de adecuación o idoneidad para abordar aquéllas.

En cuanto a la infracción del art. 86.1 CE por no cumplir el Real Decreto-ley 8/2010 el presupuesto de carácter material de no afectar a derechos, deberes y libertades de los ciudadanos reconocidos en el título I de la Constitución, concretamente, al derecho de propiedad del art. 33 CE y al derecho de igualdad del art. 14 CE, el Fiscal General del Estado alega que no se produce por los siguientes motivos: la supuesta infracción del art. 14 CE, por considerar que las reducciones de retribuciones de los empleados públicos se realizan de forma discriminatoria, resulta notoriamente infundada, porque para el Fiscal General del Estado se trata de una manifestación de carácter genérico sin apoyo argumental y que no pone de manifiesto los referentes de comparación con los que se entiende producida la discriminación. Tampoco se produce la pretendida vulneración del derecho de propiedad reconocido en el art. 33 CE porque, según el Fiscal General del Estado, a diferencia de lo que considera el Juez a quo, el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, no tiene contenido expropiatorio por limitar o recortar derechos económicos consolidados de los funcionarios. Para el Fiscal General del Estado es un error confundir los derechos adquiridos con las expectativas de derechos (STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6), que es donde habría que situar la afectación que produce el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, al suponer una reducción de las retribuciones respecto de las nóminas aún no devengadas a partir de junio de 2010, excluyendo incluso de las reducciones la paga extraordinaria de junio ya devengada, de ahí que, según alega el Fiscal General del Estado, no exista una privación de derechos adquiridos.

Por último, el Fiscal General del Estado descarta, en sus alegaciones, que el Real Decreto-ley 8/2010 suponga una infracción de la reserva de ley presupuestaria que establece el art. 134 CE. Para el Fiscal General del Estado no estamos en un supuesto del art. 134.5 CE de aumento del gasto público o disminución de los ingresos establecidos en la ley de presupuestos ya aprobada, que conforme al citado precepto debería ser tramitado como proyecto de ley, porque el real decreto-ley viene a establecer medidas de reducción del gasto público, entre ellas las de las retribuciones de los funcionarios públicos, por lo que, dándose el presupuesto habilitante de la concurrencia de las circunstancias extraordinarias y urgentes que requiere el art.86.1 CE, nada impedía utilizar el mecanismo constitucional del decreto-ley para el ejercicio por el Gobierno de una potestad legislativa que se encuentra sujeta, en todo caso, a la convalidación por el Pleno del Congreso, que puede optar por tramitarlo como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. Concluye por eso el Fiscal General del Estado alegando que no se sustrajo en el presente caso al poder legislativo la función democrática de control que se asigna al mismo con respecto a la aprobación de las leyes de presupuestos.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Las Palmas de Gran Canaria plantea cuestión de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público por entender que los descuentos practicados en la nómina de los empleados públicos podría infringir los arts. 14, 33, 86.1 y 134 CE.

El Fiscal General del Estado solicita la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por incumplimiento de los requisitos procesales que establece el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y por ser notoriamente infundada.

2. Como se puso de manifiesto en los antecedentes el órgano judicial incumplió el requisito de dar audiencia a las partes en el proceso y al Ministerio Fiscal porque no procedió a la apertura de un trámite de audiencia a través de una providencia en la que expusiera sus dudas sobre la constitucionalidad del Real Decreto-ley impugnado y sobre la relevancia de las mismas para la resolución del recurso. En lugar de ello, el órgano judicial se limitó en el acto del juicio, tras ser reiterada por la demandante su petición de que se planteara la cuestión de inconstitucionalidad y oponerse a ello la demandada, a acordar que se diera audiencia al Ministerio Fiscal por plazo de diez días para que alegara sobre la cuestión de inconstitucionalidad solicitada.

De acuerdo con la doctrina constitucional, este proceder no se satisface la exigencia del art. 35.2 LOTC (ATC 104/2011, de 5 de julio, FJ 2, entre otros). En primer lugar, porque no se ha dado a las partes el plazo de diez días para efectuar alegaciones, como exige el precepto mencionado, sin que en modo alguno pueda entenderse que se da satisfacción a esta exigencia legal de audiencia previa mediante la mera “consulta” a las partes en el acto del juicio sobre la pertinencia de elevar la cuestión y la transcripción en el acta correspondiente de la muy sucinta respuesta de éstas ante tal iniciativa y, menos aún, cuando, como en el presente caso, no se responde en el acto del juicio a una iniciativa del órgano judicial, limitándose las partes a reiterar, la demandante, las peticiones de su demanda, y a oponerse a ellas la demandada. Actuando de este modo, se incumple tanto la letra como el sentido mismo de lo dispuesto en los arts. 35.2 y 36 LOTC (ATC 104/2011, de 5 julio, FJ 2, con cita del ATC 108/1993, de 30 de marzo, FJ 2). Se incumple el texto del art. 35.2 porque lo que la Ley Orgánica demanda es que se oiga a las partes y al Ministerio Fiscal “para que en el plazo común e improrrogable de diez días puedan alegar lo que deseen sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad” y la inobservancia de este trámite previo al proceso constitucional no puede calificarse de trivial, si se tiene presente que las alegaciones en el incidente de que se trata deben incorporarse, cuando existan, a la documentación remitida al Tribunal Constitucional (art. 36 LOTC) y pueden ser tenidas en cuenta por éste a fin de examinar tanto la viabilidad de la cuestión misma como el alcance del problema constitucional en ella planteado. Siendo esto así, es también claro que la mera consulta a las partes en el trámite de la vista acerca de la pertinencia de plantear la cuestión no puede hacer las veces del trámite de audiencia, con señalamiento de diez días de plazo, que al efecto prevé el repetido art. 35.2 LOTC, pues, si así fuera, las posibilidades de alegar y de exponer sus respectivos pareceres quedarían constreñidas y desfigurado, con ello, este trámite previo al proceso constitucional (AATC 108/1993, de 30 de marzo, FJ 2, y 104/2011, de 5 de julio, FJ 2). Pero, sobre todo y en segundo lugar, el principal defecto observado en el cumplimiento del art. 35.2 LOTC estriba en que el órgano judicial no ha puesto de manifiesto en ningún momento a las partes (o, al menos, nada de ello consta en las actuaciones remitidas) cuáles fueran sus dudas de constitucionalidad respecto de las que abría el trámite de audiencia, limitándose la demandada y el Ministerio Fiscal a manifestar su criterio respecto de la petición en tal sentido de la demandante, pero no sobre las dudas del órgano judicial que nunca han sido expuestas sino hasta el Auto de planteamiento definitivo de la cuestión. Lo cual resulta aún más relevante, incluso desde la posición de la demandante, si se tiene en cuenta que ni todas las dudas de constitucionalidad planteadas en el Auto habían sido aducidas por la demandante (así, la del art. 33 CE), ni desde luego el órgano judicial ha acogido en su Auto todas las dudas de aquélla, sin que, sin embargo, haya podido efectuar alegaciones al respecto, como tampoco la demandada ni el Ministerio Fiscal en los términos del art. 35.2 LOTC.

Todo ello ha afectado indudablemente al adecuado desarrollo del trámite de audiencia, que, como este Tribunal tiene reiteradamente afirmado, persigue el doble objetivo de que las partes y el Ministerio Fiscal puedan pronunciarse ante una eventual decisión judicial de tanta entidad como es el abrir un proceso de inconstitucionalidad y de poner a disposición del órgano judicial un medio que le permita conocer la opinión de los sujetos interesados con el fin de facilitar su reflexión sobre la conveniencia o no de proceder a la apertura de dicho proceso (ATC 104/2011, de 5 de julio, FJ 2, con cita del ATC 173/2006, de 6 de junio). Para que la realización de este trámite pueda cumplir adecuadamente esa doble función resulta inexcusable que el órgano judicial identifique con precisión tanto los preceptos legales sobre cuya constitucionalidad alberga dudas como los artículos del texto constitucional que aquéllos puedan haber infringido, quedando el órgano jurisdiccional vinculado a elevar, en su caso, la cuestión de inconstitucionalidad sobre los concretos preceptos sometidos a este trámite de alegaciones (por todos, ATC 133/2002, de 16 de junio, FJ 2), sin que pueda pretenderse sustituir el cumplimiento de este requisito por la remisión —ni siquiera explícita, en este caso— a la petición efectuada por una de las partes.

Y es que, como ha recordado el Tribunal, el trámite de audiencia previa a las partes no es una secuencia del proceso a quo, sino una pieza preliminar del posterior y eventual proceso constitucional (AATC 108/1993, de 30 de marzo, FJ 2; y 104/2011, de 5 de julio, FJ 2). En conclusión, ha existido un patente incumplimiento de un requisito procesal esencial, lo que debe determinar la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad.

3. Dicho lo anterior, también en cuanto al fondo la cuestión de inconstitucionalidad planteada resulta notoriamente infundada (art. 37.1 CE) en el significado que a esta noción le viene dando nuestra reiterada doctrina, por las razones que a continuación se exponen.

En primer lugar, respecto de la concurrencia del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE, la extraordinaria y urgente necesidad, el órgano judicial centra sus dudas en el carácter no imprevisible o sobrevenido de la situación económica a la que la norma trata de dar respuesta. En el Auto de planteamiento se alude al inicio del procedimiento de déficit excesivo de España en marzo de 2009 por parte de la Unión Europea, por lo que las medidas eran conocidas, previsibles y podían ser adoptadas varios meses antes, concretamente, cuando se aprobaron los presupuestos generales del Estado en diciembre de 2009.

Este Tribunal ha rechazado ya en el ATC 179/2011, de 13 de diciembre, FJ 6, al que ahora procede remitirse, la pretendida vulneración del art. 86.1 CE por no concurrir en el Real Decreto-ley 8/2000 el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad. En particular, por lo que hace al concreto aspecto en el que el órgano judicial centra sus dudas hemos señalado, en el ya citado Auto y fundamento jurídico, que:

“…por lo que se refiere a las dudas del órgano judicial relativas al pretendido carácter no imprevisible o sobrevenido de la situación económica a la que el Real Decreto-ley 8/2010 trata de dar respuesta, baste señalar que, al margen de que nada impide, claro está, que una determinada situación extraordinaria que se hubiera producido en el pasado pueda volver a presentarse, demandando de nuevo —incluso con mayor motivo— una respuesta urgente mediante las medidas que se aprecien como necesarias, como ha señalado este Tribunal en diversas ocasiones la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues ‘lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurran’ (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6; y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8, por todas), que es justamente lo que resulta acreditado en el presente caso.

En consecuencia, que la gravísima situación económica en general y de las finanzas públicas en particular pudiera haberse previsto de alguna manera por la Unión Europea desde unos meses antes, o que el Gobierno pudiera haber adoptado ya medidas al respecto cuando remitió a las Cortes los presupuestos generales del Estado para 2010, constituyen hipótesis que, aun cuando fueren ciertas, no tienen por qué afectar a la constatación de la existencia unos meses más tarde de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que legitima la adopción de medidas urgentes para hacer frente a la misma, como las contenidas en art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010.

En fin, cabe señalar que tampoco concurren razones para dudar de la existencia de la necesaria conexión exigida por nuestra doctrina entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad de reducción del déficit público definida y las medidas que el Real Decreto-ley 8/2010 adopta para afrontarla, en particular la reducción de la masa salarial del sector público en un 5 por 100 en términos anuales, máxime desde la perspectiva que nos otorga en estos momentos el conocimiento de la evolución de la situación, en España y en otros países de la Unión Europea, dado el tiempo transcurrido desde la aprobación del Real Decreto-ley 8/2010.”

En suma, por lo expuesto, hemos de rechazar que el Real Decreto-ley 8/2010 haya excedido los límites impuestos por el art. 86.1 CE en lo que se refiere al requisito del presupuesto habilitante.

En segundo lugar el Juzgado promotor de la presente cuestión entiende que la reducción de retribuciones de los empleados públicos impuesta por el Real Decreto-ley 8/2010 afecta al derecho reconocido en el art. 33 CE por cuanto considera que tiene carácter expropiatorio de un derecho adquirido como sería la percepción de una determinada cuantía del salario futuro. Reducción de retribuciones que sería, además, discriminatoria y contraria al art. 14 CE. Por ambas razones considera que resulta infringido el art. 86.1 CE en cuanto prohíbe que los Decretos-leyes puedan afectar a derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I CE. Pues bien, el Real Decreto-ley cuestionado no “afecta” a los derechos reconocidos en los arts. 14 y 33 CE, en el sentido que a dicha expresión ha dado la doctrina constitucional como límite material negativo del art. 86.1 CE ya que, como ha recordado muy recientemente el Tribunal en el citado ATC 179/2011, de 13 de diciembre, FJ 8 indicando que “lo que le está vedado al Decreto-ley es la regulación del ‘régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I CE’ o que ‘vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos’” (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8, doctrina que se reitera en las SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 7; 137/2003, de 3 de julio, FJ 6; 108/2004, de 30 de junio, FJ 7; y 189/2005, de 7 de julio, FJ 7, por todas).

Igualmente por remisión a lo ya decidido en el citado ATC 179/2011, de 13 de septiembre, procede descartar la duda de constitucionalidad planteada en cuanto a la pretendida vulneración del art. 33 CE en cuanto que el Real Decreto-ley 8/2010 recortaría derechos económicos adquiridos de los funcionarios públicos reconocidos para toda la anualidad presupuestaria por la Ley 26/2009 de presupuestos generales del Estado para 2010. En efecto, como ya señalamos en el ATC 179/2011, FJ 7 c) “tal argumento carece de fundamento, por cuanto la reducción de retribuciones impuesta por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, mediante la modificación de los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, lo es con efectos de 1 de junio de 2010 respecto de las retribuciones vigentes a 31 de mayo de 2010, esto es, afecta a derechos económicos aún no devengados por corresponder a mensualidades en las que aún no se ha prestado el servicio público y, en consecuencia, no se encuentran incorporados al patrimonio del funcionario, por lo que no cabe hablar de derechos adquiridos de los que los funcionarios hayan sido privados sin indemnización (art. 33.3 CE), ni de una regulación que afecta retroactivamente a derechos ya nacidos”. Y con respecto a la pretendida afectación a un derecho adquirido de los funcionarios y empleados públicos indicamos que “[c]onviene recordar al respecto que, como advertimos en la STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 a), resulta inapropiado el intento de aplicar la controvertida teoría de los derechos adquiridos en el ámbito estatutario, toda vez que ‘en el campo de la relación funcionarial, el funcionario adquiere y tiene derechos subjetivos que la ley ha de respetar… Pero una cosa es o son esos derechos y otra la pretensión de que aparezcan como inmodificables en su contenido concreto. El funcionario que ingresa al servicio de la Administración pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso …, porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcionarial (art. 103.3 CE)’”.

Por ello no cabe sino concluir que “la reducción de las retribuciones no devengadas de los empleados públicos, cuando concurra una situación de extraordinaria y urgente necesidad derivada de una alteración sustancial en las circunstancias económicas, es una decisión que puede ser legítimamente adoptada mediante la figura del decreto-ley”. [ATC 179/2011, FJ 7 c)]

Además, tampoco se aprecia la alegada lesión del art. 14 CE porque la reducción de las retribuciones de los empleados públicos que realiza el real decreto-ley cuestionado se haga de manera “discriminatoria”, como afirma el Auto de planteamiento, ya que no se indica que preceptos producen la aducida lesión ni tampoco porqué motivo o respecto de qué colectivos, con lo que no es posible realizar el enjuiciamiento solicitado.

Por último, aunque en la parte dispositiva del Auto de planteamiento de la cuestión no se alude a la supuesta infracción del art. 134 CE por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, sí lo hace en la fundamentación del mismo, considerando el órgano judicial que la Ley de presupuestos no puede modificarse mediante decreto-ley porque el art. 134 CE exige que los presupuestos se aprueben mediante una ley ordinaria, que tiene la consideración en la doctrina constitucional de “ley singular”. Pues bien, esta duda de constitucionalidad resulta, asimismo, notoriamente infundada, por las razones que ya indicamos en el ATC 179/2011, FJ 8, al que ahora procede remitirse y en el que consideramos que “[l]a medida de reducción de la cuantía global de las retribuciones de los empleados públicos que introduce el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010 modificando los preceptos correspondientes de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, no vulnera el art. 134 CE, pues no invade materia reservada a la ley de presupuestos generales del Estado.”

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a veinte de diciembre de dos mil once

AUTO 185/2011, de 21 de diciembre de 2011

Sección Tercera

ECLI:ES:TC:2011:185A

Excms. Srs. don Eugeni Gay Montalvo, don Francisco José Hernando Santiago y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Estima el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal sobre inadmisión del recurso de amparo 3464-2009, promovido por don Mohamed Ami Ali, en causa penal.

Especial trascendencia constitucional del recurso de amparo: ausencia de doctrina constitucional. Penas privativas de libertad: sustitución por la expulsión de extranjero del territorio nacional. Recurso de súplica contra providencias de inadmisión del Tribunal Constitucional: estimación de recurso de súplica contra providencias de inadmisión del Tribunal Constitucional.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 28 de septiembre de 2009 la Procuradora de los Tribunales doña Pilar Pérez González, en nombre y representación de don Mohamed Ami Alí, formuló demanda de amparo contra los Autos de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Valencia de fechas 5 y 23 de febrero de 2009, dimanantes del procedimiento abreviado 35-2008 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Mislata.

2. Los hechos más relevantes de los que trae causa la demanda de amparo, son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El demandante fue condenado por Sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Mislata, de fecha 15 de diciembre de 2008, como autor de un delito sobre sustancias nocivas para la salud a las penas de tres años y seis meses de prisión, con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena, y multa de 80 euros con ocho días de responsabilidad penal subsidiaria para el caso de impago.

b) Interpuesto recurso de casación y ante la eventualidad de que pudieran vencer los plazos de duración de la prisión provisional, el Juzgado oyó al Ministerio Fiscal y al condenado en torno a la posible prórroga de la situación. Por Auto de 5 de febrero de 2009, el Juzgado acordó prorrogar la prisión provisional del acusado hasta la mitad del tiempo de la condena impuesta.

c) Se interpuso recurso de súplica, que fue desestimado por Auto de 23 de febrero de 2009. En el mismo, la Sala señaló que “subsisten los motivos que determinaron en su momento la prisión, reforzados por la declaración de autoría de la sentencia y la gravedad de la pena impuesta” y, respecto del problema derivado de la hipotética expulsión caso de confirmarse la Sentencia afirmó que el mismo “no se puede resolver vulnerando el criterio que se tiene en relación con la prisión. Llegado el caso es cuando deberá recaer el debido pronunciamiento”.

d) Una vez iniciado el 2 de noviembre de 2004 el cumplimiento de la pena privativa de libertad, por Auto de 28 de febrero de 2005, el citado Juzgado acordó su sustitución por la expulsión del territorio nacional, con prohibición de regresar a España en un plazo de diez años, advirtiendo, no obstante, que si la expulsión no pudiera llevarse a efecto se cumpliría la pena privativa de libertad originariamente impuesta, permaneciendo el reo en prisión en tanto se diera cumplimiento a la expulsión. Interpuesto recurso de reforma, el Juzgado, por nuevo Auto de 28 de marzo de 2005, lo desestimó, confirmando íntegramente la resolución recurrida.

3. En su demanda de amparo, el recurrente, al igual que ya hiciera en la vía judicial, denuncia de modo principal que las razones tomadas en consideración por el órgano judicial para acordar la prórroga de la prisión provisional son injustificadas, insuficientes y exentas de toda consideración del hecho de que la Sentencia ha acordado sustituir la pena impuesta por la de expulsión del territorio nacional con prohibición de regresar por período de diez años. Entiende el recurrente que si la pena que, tras la sustitución acordada, finalmente va a cumplir es privativa de derechos, no puede permanecer en prisión preventiva durante el resto de la tramitación del proceso porque, en tal caso, no le podrá ser compensado el tiempo de restricción de la medida cautelar con el de la pena que cumplirá. Considera, por lo tanto, que se ha producido una vulneración de su derecho a la libertad (art. 17 CE).

4. La Sección Tercera de este Tribunal, mediante providencia de 2 de noviembre de 2009 acordó no admitir el recurso de amparo, por no apreciar en el mismo la especial trascendencia constitucional que, como condición para la admisión del recurso, requiere el art. 50.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

5. Con fecha 2 de diciembre de 2009, el Ministerio Fiscal, de conformidad con el art. 50.3 LOTC, interpuso recurso de súplica contra la referida providencia. Según el Ministerio Fiscal la justificación de la trascendencia constitucional del recurso de amparo que realiza el demandante es causa bastante para considerar que el recurso planteado presenta la requerida trascendencia, pues plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no haya doctrina del Tribunal constitucional, uno de los supuestos en los que según la STC 155/2009, de 25 de junio, cabe concretar la trascendencia constitucional del art. 50.1 b) LOTC (FJ 2).

6. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal de 3 de diciembre de 2009 se acordó dar traslado del recurso de súplica del Ministerio Fiscal a la representación procesal de los demandantes de amparo para que, de conformidad con el art. 93.2 LOTC, alegara en el plazo de tres días lo que estimara pertinente.

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 15 de diciembre de 2009 la Procuradora señora Pérez González, en nombre y representación del demandante de amparo, manifestó que se adhería íntegramente al recurso de súplica del Ministerio Fiscal.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Ministerio Fiscal sustenta su recurso de súplica en el motivo de que la demanda de amparo presenta interés constitucional dado que plantea “un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no haya doctrina del Tribunal Constitucional” (STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2).

Según su parecer, en el presente caso se da el supuesto anterior, pues al margen de la doctrina general sobre el derecho a la libertad (art. 17 CE), el Tribunal Constitucional carece de doctrina concreta sobre la aplicación de una norma prevista para penas privativas de libertad (art. 50.4 párrafo 5 de la Ley de enjuiciamiento criminal) a penas como la expulsión, que es de carácter heterogéneo en relación con ella. Tal aplicación produce una privación de libertad añadida y superflua que va a soportar el condenado sin reflejo compensatorio en la pena efectivamente impuesta de expulsión.

El Ministerio Fiscal considera que el Tribunal Constitucional debe pronunciarse sobre esta “doble punición”, máxime cuando, como consecuencia de la numerosa población extranjera existente en España, el problema enunciado puede repetirse de modo asiduo y frecuente en nuestros Tribunales.

2. La sustitución de la pena privativa de libertad impuesta por la expulsión del territorio nacional con prohibición de regreso cuando tal sustitución está prevista en Sentencia ex art. 89.1 del Código penal (CP) ha sido objeto de consideración por este Tribunal. Tal es el caso de las SSTC 15/2005, de 31 de enero, 145/2006, de 8 de mayo, y 110/2009, de 11 de mayo, que, no obstante, analizan esta cuestión desde la perspectiva de los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), a la ejecución de las Sentencias y demás resoluciones judiciales firmes en sus propios términos (art. 24.1 CE) y al principio de legalidad penal (art. 25 CE).

Sin embargo es cierto que ninguna de estas Sentencias ha considerado la sustitución de la pena privativa de libertad por la expulsión del territorio español (art. 89.1 CP) en los términos planteados en el presente asunto: “resolver si prorrogar la figura de la prisión provisional hasta la mitad de una condena privativa de libertad que ha sido sustituida, en una Sentencia recurrida, por otra privativa de derechos (expulsión y prohibición de entrada por diez años) teniendo en cuenta que, por heterogéneas y por mandato legal, ambas no pueden compensarse, es resolver sobre los límites de aplicación de la primera que inexcusablemente y por lo dicho, afectan a la configuración del derecho a la libertad invocado” (art. 17 CE). Como indica el demandante y asevera el Ministerio Fiscal, al margen de la doctrina general sobre el derecho a la libertad del art. 17 CE, no existe doctrina del Tribunal Constitucional sobre este punto.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal y, en consecuencia:

1º Dejar sin efecto la providencia de 2 de noviembre de 2009, que declaró la inadmisión del presente recurso de amparo.

2º Reponer las actuaciones al momento anterior a dictarse la providencia anulada.

Madrid, a veintiuno de diciembre de dos mil once.

AUTO 186/2011, de 22 de diciembre de 2011

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2011:186A

Excms. Srs. don Eugeni Gay Montalvo, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Estima el incidente de ejecución de la STC 195/2009, de 28 de septiembre, dictada en el recurso de amparo 8817-2006, promovido por don Juan José Folchi Bonafonte.

Derecho a la tutela judicial efectiva: motivación de las Sentencias, vulnerado. Efectos de las Sentencias del Tribunal Constitucional: efecto vinculante para los órganos judiciales. Ejecución de Sentencias del Tribunal Constitucional: ejecución de la STC 195/2009. Motivación de las Sentencias: canon de motivación reforzado. Prescripción de infracciones penales: doctrina constitucional; interrupción de la prescripción; plazo de prescripción; prescripción de delitos. Sentencia de amparo: nulidad de resolución sin retroacción de actuaciones. Voto particular concurrente.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado el en Registro General de este Tribunal el día 5 de marzo de 2011, el Procurador de los Tribunales don Adolfo Morales Hernández-Sanjuán, en representación de don Juan José Folchi Bonafonte, formuló demanda de amparo contra la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 2009 (núm. 1329/2009) por la que declaraba “la inexistencia de prescripción respecto del delito de apropiación indebida cometido por Juan José Folchi Bonafonte, manteniendo íntegramente, respecto de él, el pronunciamiento desestimatorio del recurso de casación contenido en nuestra anterior Sentencia número 843/2006, de 24 de julio.”

2. Mediante providencia 15 de septiembre de 2010 la Sección Primera de este Tribunal acordó, en aplicación de lo previsto en el art. 92.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), remitir las actuaciones a la Sala Segunda por considerar que la cuestión suscitada constituye un incidente de ejecución de la STC 195/2009, de 28 de septiembre, dictada por dicha Sala.

Mediante providencia de 26 de octubre de 2010, la Sala Segunda acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 92.2 LOTC, dar audiencia por término de diez días al Ministerio Fiscal y a la Sala Segunda del Tribunal Supremo que dictó la Sentencia en el recurso de casación núm. 1014-2004. Del mismo modo se dispuso que en el indicado plazo pudieran las partes alegar lo que estimasen pertinente.

3. Los elementos relevantes para la resolución de este incidente de ejecución de Sentencia son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Mediante Sentencia de fecha 16 de marzo de 2004 la Sección Primera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional condenó a don Juan José Folchi Bonafonte, como autor de un delito de apropiación indebida, con la agravante muy cualificada de especial gravedad atendiendo al valor de la defraudación, a la pena de dos años de prisión menor, con la accesoria de suspensión de cargo público, así como al pago de la parte proporcional de las costas, incluyendo las de la acusación particular.

Los hechos que se le imputan se refieren a su participación como Secretario del Consejo de Administración de Inpacsa y como asesor jurídico de Torras Hostench, S.A., en el diseño y formalización de los contratos de una serie de operaciones (sustancialmente, la venta por parte de la sociedad Inpacsa de sus acciones de la sociedad Icsa por un importe de 4.200 millones de pesetas, inferior al de mercado, situando estas acciones en el extranjero en una sociedad meramente instrumental, para luego venderlas por un precio final de casi 12.000 millones de pesetas, de forma que la plusvalía generada no revierte ni en Inpacsa, ni en sus accionistas, ni en Torras, sino que es hecha suya por los acusados —entre los que se encontraba el recurrente en amparo—, que la ocultan haciéndola transitar por cuentas particulares en Suiza y otros países), habiendo recibido el recurrente diez millones de pesetas en una cuenta en Suiza.

Respondiendo a la alegación de prescripción del delito la Audiencia Nacional, tras fijar el plazo de prescripción aplicable en cinco años, afirma que la presentación de la querella por el Grupo Torras el día 8 de enero de 1993 interrumpió el plazo de prescripción respecto del recurrente y otros querellados antes de que transcurriesen los cinco años.

b) Contra la anterior resolución se interpuso un recurso de casación, desestimado por Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, de fecha 24 de julio de 2006. La Sentencia del Tribunal Supremo aborda en su fundamento jurídico octavo como “cuestión común a todos los condenados” la posible prescripción de los delitos objeto de condena. El citado fundamento jurídico tiene el siguiente tenor literal:

“Los condenados, que ya en día plantearon la prescripción de sus responsabilidades penales en los hechos objeto de enjuiciamiento y que, como vimos, tan sólo fue apreciada por el Tribunal de instancia para la referida ‘operación Croesus’, pero no para la ‘operación Inpacsa-Icsa’, por la que finalmente fueron condenados, con motivo de la publicación de la STC 63/2005, de fecha 14 de marzo, relativa a la interpretación de la expresión ‘…cuando el procedimiento se dirija contra el culpable…’ contenida en el artículo 132.2 del Código penal de 1995, y en su equivalente 114 del Código de 1973, para describir el momento interruptivo del plazo de prescripción, presentaron ante este Tribunal los correspondientes escritos en solicitud de la aplicación de la doctrina contenida en dicha resolución que, a juicio de quienes la alegan, vendría a suponer la extinción de su responsabilidad en este caso por haber prescrito, conforme a ella, el delito enjuiciado. Escritos que en su día fueron proveídos en el sentido lógico de aplazar hasta el dictado de la presente Sentencia cualquier pronunciamiento al respecto de la cuestión planteada, obligatorio, por otra parte, dado el carácter de orden público que presenta el instituto de la prescripción.

En resumen, podemos decir que el Tribunal Constitucional, constituido en una de sus Secciones, viene a afirmar que para que pueda entenderse interrumpido el curso del término prescriptivo, es decir, para entender que, efectivamente, el procedimiento se ha ‘dirigido contra el culpable’, no basta con el hecho de la mera presentación de la denuncia o querella, como esta Sala venía proclamando, sino que se requiere, además, lo que aquel Tribunal califica como ‘acto de interposición judicial’, sin precisar con mayor detalle cuál ha de ser la clase o el contenido de ese ‘acto’, pero en clara referencia, al menos, al pronunciamiento sobre la incoación del procedimiento o la admisión a trámite del escrito de querella.

En este sentido, el Pleno no jurisdiccional celebrado por esta Sala, el pasado día 25 de abril del presente año, adoptó los siguientes acuerdos:

1º Que ‘El artículo 5.1 LOPJ, interpretado conforme a los artículos 117.1, 161.1 b) y 164.1 CE, no puede impedir que el Tribunal Supremo ejerza, con plena jurisdicción, las facultades que directamente le confiere el art. 123.1 CE.’

2º ‘Mantener la actual jurisprudencia sobre la interrupción de la prescripción pese a la Sentencia del Tribunal Constitucional 63/2005.’

Ello significa que continúa vigente la doctrina jurisprudencial contenida en numerosas SSTS, que interpreta que la mera presentación ante el Juzgado de la querella o denuncia basta para producir los efectos interruptivos a los que se refiere el meritado artículo 132.2 del Código penal.

La peculiaridad del caso que nos ocupa obliga, no obstante, a recordar las incidencias por las que transcurrió el inicio de las actuaciones hasta su definitiva admisión a trámite.

El proceso fue el siguiente:

- Los hechos denunciados presuntamente comenzaron a efectuarse en 1988 y finalizaron su comisión, en cuanto al delito de apropiación indebida cuya prescripción se pretende, el 29 de noviembre de 1988.

- La querella del Grupo Torras se presenta el 8 de enero de 1993 (no habiendo transcurrido aún el plazo de cinco años que, según la Audiencia, es el que aquí corresponde para la prescripción).

- El Instructor dicta Auto inadmitiendo a trámite la citada querella el día 26 de enero de 1993, y desestima recurso de reforma el 16 de febrero siguiente.

- Los querellantes recurren esa inadmisión a trámite y el Tribunal de apelación se pronuncia, por Auto de 21 de junio de 1993, en el sentido de anular la resolución recurrida por razones de forma, al haberse acordado en el seno de unas ‘diligencias indeterminadas’.

- Devuelta la causa al Juzgado de Instrucción, nuevamente se inadmite la querella, en fecha 9 de julio de 1993, y el recurso de reforma contra esta decisión, el 27 de julio, cuando aún no se habían alcanzado los referidos cinco años para la prescripción.

- Y recurrida esta nueva inadmisión, finalmente se estima el recurso y se admite a trámite la querella, el día 11 de febrero de 1994, habiéndose cumplido ya el plazo de prescripción de cinco años desde la comisión del ilícito que venció en noviembre de 1993.

Con todo, este Tribunal encargado del conocimiento del presente recurso, por estricto respeto al acuerdo adoptado por el Pleno de la Sala en la referida fecha, ha de concluir en que los delitos a los que se refiere la resolución de instancia no deben considerarse prescritos pues para determinar la interrupción del plazo de prescripción rige, como se ha dicho y afirmado nuevamente en el referido acuerdo y aunque ello no se comparta íntegramente por alguno de los integrantes de esta Sala, la fecha de presentación de la querella, fecha a la que, incluso, habría de retrotraerse la decisión de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional cuando, resolviendo finalmente recurso de apelación contra la inadmisión a trámite de dicha querella dispuesta por el Juzgado Central de Instrucción, decidió admitirla, aun cuando en ese momento ya hubieran transcurrido los cinco años desde la comisión de los hechos objeto de enjuiciamiento.

Por tales razones, los argumentos expuestos en los referidos escritos y la pretensión que en ellos se deducía han de ser rechazados.”

c) Mediante la STC 195/2009, de 28 de septiembre, se otorgó el amparo deducido por don Juan José Folchi Bonafonte contra la Sentencia del Tribunal Supremo a la que acabamos de hacer mención. En el fallo de la Sentencia se declaró vulnerado el derecho del entonces demandante a la tutela judicial efectiva, se anuló la Sentencia del Tribunal Supremo indicada y se acordó la retroacción de actuaciones para que el Tribunal Supremo dictase nueva Sentencia “respetuosa con el derecho fundamental vulnerado en los términos expuestos en los fundamentos jurídicos quinto y sexto”.

En la STC 195/2009 recordábamos que la doctrina constitucional al respecto ha rechazado que fuera respetuosa con los derechos fundamentales la interpretación del art. 132.2 del Código penal que considera dirigido el procedimiento contra el culpable y, consecuentemente, interrumpida la prescripción del delito, con la mera formulación de la denuncia o de la querella sin que exista un acto de interposición judicial, pues sólo un acto de quien tiene encomendado el ejercicio del ius puniendi del Estado —esto es, del Juez—, puede considerarse como un acto de dirección del proceso contra el culpable. También recordábamos que “la determinación de la intensidad o calidad de dicha actuación judicial para entender interrumpido el lapso prescriptivo de las infracciones penales no corresponde a este Tribunal, sino a la jurisdicción ordinaria y, particularmente, al Tribunal Supremo como órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (art. 123 CE). Por tanto nuestro enjuiciamiento de las decisiones en materia de prescripción en estos casos habrá de limitarse a analizar, en atención a las circunstancias de cada caso concreto, si existió algún acto de interposición judicial y si la valoración del mismo por los órganos de la jurisdicción ordinaria como suficiente para considerar existente un procedimiento dirigido contra el culpable con virtualidad para interrumpir el cómputo del plazo de prescripción es acorde con las exigencias de motivación reforzada anteriormente expuestas, en la medida en que se exteriorice un nexo de coherencia entre la decisión adoptada y el fundamento y fines de la institución” (FJ 4 in fine).

La aplicación de la anterior doctrina condujo en los fundamentos jurídicos 5 y 6 al otorgamiento del amparo por cuanto, si bien constatamos la existencia de “actos de interposición judicial” previos al vencimiento del plazo de prescripción, el Tribunal Supremo “no realiza una valoración de la suficiencia de los mismos como actos de interposición judicial idóneos para interrumpir el cómputo de los plazos de prescripción, exteriorizando un nexo de coherencia entre la decisión adoptada y el fundamento y fines de la institución, conforme a lo exigido por nuestra doctrina”, sino que la Sentencia del Tribunal Supremo se limitó a rechazar la alegación de prescripción por aplicación de su propia doctrina, según la cual la prescripción se interrumpe por el solo hecho de presentarse la querella o la denuncia.

d) En cumplimiento de la Sentencia constitucional a la que se acaba de hacer mención, la Sala Segunda del Tribunal Supremo dictó la Sentencia de 4 de diciembre de 2009 cuyo fallo declara “la inexistencia de prescripción respecto del delito de apropiación indebida cometido por Juan José Folchi Bonafonte, manteniendo íntegramente, respecto de él, el pronunciamiento desestimatorio de su recurso de casación contenido en nuestra anterior Sentencia número 843/2006, de 24 de julio.” Para llegar a tal conclusión el Tribunal Supremo recuerda en primer lugar el iter procesal seguido desde que se interpuso la querella el 8 de enero de 1993 hasta que por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional se dictó el Auto de 11 de febrero de 1994, por el que, estimando el recurso deducido contra la decisión del instructor de inadmitir a trámite la querella, se admite a trámite la misma. En segundo lugar se recuerda que en la Sentencia frente a la que se otorgó el amparo se consideró que la mera presentación de la querella producía por sí sola la interrupción del plazo de prescripción y que además en el caso concretamente analizado incluso habría que otorgar efecto retroactivo a la decisión de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional que, resolviendo el recurso de apelación contra la inadmisión de la querella, decidió finalmente admitirla.

Seguidamente el Tribunal Supremo recuerda que la decisión adoptada en la STC 195/2009, de 28 de septiembre, “es tan sólo la de anular por insuficiencia de motivación un aspecto de nuestra anterior Sentencia”, afirmando a continuación que “no nos queda ya sino insistir ahora, con previa reproducción de todos los argumentos hasta aquí expuestos, en que, aún en el presente caso, el hecho de que existieran diversos actos de ‘interposición judicial’ antes de alcanzar el término de prescripción del ilícito y cualquiera que fuere su sentido, no supone, desde los planteamientos de la doctrina jurisprudencial que defendemos, excepcionalidad alguna, habida cuenta de que todos ellos se producen con posterioridad al momento en el que para nosotros se interrumpió el curso del plazo prescriptivo, es decir, aquel en el que la querella tuvo entrada en el órgano jurisdiccional.” Prosigue afirmando que, “por si lo anterior no se tuviera aún por suficiente para considerar adecuadamente motivado nuestro propio criterio”, reproduce el texto del art. 132 del proyecto de reforma del Código penal entonces en trámite parlamentario (luego convertido en Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio), el cual ampararía también el criterio del Tribunal Supremo en cuanto su aplicación llevaría a otorgar efecto retroactivo a la decisión judicial definitiva de admisión a trámite de la querella al momento de su presentación, solución que afirma ser idéntica a la que se sostuvo en la Sentencia anulada parcialmente por la STC 195/2009, de 28 de septiembre, pues “ese fue precisamente nuestro fundamento ‘de cierre’ para motivar, ante las peculiaridades del caso concreto, la procedencia de la aplicación de la doctrina de esta Sala y la explicación del por qué de la trascendencia que pudiera tener la presencia de actos de ‘interposición judicial’ ulteriores a la interposición de la querella, aunque ésta no fuera admitida hasta después de la finalización del tiempo inicialmente previsto para la prescripción, y no nos cabe sino reiterarnos en ella, ahora con el refuerzo que le otorgan los argumentos de lege ferenda que acabamos de exponer.”

4. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 5 de marzo de 2010, el procurador de los Tribunales don Adolfo Mortales Hernández-Sanjuán, en nombre de don Juan José Folchi Bonafonte, formuló demanda de amparo frente a la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 2009.

5. Tras recordar el iter procesal que condujo al dictado de la Sentencia frente a la que se demanda ahora amparo (STS de 4 de diciembre de 2009, núm. 1329/2009), afirma que la trascendencia constitucional del recurso radica en que es necesario dirimir el incumplimiento por el Tribunal Supremo de la doctrina emanada de este Tribunal en lo atinente al canon de motivación reforzada exigible en materia de prescripción de delitos que ya fuera evidenciado en la STC 197/2009, de modo que el supuesto encajaría en los recogidos en los ordinales e) y f) como de especial trascendencia constitucional según la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2.

6. Mediante providencia de 15 de septiembre de 2010, la Sala Segunda de este Tribunal acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 92.2 LOTC, tramitar la demanda como incidente de ejecución de la STC 195/2009, de 28 de septiembre.

Mediante ulterior providencia de 27 de octubre de 2010, en cumplimiento de lo dispuesto en el indicado precepto legal, la Sala Segunda acordó dar audiencia por plazo de diez días al Ministerio Fiscal y a la Sala Segunda del Tribunal Supremo. En la misma providencia otorgó el mismo plazo al demandante y al resto de partes para que pudieran alegar lo que a su derecho conviniese.

7. El demandante sostiene que la Sentencia del Tribunal Supremo frente a la que se demanda amparo, contrariamente a lo acordado por este Tribunal, no contiene la motivación reforzada respecto al carácter interruptivo o no de los actos de interposición judicial dictados antes de que transcurrieran los cinco años de prescripción del delito (Autos del Juez de Instrucción que inadmitieron la querella) ni establece nada respecto a si dichos Autos resultan idóneos para entender que “el procedimiento se dirige contra el culpable” en términos constitucionalmente admisibles de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional. El Tribunal Supremo se ha limitado a insistir en su criterio, según el cual la interposición de la querella interrumpió la prescripción, añadiendo un razonamiento de lege ferenda a partir del proyecto de reforma del Código penal que modifica la regulación de la interrupción de la prescripción dando efecto retroactivo a la decisión de admisión de la querella dentro de ciertos límites temporales. La cuestión no es, continúa el demandante, si la motivación ofrecida en la nueva Sentencia del Tribunal Supremo respeta o no la exigencia de motivación reforzada en lo atinente a la prescripción penal —según él no ofrece duda de que no satisface tales requerimientos—, sino que la consecuencia de la apreciación de la falta de motivación por segunda vez no puede situar al ciudadano, ajeno a las disputas doctrinales, en un círculo vicioso.

Llama la atención el demandante sobre el hecho de que tanto en la primera Sentencia del Tribunal Supremo como en la que ahora se recurre, si bien se afirma que la interposición de la querella interrumpió la prescripción del delito, se alude también a que los efectos del Auto de admisión de la querella que en fase de apelación dictó la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, producen efectos retroactivos a la fecha de presentación de la querella, lo que supone admitir que sólo el Auto de admisión a trámite de la querella supone un acto procesal con eficacia interruptiva de la prescripción, lo cual implícitamente supone negar tal eficacia a los que acordaron la inadmisión a trámite de la tan reiterada querella, pues no tendría sentido atribuir eficacia interruptiva retroactiva si tal interrupción ya hubiera tenido lugar previamente.

El demandante concluye su análisis de la motivación de la resolución impugnada rechazando que el argumento de lege ferenda que emplea el Tribunal Supremo a partir del proyecto de reforma del Código penal (hoy convertido en norma ya en vigor) en materia de interrupción de la prescripción pueda integrar la motivación que le exigió este Tribunal al otorgar el amparo frente a la primera Sentencia del Tribunal Supremo. Y ello porque de un proyecto de ley, modificable en el trámite parlamentario y en todo caso norma no en vigor, no cabe deducir consecuencia alguna. A lo sumo cabría deducir que la situación normativa que se pretende modificar es precisamente la contraria al texto del proyecto, es decir, en el caso controvertido, la inexistencia de efecto retroactivo en las resoluciones de admisión de querella, efecto que sí le atribuye el proyecto de ley. Es más, la aplicación del proyecto de ley como si de norma vigente se tratase conduciría precisamente a la estimación de la prescripción pues, de una parte sólo se otorga efecto interruptivo a las resoluciones judiciales que atribuyen a una persona determinada su presunta participación en un hecho delictivo —no a las que rechazaron admitir la querella—, y de otra, la eficacia retroactiva de tales resoluciones al momento de presentación de la querella se condiciona a que se dicten dentro del plazo de seis meses desde aquella presentación, lo que en el supuesto contemplado no se produjo y, consecuentemente, tampoco cabría atribuir el pretendido efecto retroactivo. La argumentación del Tribunal Supremo en este punto es tildada por ello de manifiestamente errónea y, por ello, incapaz de cubrir las exigencias de motivación propias del canon reforzado exigido por este Tribunal al otorgar el amparo frente a la inicial Sentencia del Tribunal Supremo. Si a ello se añade que, salvo la mencionada fundamentación de refuerzo o a mayor abundamiento, la resolución judicial impugnada no contiene motivación alguna específica que justifique el efecto retroactivo que pretendidamente tuvo la admisión de la querella, sino que se trata de una afirmación apodíctica, concluye el demandante que la apreciación de interrupción de la prescripción lesionó no sólo su derecho a la tutela judicial efectiva sino también el derecho a la legalidad penal, pues supone una interpretación imprevisible y sin soporte legal alguno que vulnera las exigencias de certeza propias del indicado principio.

En consecuencia, la resolución impugnada vulneró no sólo el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) sino también el derecho a la legalidad penal y a la libertad (arts. 25.1 y 17.1 CE). Lo primero porque la única resolución que, según hemos visto, el Tribunal Supremo reconoce que dirige en procedimiento contra el culpable es el Auto de admisión de querella y éste se produjo trascurridos más de cinco años desde que se consumó el delito, pues conforme a la doctrina constitucional citada la presentación de la querella no puede considerarse interruptiva de la prescripción. Y respecto de los derechos a la legalidad penal y a la libertad, afirma que su vulneración se produjo porque dotar de efecto retroactivo a la resolución de admisión de la querella es una interpretación de la legalidad entonces vigente absolutamente imprevisible para sus destinatarios al no tener soporte alguno en la norma vigente.

En un segundo motivo el demandante considera vulnerado su derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), reproduciendo a tal efecto la argumentación vertida al respecto en la demanda que dio origen al recurso de amparo resuelto en la STC 195/2009, de 28 de septiembre, cuestión que no fue abordada en la misma debido a la estimación del recurso de amparo con retroacción de actuaciones para que el Tribunal Supremo dictase nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

8. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 17 de noviembre de 2010, la representación procesal de don Juan José Folchi Bonafonte, formuló alegaciones en las que reiteraba la argumentación vertida en el escrito por el que promovió el presente incidente de ejecución, si bien la argumentación vertida en relación con el proyecto de reforma del Código penal en lo relativo al régimen de la prescripción lo adapta a la promulgación de la Ley Orgánica 5/2010 por la que se modifica el indicado código. Añade que, a diferencia de lo que sucediera en los casos resueltos en las SSTC 186/2001, de 17 de septiembre, y 300/2006, de 23 de octubre, —en los cuales el Tribunal Supremo resolvió motivos de casación no afectados por el otorgamiento de un previo amparo constitucional—, en el presente caso el Tribunal Supremo resuelve el mismo motivo de casación insistiendo en la doctrina censurada en la STC 195/2009, de cuya ejecución se trata. Por esta razón interesa que este Tribunal declare extinguida la responsabilidad penal por prescripción, para lo cual señala que el propio Tribunal Supremo parece admitir que los actos intermedios de interposición judicial no interrumpen la prescripción, que la Ley Orgánica 2/2010 conduce a la misma conclusión, que tal es la interpretación del Tribunal Constitucional, y, finalmente, que el Tribunal Supremo se muestra explícitamente contrario a aplicar la doctrina constitucional.

9. Mediante escrito presentado el 26 de noviembre de 2010 el Ministerio Fiscal formuló alegaciones en el sentido de considerar que la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo omite realizar la valoración que le fue requerida por el Tribunal Constitucional, ratificando su doctrina que ha sido reiteradamente desautorizada por el Tribunal Constitucional, de un modo más radical si cabe que en la Sentencia que le fue anulada, pues, sin explicación alguna, afirma la inexistencia de actos de interposición judicial de los que pueda deducirse la voluntad de no renunciar a la persecución y castigo del delito, lo que conduciría a declarar la prescripción del mismo conforme a la doctrina constitucional. Sin embargo, se niega a examinar dichos actos y a analizar su alcance jurídico por tildarlos de irrelevantes dada la doctrina sustentada por la Sala. Concluye el Fiscal que se trata de un pronunciamiento del todo punto contrario a la decisión del Tribunal Constitucional y solicita que se estime la pretensión del recurrente, anulando la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 2009, con nueva retroacción de actuaciones a fin de que dicho Tribunal dicte nueva Sentencia respetuosa con el fallo de la STC 195/2009.

10. La representación procesal de Grupo Torras, S.A., formuló alegaciones mediante escrito presentado el 18 de noviembre de 2010. En lo que ahora interesa a efectos del presente incidente de ejecución considera que el Tribunal Supremo ha dado cumplimiento a la STC 195/2009 exponiendo suficientemente las razones por las que considera que las resoluciones dictadas por los órganos judiciales con anterioridad al Auto de admisión de querella son actos de interposición judicial que produjeron el efecto de interrumpir la prescripción del delito, razón por la cual interesa la desestimación de la pretensión actora. A lo que añade que tampoco se vulneró la presunción de inocencia del demandante en la medida en que los órganos judiciales, en las Sentencias previas a la que ahora se impugna, dictaron la condena del demandante con fundamento en prueba de cargo que analiza con detalle y de modo coherente y razonable.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente incidente de ejecución, incoado con el fin de adecuar la reclamación articulada por el recurrente a través de demanda de amparo al cauce procedimental previsto en el art. 92 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) para su cabal resolución, se contrae a determinar si la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo el 4 de diciembre de 2009, dictada como consecuencia de la STC 195/2009, de 28 de septiembre, se ajustó o no a los pronunciamientos de este Tribunal efectuados en ella.

Como con más detalle se ha puesto de manifiesto en los antecedentes de esta resolución, en el proceso judicial previo el Tribunal Supremo había rechazado la alegación de prescripción del delito formulada por el demandante al considerar que la interposición de la querella contra él había interrumpido el cómputo del plazo de prescripción del delito. Tal planteamiento fue rechazado expresamente en la STC 195/2009 con fundamento en la doctrina de este Tribunal, de la que es exponente la STC 63/2005, de 14 de marzo, según la cual la interposición de la denuncia o querella no interrumpe por sí la prescripción del delito por cuanto no es un acto de interposición judicial que dirija el procedimiento contra el culpable, siendo los actos judiciales los únicos que, en cuanto producidos por quien ejerce el ius puniendi del Estado, resultan idóneos para producir el efecto interruptivo de la prescripción. En nuestra Sentencia dejábamos constancia de que tras la interposición de la querella criminal el Juzgado de Instrucción había acordado su inadmisión, decisión que fue anulada en apelación y que, tras el dictado de un nuevo auto de inadmisión por el Juzgado de Instrucción, fue nuevamente revocada en un segundo recurso de apelación, acordando la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en el correspondiente Auto la admisión a trámite de la tan repetida querella una vez que ya había transcurrido el plazo de prescripción del delito imputado. Ahora bien, dado que la admisión de la querella —acto de inequívoca dirección judicial del proceso penal contra un sujeto concreto— se produjo una vez vencido el plazo de prescripción pero que existían otros actos de interposición judicial dictados antes del vencimiento del indicado plazo —los Autos de inadmisión de la querella anulados o revocados en apelación— respecto de los cuales el Tribunal Supremo no había realizado una valoración suficiente acerca de su eficacia interruptiva de la prescripción, este Tribunal anuló la Sentencia del Tribunal Supremo a fin de que fueran “los órganos de la jurisdicción ordinaria quienes se pronuncien acerca de la suficiencia o insuficiencia de los actos de interposición judicial producidos en el caso para interrumpir el cómputo del plazo de prescripción” conforme al canon de motivación reforzado exigido por este Tribunal en estos casos.

2. Conviene primeramente resaltar que la cuestión aquí suscitada no es estrictamente si el Tribunal Supremo se atuvo o no a la doctrina constitucional relativa a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva como consecuencia de otorgar eficacia interruptiva de la prescripción del delito a la presentación de una querella, pues tal cuestión fue ya resuelta para el concreto supuesto del que esta ejecución trae causa en la STC 195/2009, de 28 de septiembre. En ella declaramos que tal vulneración se había producido porque la admisión de la querella se produjo superado el término de la prescripción, pero que, dado que existían otras resoluciones judiciales dictadas con anterioridad al trascurso de dicho plazo, el Tribunal Supremo debía resolver motivadamente acerca de si esas resoluciones judiciales interrumpían o no la prescripción. Sólo a si el Tribunal Supremo se ajustó o no a estas determinaciones se contrae este incidente de ejecución.

Pues bien, el análisis de la Sentencia núm. 1329/2009, de 2 de diciembre, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo en ejecución de nuestra STC 195/2009, de 28 de septiembre, revela que dicho órgano judicial no se atuvo a lo acordado por este Tribunal al resolver el previo recurso de amparo constitucional contra la Sentencia del propio Tribunal Supremo dictada en el mismo proceso penal. No se atuvo porque, tras recoger —en ocasiones con trascripción literal— la argumentación que condujo en su día a la desestimación del recurso de casación en la Sentencia luego anulada parcialmente por este Tribunal, afirma que no queda al Tribunal Supremo ya “sino insistir ahora, con previa reproducción de todos los argumentos hasta aquí expuestos, en que, aún en el presente caso, el hecho de que existieran diversos actos de ‘interposición judicial’ antes de alcanzar el término de prescripción del ilícito y cualquiera que fuere su sentido, no supone, desde los planteamientos de la doctrina jurisprudencial que defendemos, excepcionalidad alguna, habida cuenta de que todos ellos se producen con posterioridad al momento en el que para nosotros se interrumpió el curso del plazo prescriptivo, es decir, aquel en el que la querella tuvo entrada en el órgano jurisdiccional.” Dicho de otro modo, el Tribunal Supremo considera que no es preciso razonar acerca de si los actos de interposición judicial dictados antes del transcurso del término de la prescripción del delito interrumpen o no la prescripción al considerarlo irrelevante en la medida en que todos ellos se producen una vez que ya se había interrumpido la prescripción como consecuencia de presentación de la querella, razonamiento en abierta contradicción no sólo con la doctrina constitucional al respecto, sino con lo expresamente resuelto en nuestra STC 195/2009, de 28 de septiembre, respecto del demandante de amparo.

A la constatación de la abierta contradicción con la Sentencia de cuya ejecución se trata no obsta que el Tribunal Supremo continúe su argumentación con razonamientos que no fundan la decisión sino que se realizan a mayor abundamiento, pues buscan apoyo en el régimen jurídico de la prescripción introducido en el entonces proyecto de modificación del Código penal (luego convertido en Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio), en el cual a la decisión de admisión de la querella se le atribuye efecto retroactivo al momento de su interposición, siempre y cuando entre uno y otro momento no se superen determinados lapsos temporales. Y es que ni en la inicial Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2006 ni en la de 4 de diciembre de 2009 que ahora analizamos en ejecución de nuestra tan repetida STC 195/2009, de 28 de septiembre, se funda el rechazo a la alegación de prescripción del delito en el efecto retroactivo de la resolución que finalmente admitió a trámite la querella, sino simple, llana y reiterativamente en el efecto interruptivo de la presentación de la querella. Es más, sin entrar en el análisis de los argumentos esgrimidos por el demandante de amparo acerca de las consecuencias a las que conduciría la aplicación de las reglas de lo que entonces no pasaba de ser un proyecto de ley (es decir, ni siquiera con la condición de legalidad ordinaria, por lo demás ajena en principio a nuestro control), lo cierto es que, según afirma el propio Tribunal Supremo, el obiter dictum incorporado a partir del párrafo séptimo del fundamento jurídico tercero de la Sentencia vendría a reforzar de lege ferenda una argumentación que ya se habría empleado en la Sentencia anulada por este Tribunal. Consecuentemente, su reproducción no puede colmar las exigencias de motivación que dieron lugar a la anulación de la Sentencia de 24 de julio de 2006 porque tampoco entonces se consideraron respetuosas con los derechos fundamentales del demandante, sin que pueda ahora volverse sobre cuestiones ya decididas. Así lo impone el principio de invariabilidad de lo resuelto por este Tribunal y la necesidad de que, de conformidad con el art. 87.1 LOTC, los órganos judiciales den cumplimiento a lo que este Tribunal resuelva (por todas ATC 391/2008, de 22 de diciembre).

3. Resta por analizar las consecuencias que de lo anterior se han de seguir para la preservación de los derechos fundamentales del demandante de amparo, toda vez que pese a que la vulneración de aquéllos se declaró en nuestra STC 195/2009, de 28 de septiembre, el demandante no ha obtenido su reparación por los órganos de la jurisdicción ordinaria. Y no la ha obtenido porque pese a la retroacción de actuaciones que se acordó en nuestra STC 195/2009, la Sentencia analizada en este incidente de ejecución no ha proporcionado razones adicionales a las empleadas en la inicial Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2006, las cuales fueron consideradas incompatibles con los derechos fundamentales del demandante de amparo. Pues bien, no proporcionando el órgano judicial otros argumentos que justifiquen en términos constitucionalmente aceptables el rechazo de la alegación de prescripción del delito, sino que únicamente subsisten aquellos que fueron censurados por este Tribunal en la STC 195/2009, por lo que la efectiva reparación de la vulneración del derecho del demandante a la tutela judicial efectiva que en su momento declaramos exige, desde luego, la anulación la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 2009 (recurso de casación núm. 1014-2004) por contravenir nuestra STC 195/2009, de 29 de septiembre. Sin embargo resulta ya improcedente la retroacción de actuaciones para el dictado de una nueva resolución por el Tribunal Supremo como medida de restablecimiento del demandante en la integridad de su derecho. A tal fin basta con el mantenimiento de la anulación de la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2006 ya acordada en cuanto al demandante, anulación que comprende la condena del demandante que en ella se confirma de acuerdo con lo razonado en el fundamento jurídico 5, in fine, de nuestra STC 195/2009, conforme al cual la lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva la produjeron las resoluciones de instancia y casación frente a las que se demandó amparo (y a ambas se extendió nuestro enjuiciamiento), pues en ambas se atribuyó a la presentación de la querella eficacia interruptiva de la prescripción.

En tal sentido hemos de descartar una nueva retroacción de actuaciones que, tal como con razón advierte el demandante en el escrito que da inicio a este incidente, le situaría en una suerte de círculo vicioso, a lo que ha de añadirse que convertiría en mera apariencia la tutela dispensada por este Tribunal a través del recurso de amparo y perjudicaría la efectividad de sus resoluciones, que se impone a todos los poderes públicos a tenor de lo dispuesto por el art. 87.1 LOTC. No resultan aislados los pronunciamientos de este Tribunal (por todos ATC 139/2010, de 18 de octubre) destinados a recordar que la vinculación de los poderes públicos a nuestras Sentencias se extiende tanto al fallo como a la fundamentación jurídica de éstas (SSTC 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 4; y 302/2005, de 21 de noviembre, FJ 6, entre otras), y que, tratándose de recursos de amparo, la inejecución por los tribunales de nuestras Sentencias acarrea, no sólo la vulneración de la garantía a la ejecución e intangibilidad de nuestras decisiones, sino también la del derecho fundamental cuyo reconocimiento y restitución habían sido acordados por este Tribunal en el fallo correspondiente (AATC 273/2006, de 17 de julio, FJ 4; 90/2008, de 14 de abril, FJ 2; y 1/2009, de 12 de enero, FJ 2).

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Estimar el incidente de ejecución de la STC 195/2009, de 28 de septiembre, y anular la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 2009, manteniendo el pronunciamiento anulatorio de nuestra indicada Sentencia respecto de la STS de 24 de julio de 2006, anulación que comprende la de la condena del demandante que en ella se confirma, impuesta por la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, de 16 de marzo de 2004 (rollo 5-2002).

Madrid, a veintidós de diciembre de dos mil once.

Voto particular concurrente que formula el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas respecto al Auto de ejecución de Sentencia, dictado en el recurso de amparo núm. 8817-2006.

A los solos efectos de dejar constancia de que sigo pensando, y sosteniendo en las deliberaciones, que las cuestiones de la interpretación y aplicación de la prescripción penal son cuestiones que, en principio y con carácter general, corresponden a la Sala Segunda del Tribunal Supremo, sin que este Tribunal pueda realizar valoraciones genéricas, sino únicamente revisar en cada caso y de manera singular si se ha producido la vulneración de algún derecho fundamental. Todo ello según he venido manifestando en los Votos particulares formulados en el recurso de amparo 6819-2002; el recurso de amparo 8817-2007, el recurso de amparo 2112-2008 y el recurso de amparo 3600-2008.

Sin embargo, en el presente caso, al tratarse de un incidente de ejecución de una Sentencia dictada por este Tribunal aunque lo fuera con mi voto en contra, he apoyado el criterio unánime de la Sala en el Auto de referencia, habida cuenta que, como ya he anticipado en los más recientes Votos particulares antes citados, lo que tampoco pueden hacer los órganos de la jurisdicción ordinaria es ignorar o contradecir expresamente la doctrina de este Tribunal en cualquier materia, máxime cuando, en el presente caso, era posible haber dictado una Sentencia valorando otras circunstancias que podían suponer actos de interposición judicial productores de la interrupción de la prescripción del delito.

Madrid, a diecinueve de diciembre de dos mil once.

AUTO 187/2011, de 12 de diciembre de 2011

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2011:187A

Excms. Srs. doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas y don Luis Ignacio Ortega Álvarez.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 3841-2011, promovido en causa penal.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

3. ÍNDICE DE DISPOSICIONES CON

RANGO DE LEY IMPUGNADAS

A) Disposiciones con fuerza de ley del Estado

Real Decreto de 24 de julio de 1889. Código civil

Artículo 92.8.- Auto [151/2011](#AUTO_2011_151).

Artículo 109 (redactado por la Ley 40/1999, de 5 de noviembre).- Auto [152/2011](#AUTO_2011_152).

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre. Financiación de las Comunidades Autónomas

En general.- Sentencia [197/2011](#SENTENCIA_2011_197).

Ley 31/1985, de 2 de agosto. Órganos rectores de las cajas de ahorro

Artículo 2.3.- Sentencia [138/2011](#SENTENCIA_2011_138).

Artículo 9.- Sentencia [138/2011](#SENTENCIA_2011_138).

Artículo 9.1 párrafo 1 expresión "por otro período igual" (redactado por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre).- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118) (anula).

Artículo 9.1 párrafo 1 inciso sobre el cómputo del período de reelección (redactado por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre).- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118) (anula).

Artículo 9.1 párrafo 2 (redactado por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre).- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118) (anula).

Artículo 15.- Sentencia [138/2011](#SENTENCIA_2011_138).

Artículo 17.- Sentencia [138/2011](#SENTENCIA_2011_138).

Artículo 17.1 párrafos 2 a 4 (redactado por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre).- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118) (anula).

Disposición adicional segunda.- Sentencia [138/2011](#SENTENCIA_2011_138).

Disposición adicional segunda (redactada por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre).- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118) (delimita).

Disposición adicional segunda (redactada por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre).- Sentencia [151/2011](#SENTENCIA_2011_151).

Disposición adicional segunda, párrafo 2 (redactada por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre).- Sentencia [151/2011](#SENTENCIA_2011_151) (anula).

Disposición adicional segunda, párrafo 2 (redactada por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre).- Sentencia [160/2011](#SENTENCIA_2011_160).

Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio. Evaluación de impacto ambiental

Artículos 5, 7.- Auto [131/2011](#AUTO_2011_131).

Ley 39/1988, de 28 de diciembre. Haciendas locales

Artículo 54.- Sentencia [197/2011](#SENTENCIA_2011_197).

Artículo 146.1 (redactado por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre).- Sentencias [196/2011](#SENTENCIA_2011_196); [197/2011](#SENTENCIA_2011_197).

Artículo 146.1 inciso 1 (redactado por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre).- Sentencia [195/2011](#SENTENCIA_2011_195).

Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril. Procesal militar

Artículo 453 expresión "por falta grave".- Auto [168/2011](#AUTO_2011_168).

Artículo 453 expresión "por falta grave".- Sentencia [177/2011](#SENTENCIA_2011_177) (anula).

Artículo 453 expresión "por falta grave".- Sentencia [202/2011](#SENTENCIA_2011_202).

Artículo 468 apartado b).- Auto [168/2011](#AUTO_2011_168).

Artículo 468 apartado b).- Sentencia [177/2011](#SENTENCIA_2011_177) (anula).

Artículo 468 apartado b).- Sentencia [202/2011](#SENTENCIA_2011_202).

Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio. Régimen disciplinario de la Guardia Civil

Artículo 64.3 expresión "tan solo".- Sentencia [202/2011](#SENTENCIA_2011_202) (anula).

Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio. Texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social

Artículo 143.2.- Sentencia [205/2011](#SENTENCIA_2011_205).

Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril. Texto refundido de la Ley de procedimiento laboral

Artículo 3.1 b) (redactado por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre).- Sentencias [121/2011](#SENTENCIA_2011_121); [146/2011](#SENTENCIA_2011_146); [147/2011](#SENTENCIA_2011_147).

Ley 50/1998, de 30 de diciembre. Medidas fiscales, administrativas y del orden social

Artículo 1 excepto apartado 2.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136).

Artículos 2, 3.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136).

Artículo 4 excepto apartado 2.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136).

Artículo 5 excepto apartado 1.1.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136).

Artículos 6, 6 bis, 7, 9, 10, 12, 14, 15, 17.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136).

Artículo 18 excepto apartados 24 inciso sobre artículo 96.1 y 33 inciso sobre artículo 108.2.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136).

Artículos 19, 20, 21 apartados 1, 2 y 5, 24 a 30, 32 a 52, 54 a 57, 59 a 84, 86 a 99, 102 a 111.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136).

Disposiciones adicionales primera a quinta, sexta in fine, novena, undécima a vigesimosegunda, vigesimocuarta, vigesimosexta, vigesimoctava a trigésima, trigésima tercera a cuadragésima primera, cuadragésima tercera, cuadragésima cuarta.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136).

Disposiciones transitorias primera, tercera, quinta a undécima, decimotercera a decimoquinta, decimoséptima.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136).

Disposiciones derogatorias primera a cuarta, séptima.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136).

Disposiciones finales primera a tercera.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136).

Ley 40/1999, de 5 de noviembre. Nombre y apellidos y orden de los mismos

En general.- Auto [152/2011](#AUTO_2011_152).

Ley 46/1999, de 13 de diciembre. Modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas

Artículo único, apartado 17.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149).

Artículo único, apartado 24.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149).

Artículo único, apartado 49.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149).

Ley 55/1999, de 29 de diciembre. Medidas fiscales, administrativas y del orden social

En general.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176).

Disposición transitoria duodécima, párrafo 1.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176) (anula).

Ley 1/2000, de 7 de enero. Enjuiciamiento civil

Artículo 579.- Auto [113/2011](#AUTO_2011_113).

Artículo 695.- Auto [113/2011](#AUTO_2011_113).

Artículo 698.- Auto [113/2011](#AUTO_2011_113).

Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio. Medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes

Artículo 1.- Auto [148/2011](#AUTO_2011_148).

Artículo 1.- Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137) (anula).

Artículo 1.3.- Auto [150/2011](#AUTO_2011_150).

Disposición final segunda, párrafo 1.- Auto [150/2011](#AUTO_2011_150).

Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre. Modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental

Artículo único, apartados 1 a 3.- Auto [131/2011](#AUTO_2011_131).

Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. Texto refundido de la Ley de aguas

Artículo 56.3.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149).

Artículo 67 a 72.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149).

Disposición adicional sexta.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149).

Ley 18/2001, de 12 de diciembre. General de estabilidad presupuestaria

En general.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134).

Artículo 2.2.- Sentencia [196/2011](#SENTENCIA_2011_196).

Artículo 3.2.- Sentencias [157/2011](#SENTENCIA_2011_157); [195/2011](#SENTENCIA_2011_195); [196/2011](#SENTENCIA_2011_196); [197/2011](#SENTENCIA_2011_197); [198/2011](#SENTENCIA_2011_198); [199/2011](#SENTENCIA_2011_199); [203/2011](#SENTENCIA_2011_203).

Artículo 3.3.- Sentencia [196/2011](#SENTENCIA_2011_196).

Artículo 6.2.- Sentencias [157/2011](#SENTENCIA_2011_157); [196/2011](#SENTENCIA_2011_196).

Artículo 7.1.- Sentencias [157/2011](#SENTENCIA_2011_157); [196/2011](#SENTENCIA_2011_196); [203/2011](#SENTENCIA_2011_203).

Artículo 7.3.- Sentencias [157/2011](#SENTENCIA_2011_157); [203/2011](#SENTENCIA_2011_203).

Artículo 8.- Sentencia [199/2011](#SENTENCIA_2011_199).

Artículo 8.1.- Sentencias [198/2011](#SENTENCIA_2011_198); [203/2011](#SENTENCIA_2011_203).

Artículo 8.3.- Sentencia [196/2011](#SENTENCIA_2011_196).

Artículo 9.1.- Sentencia [198/2011](#SENTENCIA_2011_198).

Artículo 11.- Sentencias [196/2011](#SENTENCIA_2011_196); [198/2011](#SENTENCIA_2011_198).

Artículo 12.2.- Sentencia [199/2011](#SENTENCIA_2011_199).

Artículo 13.- Sentencia [199/2011](#SENTENCIA_2011_199).

Artículo 15 apartados 1 a 3.- Sentencia [199/2011](#SENTENCIA_2011_199).

Artículo 16.- Sentencia [199/2011](#SENTENCIA_2011_199).

Artículo 19.- Sentencias [195/2011](#SENTENCIA_2011_195); [196/2011](#SENTENCIA_2011_196); [199/2011](#SENTENCIA_2011_199).

Artículos 19 a 23.- Sentencia [197/2011](#SENTENCIA_2011_197).

Artículo 20.- Sentencia [199/2011](#SENTENCIA_2011_199).

Artículo 20.2.- Sentencias [195/2011](#SENTENCIA_2011_195); [196/2011](#SENTENCIA_2011_196).

Artículo 23.- Sentencia [199/2011](#SENTENCIA_2011_199).

Artículo 23.2.- Sentencias [195/2011](#SENTENCIA_2011_195); [196/2011](#SENTENCIA_2011_196).

Artículo 25.- Sentencia [196/2011](#SENTENCIA_2011_196).

Disposición adicional única.- Sentencias [197/2011](#SENTENCIA_2011_197); [199/2011](#SENTENCIA_2011_199).

Disposición adicional única, apartado 2.- Sentencias [195/2011](#SENTENCIA_2011_195); [196/2011](#SENTENCIA_2011_196).

Disposición transitoria única.- Sentencia [196/2011](#SENTENCIA_2011_196).

Disposición final segunda.- Sentencia [195/2011](#SENTENCIA_2011_195).

Disposición final cuarta, apartado 1.- Sentencia [196/2011](#SENTENCIA_2011_196).

Disposición final cuarta, apartado 1, inciso 2.- Sentencia [197/2011](#SENTENCIA_2011_197).

Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre. Complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria

En general.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134).

Artículo 2.- Sentencias [185/2011](#SENTENCIA_2011_185); [186/2011](#SENTENCIA_2011_186); [187/2011](#SENTENCIA_2011_187); [188/2011](#SENTENCIA_2011_188); [189/2011](#SENTENCIA_2011_189); [197/2011](#SENTENCIA_2011_197); [198/2011](#SENTENCIA_2011_198).

Artículo 3.- Sentencias [185/2011](#SENTENCIA_2011_185); [189/2011](#SENTENCIA_2011_189); [197/2011](#SENTENCIA_2011_197).

Artículo 3.1.- Sentencias [188/2011](#SENTENCIA_2011_188); [198/2011](#SENTENCIA_2011_198).

Artículo 3.1 in fine.- Sentencia [187/2011](#SENTENCIA_2011_187).

Artículo 3.3.- Sentencia [187/2011](#SENTENCIA_2011_187).

Artículo 4.- Sentencia [188/2011](#SENTENCIA_2011_188).

Artículo 5.- Sentencias [185/2011](#SENTENCIA_2011_185); [187/2011](#SENTENCIA_2011_187); [188/2011](#SENTENCIA_2011_188); [198/2011](#SENTENCIA_2011_198).

Artículo 5 in fine.- Sentencias [189/2011](#SENTENCIA_2011_189); [197/2011](#SENTENCIA_2011_197).

Artículo 6.- Sentencia [187/2011](#SENTENCIA_2011_187).

Artículo 6.3.- Sentencias [185/2011](#SENTENCIA_2011_185); [186/2011](#SENTENCIA_2011_186); [188/2011](#SENTENCIA_2011_188); [189/2011](#SENTENCIA_2011_189); [197/2011](#SENTENCIA_2011_197); [198/2011](#SENTENCIA_2011_198).

Artículo 6.4.- Sentencias [185/2011](#SENTENCIA_2011_185); [186/2011](#SENTENCIA_2011_186); [188/2011](#SENTENCIA_2011_188); [189/2011](#SENTENCIA_2011_189); [197/2011](#SENTENCIA_2011_197); [198/2011](#SENTENCIA_2011_198).

Artículo 8.- Sentencias [187/2011](#SENTENCIA_2011_187); [189/2011](#SENTENCIA_2011_189); [197/2011](#SENTENCIA_2011_197).

Artículo 8 excepto apartado 6.- Sentencias [185/2011](#SENTENCIA_2011_185); [186/2011](#SENTENCIA_2011_186); [188/2011](#SENTENCIA_2011_188).

Artículo 8 excepto apartados 1 y 6.- Sentencia [198/2011](#SENTENCIA_2011_198).

Artículo 9.- Sentencias [187/2011](#SENTENCIA_2011_187); [188/2011](#SENTENCIA_2011_188); [189/2011](#SENTENCIA_2011_189); [197/2011](#SENTENCIA_2011_197).

Artículo 11.- Sentencia [188/2011](#SENTENCIA_2011_188).

Disposición adicional única.- Sentencias [185/2011](#SENTENCIA_2011_185); [187/2011](#SENTENCIA_2011_187); [188/2011](#SENTENCIA_2011_188); [197/2011](#SENTENCIA_2011_197); [198/2011](#SENTENCIA_2011_198).

Disposición adicional única, apartados 1 a 3.- Sentencia [186/2011](#SENTENCIA_2011_186).

Disposición adicional única, apartados 3 y 4.- Sentencia [189/2011](#SENTENCIA_2011_189).

Ley 21/2001, de 27 de diciembre. Medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía

Artículo 6 j) apartados 1, 2.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204).

Artículo 7 apartado 3.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204).

Artículo 16 apartado 1.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204).

Disposición derogatoria única.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204).

Disposición final segunda, apartado 2.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204).

Ley 24/2001, de 27 de diciembre. Medidas fiscales, administrativas y del orden social

Disposición adicional vigésima tercera.- Sentencia [200/2011](#SENTENCIA_2011_200).

Ley 44/2002, de 22 de noviembre. Medidas de reforma del sistema financiero

En general.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118).

Artículo 8.2.- Sentencia [139/2011](#SENTENCIA_2011_139).

Artículo 8.3.- Sentencia [139/2011](#SENTENCIA_2011_139).

Artículo 8.5.- Sentencia [139/2011](#SENTENCIA_2011_139).

Artículo 8.10.- Sentencia [139/2011](#SENTENCIA_2011_139).

Artículo 8.15.- Sentencias [138/2011](#SENTENCIA_2011_138); [139/2011](#SENTENCIA_2011_139).

Artículo 8.15.- Sentencia [151/2011](#SENTENCIA_2011_151) (anula).

Artículo 8.15.- Sentencia [160/2011](#SENTENCIA_2011_160).

Artículo 8.17.- Sentencia [138/2011](#SENTENCIA_2011_138).

Disposición transitoria décima, párrafo 2.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118) (anula).

Disposición final primera.- Sentencia [139/2011](#SENTENCIA_2011_139).

Ley 52/2003, de 10 de diciembre. Disposiciones específicas en materia de seguridad social

Artículo 23.- Sentencias [121/2011](#SENTENCIA_2011_121); [146/2011](#SENTENCIA_2011_146); [147/2011](#SENTENCIA_2011_147).

Ley 1/2004, de 21 de diciembre. Horarios comerciales

Artículo 5 apartados 1, 4.- Sentencia [140/2011](#SENTENCIA_2011_140).

Disposición final primera.- Sentencia [140/2011](#SENTENCIA_2011_140).

Ley 7/2007, de 12 de abril. Estatuto básico del empleado público

Artículo 96.2.- Auto [178/2011](#AUTO_2011_178).

Ley 26/2009, de 23 de diciembre. Presupuestos generales del Estado para 2010

Artículo 22 (redactado por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo).- Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Artículo 22.4 (redactado por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo).- Auto [115/2011](#AUTO_2011_115).

Artículo 24 (redactado por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo).- Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Artículo 25 (redactado por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo).- Auto [115/2011](#AUTO_2011_115).

Artículo 28 (redactado por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo).- Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo. Medidas extraordinarias para la reducción del déficit público

En general.- Autos [180/2011](#AUTO_2011_180); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Artículo 1.- Autos [115/2011](#AUTO_2011_115); [179/2011](#AUTO_2011_179).

B) Disposiciones con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas

B.1) Andalucía

Ley del Parlamento de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre. Tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras

Disposición adicional quinta.- Sentencias [151/2011](#SENTENCIA_2011_151); [160/2011](#SENTENCIA_2011_160).

B.2) Aragón

Ley de las Cortes de Aragón 4/1999, de 25 de marzo. Ordenación farmacéutica

Artículo 24.4 inciso sobre no podrán participar en los concursos que se convoquen los farmacéuticos que hayan cumplido la edad de sesenta y cinco años.- Sentencia [117/2011](#SENTENCIA_2011_117) (anula).

B.3) Canarias

Ley del Parlamento de Canarias 13/2007, de 17 de mayo. Ordenación del transporte por carretera de Canarias

Artículo 88.- Auto [122/2011](#AUTO_2011_122).

Artículo 104 apartados 10, 11, 13, 19, 20, 22, 24.- Auto [122/2011](#AUTO_2011_122).

Artículo 106 apartados 2, 4, 5.- Auto [122/2011](#AUTO_2011_122).

Disposición transitoria tercera.- Auto [122/2011](#AUTO_2011_122).

B.4) Cantabria

Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo. Coordinación de policías locales

Disposición transitoria segunda inciso in fine.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175) (anula).

B.5) Castilla-La Mancha

Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril. Protección de la calidad del suministro eléctrico

Artículo 4.3 inciso sobre con cargo a la empresa distribuidora.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148) (anula).

Artículo 8.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148).

Artículo 15.1 apartados e), f).- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148) (anula).

Artículo 15.2 h).- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148) (anula).

Artículo 16.5 in fine.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148).

Artículo 17.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148).

Artículo 18 inciso sobre las graves a los dos años.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148) (anula).

B.6) Castilla y León

Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo. Declaración de proyecto regional del "complejo de ocio y aventura meseta-ski"

En general.- Auto [114/2011](#AUTO_2011_114).

B.7) Cataluña

Ley del Parlamento de Cataluña 9/1993, de 30 de septiembre. Patrimonio cultural catalán

Artículo 59.2 inciso 2.- Sentencia [184/2011](#SENTENCIA_2011_184) (anula).

Ley del Parlamento de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre. Del occitano, aranés en Arán

Artículo 2.3.- Auto [183/2011](#AUTO_2011_183).

Artículo 5 apartados 4, 7.- Auto [183/2011](#AUTO_2011_183).

Artículo 6.5.- Auto [183/2011](#AUTO_2011_183).

B.8) Extremadura

Ley de la Asamblea de Extremadura 3/1996, de 25 de junio. Atención farmacéutica

Artículo 11 párrafo 4.4.- Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161) (anula).

Artículo 11 párrafo 9.- Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161) (anula).

Ley de la Asamblea de Extremadura 6/2010, de 23 de junio. Medidas urgentes y complementarias para la reducción del déficit público en la Comunidad Autónoma.

En general.- Auto [180/2011](#AUTO_2011_180).

Ley de la Asamblea de Extremadura 9/2010, de 18 de octubre. Modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura

Artículo único, apartados 4, 5, 7, 13 a 15, 39 y 48.- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

B.9) Galicia

Ley del Parlamento de Galicia 4/1988, de 26 de mayo. Función pública de Galicia

Artículo 70.4.- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152).

Ley del Parlamento de Galicia 5/1999, de 21 de mayo. Ordenación farmacéutica

Artículo 19.5 inciso 1.- Auto [126/2011](#AUTO_2011_126).

B.10) La Rioja

Ley del Parlamento de La Rioja 5/2010, de 14 de mayo. Coordinación de policías locales de La Rioja

Artículo 5.1.- Auto [107/2011](#AUTO_2011_107).

B.11) Madrid

Ley de la Asamblea de Madrid 1/1998, de 2 de marzo. Fundaciones

Artículo 9.3.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120) (anula).

Disposición adicional primera, apartado 1 in fine.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120).

Disposición adicional primera, apartado 2.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120) (anula).

Ley de la Asamblea de Madrid 9/2009, de 23 de diciembre. Presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 2010

Artículo 19 (redactado por la Ley de la Asamblea de Madrid 4/2010, de 29 de junio).- Auto [115/2011](#AUTO_2011_115).

Artículo 22 (redactado por la Ley de la Asamblea de Madrid 4/2010, de 29 de junio).- Auto [115/2011](#AUTO_2011_115).

Ley de la Asamblea de Madrid 4/2010, de 29 de junio. Medidas urgentes, por la que se modifica la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2010, para su adecuación al Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público

En general.- Auto [115/2011](#AUTO_2011_115).

B.12) Navarra

Ley Foral del Parlamento de Navarra 12/2010, de 11 de junio. Adapta a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público

Artículo 8.2 párrafo 1.- Autos [108/2011](#AUTO_2011_108); [160/2011](#AUTO_2011_160).

Ley Foral del Parlamento de Navarra 16/2010, de 8 de noviembre. Registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo

En general.- Auto [132/2011](#AUTO_2011_132).

B.13) Valencia

Ley de las Cortes Valencianas 5/2011, de 1 de abril. Relaciones familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven

En general.- Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

4. ÍNDICE DE DISPOSICIONES

GENERALES IMPUGNADAS

A) Disposiciones del Estado

Resolución del Consejo Superior de Deportes, de 8 de septiembre de 1999. Subvenciones a Universidades privadas con programas de ayudas a deportistas universitarios de alto nivel, correspondientes al año 1999

En general.- Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156) (delimita).

Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo. Establece normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas

En general.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158).

Artículo 3.B.3, 5.- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207).

Artículo 5.2.A.1 epígrafe g).- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207).

Orden del Ministerio de Trabajo de 24 de julio de 2000. Regulación del procedimiento administrativo referente a las medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 en favor de trabajadores discapacitados en empresas de 50 o más trabajadores, reguladas por el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero

Artículo 8 párrafo 2.- Sentencia [194/2011](#SENTENCIA_2011_194) (delimita).

Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre. Modifica el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas

En general.- Sentencias [158/2011](#SENTENCIA_2011_158); [207/2011](#SENTENCIA_2011_207).

Real Decreto 835/2003, de 27 de junio. Regulación de la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales

Artículo 3.3.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159) (delimita).

Artículos 22 a 32.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159) (delimita).

Disposición adicional segunda.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159) (delimita).

Acuerdos de la Mesa del Senado, de 2 y 3 de diciembre de 2003. Enmiendas proyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de arbitraje

En general.- Sentencia [119/2011](#SENTENCIA_2011_119) (anula).

Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo. Bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del Área de servicios sociales, familias y discapacidad, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto de mayores y servicios sociales

En general.- Sentencia [178/2011](#SENTENCIA_2011_178).

Artículo 2 salvo el inciso 1.- Sentencia [178/2011](#SENTENCIA_2011_178) (delimita).

Artículos 4 a 6, 8 a 17.- Sentencia [178/2011](#SENTENCIA_2011_178) (delimita).

Anexos I a III.- Sentencia [178/2011](#SENTENCIA_2011_178) (delimita).

B) Disposiciones de las Comunidades y Ciudades Autónomas

B.1) Extremadura

Decreto de la Junta de Extremadura 121/1997, de 7 de octubre. Reglamento de desarrollo de la Ley de atención farmacéutica en materia de oficinas de farmacia y botiquines

En general.- Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161).

5. ÍNDICE DE DISPOSICIONES CITADAS

A) Constitución

Constitución española, de 27 de diciembre de 1978

Título I.- Sentencias [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), ff. 1, 3; [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP II.

Autos [101/2011](#AUTO_2011_101); [104/2011](#AUTO_2011_104); [115/2011](#AUTO_2011_115); [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Artículo 1.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 3.

Artículo 1.1.- Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 10; [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), ff. 7, 9; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 1, 5, 6, 8, 10, 11; [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 6; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 5; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 5; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 2, 4; [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), f. 5; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 4, 9.

Autos [134/2011](#AUTO_2011_134); [135/2011](#AUTO_2011_135); [136/2011](#AUTO_2011_136); [137/2011](#AUTO_2011_137); [138/2011](#AUTO_2011_138); [139/2011](#AUTO_2011_139); [140/2011](#AUTO_2011_140); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142); [144/2011](#AUTO_2011_144); [145/2011](#AUTO_2011_145); [146/2011](#AUTO_2011_146); [147/2011](#AUTO_2011_147).

Artículo 1.2.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 11.

Artículo 1.3.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 11.

Artículo 2.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 13; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 7.

Artículo 6.- Sentencia [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), ff. 5, 6.

Autos [134/2011](#AUTO_2011_134); [135/2011](#AUTO_2011_135); [136/2011](#AUTO_2011_136); [137/2011](#AUTO_2011_137); [138/2011](#AUTO_2011_138); [139/2011](#AUTO_2011_139); [140/2011](#AUTO_2011_140); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142); [147/2011](#AUTO_2011_147).

Artículo 7.- Auto [104/2011](#AUTO_2011_104).

Artículo 9.1.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 6; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 11.

Artículo 9.2.- Sentencia [205/2011](#SENTENCIA_2011_205), f. 2.

Autos [134/2011](#AUTO_2011_134); [138/2011](#AUTO_2011_138); [140/2011](#AUTO_2011_140).

Artículo 9.3.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1; [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), f. 1; [141/2011](#SENTENCIA_2011_141), f. 4; [146/2011](#SENTENCIA_2011_146), f. 3; [147/2011](#SENTENCIA_2011_147), f. 3; [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 1; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 1; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 2, 4, 5; [179/2011](#SENTENCIA_2011_179), f. 5; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 13; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 1, 2, 9.

Autos [113/2011](#AUTO_2011_113); [147/2011](#AUTO_2011_147); [178/2011](#AUTO_2011_178); [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Artículo 9.3 (interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos).- Sentencias [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 1, 26; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 12; [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 3.

Auto [137/2011](#AUTO_2011_137).

Artículo 9.3 (principio de legalidad).- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 1, 3.

Artículo 9.3 (seguridad jurídica).- Sentencias [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), f. 7; [123/2011](#SENTENCIA_2011_123), f. 3; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 3, 9; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 2, 5, 6; [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 7; [200/2011](#SENTENCIA_2011_200), f. 1.

Artículo 10.1.- Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), f. 4; [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), f. 4; [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 4, 5, 10, VP I; [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 2.

Auto [152/2011](#AUTO_2011_152).

Artículo 10.2.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 12; [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP I, VP II; [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), f. 6.

Artículo 12.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 1.

Artículo 14.- Sentencias [141/2011](#SENTENCIA_2011_141), ff. 1, 3; [143/2011](#SENTENCIA_2011_143), f. 2; [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), ff. 2 a 4; [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), ff. 1, 2, 4; [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 1; [162/2011](#SENTENCIA_2011_162), f. 1; [164/2011](#SENTENCIA_2011_164), f. 1; [165/2011](#SENTENCIA_2011_165), f. 1; [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), f. 1; [205/2011](#SENTENCIA_2011_205), ff. 1 a 4, 8.

Autos [151/2011](#AUTO_2011_151); [178/2011](#AUTO_2011_178); [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Artículo 14 (discriminación por circunstancias personales o sociales).- Sentencias [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), ff. 1, 4; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 2; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 2.

Auto [126/2011](#AUTO_2011_126).

Artículo 14 (discriminación por sexo).- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), ff. 2, 4.

Artículo 14 (igualdad en la aplicación de la ley).- Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), f. 4; [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 1, 6, 9, 28; [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), f. 2; [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 1, 2; [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), ff. 1 a 3; [165/2011](#SENTENCIA_2011_165), f. 3; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 4; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 4.

Autos [134/2011](#AUTO_2011_134); [135/2011](#AUTO_2011_135); [136/2011](#AUTO_2011_136); [137/2011](#AUTO_2011_137); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142); [144/2011](#AUTO_2011_144); [145/2011](#AUTO_2011_145); [146/2011](#AUTO_2011_146); [147/2011](#AUTO_2011_147).

Artículo 14 (igualdad en la ley).- Sentencias [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), ff. 1, 3 a 6; [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 10; [141/2011](#SENTENCIA_2011_141), f. 3; [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), f. 3; [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), ff. 2, 3; [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), ff. 1, 4.

Autos [113/2011](#AUTO_2011_113); [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Artículos 14 a 29 y 30.2.- Sentencia [141/2011](#SENTENCIA_2011_141), f. 2.

Artículo 15.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 1 a 8, VP I, VP II.

Artículo 16.2.- Sentencias [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), ff. 1, 8; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), ff. 2, 6; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), ff. 2, 6.

Autos [134/2011](#AUTO_2011_134); [138/2011](#AUTO_2011_138); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142); [145/2011](#AUTO_2011_145).

Artículo 17.- Sentencias [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), ff. 1, 3; [180/2011](#SENTENCIA_2011_180), f. 4.

Auto [185/2011](#AUTO_2011_185).

Artículo 17.1.- Sentencias [132/2011](#SENTENCIA_2011_132), f. 4; [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), ff. 1, 3; [142/2011](#SENTENCIA_2011_142), f. 1; [179/2011](#SENTENCIA_2011_179), ff. 1, 2, 5, 6; [180/2011](#SENTENCIA_2011_180), ff. 1 a 3, 5, 6.

Auto [112/2011](#AUTO_2011_112).

Artículo 17.2.- Sentencias [179/2011](#SENTENCIA_2011_179), f. 2; [180/2011](#SENTENCIA_2011_180), f. 2.

Artículo 17.4.- Sentencia [179/2011](#SENTENCIA_2011_179), f. 2.

Artículo 18.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 6, VP I, VP II.

Autos [139/2011](#AUTO_2011_139); [152/2011](#AUTO_2011_152).

Artículo 18.1.- Sentencias [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), ff. 1, 2; [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 1 a 8, VP I, VP II; [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 8; [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), ff. 1 a 3, 5, 8, VP.

Autos [138/2011](#AUTO_2011_138); [139/2011](#AUTO_2011_139); [140/2011](#AUTO_2011_140).

Artículo 18.2.- Sentencias [128/2011](#SENTENCIA_2011_128), f. 2; [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 1 a 8, VP I, VP II; [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 2, VP.

Artículo 18.3.- Sentencias [128/2011](#SENTENCIA_2011_128), f. 2; [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), ff. 2 a 4, VP.

Auto [165/2011](#AUTO_2011_165).

Artículo 18.4.- Sentencias [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP II; [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 8.

Auto [138/2011](#AUTO_2011_138).

Artículo 20.1 a).- Sentencia [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), f. 3.

Artículo 20.4.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP I.

Artículo 21.- Sentencia [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), ff. 1 a 5, 7.

Artículo 21.1.- Sentencia [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), f. 7.

Artículo 21.2.- Sentencia [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), f. 3.

Artículo 22.- Autos [134/2011](#AUTO_2011_134); [138/2011](#AUTO_2011_138); [139/2011](#AUTO_2011_139); [140/2011](#AUTO_2011_140); [147/2011](#AUTO_2011_147).

Artículo 22.2.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 7.

Artículo 23.- Sentencias [124/2011](#SENTENCIA_2011_124), ff. 1, 2; [125/2011](#SENTENCIA_2011_125), f. 3; [162/2011](#SENTENCIA_2011_162), ff. 1, 4; [164/2011](#SENTENCIA_2011_164), ff. 1, 5; [168/2011](#SENTENCIA_2011_168), ff. 1, 2; [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), f. 1.

Auto [146/2011](#AUTO_2011_146).

Artículo 23.1.- Sentencias [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), ff. 1, 3; [124/2011](#SENTENCIA_2011_124), f. 2; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 8; [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), ff. 1, 8; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 2; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 2.

Auto [138/2011](#AUTO_2011_138).

Artículo 23.2.- Sentencias [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), f. 4; [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), ff. 1, 3, 5, 9; [123/2011](#SENTENCIA_2011_123), ff. 1, 2; [124/2011](#SENTENCIA_2011_124), ff. 2, 3, 6; [125/2011](#SENTENCIA_2011_125), passim; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 1, 6, 8; [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 1; [162/2011](#SENTENCIA_2011_162), ff. 1, 4; [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), ff. 1 a 5, 7, 9, 10, 12; [164/2011](#SENTENCIA_2011_164), ff. 1, 3, 5 a 8; [165/2011](#SENTENCIA_2011_165), ff. 1, 2, 4, 5; [166/2011](#SENTENCIA_2011_166), passim; [167/2011](#SENTENCIA_2011_167), passim; [168/2011](#SENTENCIA_2011_168), ff. 3, 4; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), ff. 2 a 5, 7; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), ff. 2 a 5, 7; [171/2011](#SENTENCIA_2011_171), ff. 1 a 3; [172/2011](#SENTENCIA_2011_172), ff. 1 a 3; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 2, 4; [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), ff. 1, 5.

Autos [134/2011](#AUTO_2011_134); [135/2011](#AUTO_2011_135); [136/2011](#AUTO_2011_136); [137/2011](#AUTO_2011_137); [138/2011](#AUTO_2011_138); [139/2011](#AUTO_2011_139); [140/2011](#AUTO_2011_140); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142); [144/2011](#AUTO_2011_144); [145/2011](#AUTO_2011_145); [146/2011](#AUTO_2011_146); [147/2011](#AUTO_2011_147); [178/2011](#AUTO_2011_178).

Artículo 24.- Sentencias [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 3, 10, 12, 14, 26; [141/2011](#SENTENCIA_2011_141), ff. 1, 5; [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), ff. 2 a 4; [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 5; [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), ff. 2, 3, VP; [162/2011](#SENTENCIA_2011_162), ff. 1, 4; [164/2011](#SENTENCIA_2011_164), ff. 1, 5; [181/2011](#SENTENCIA_2011_181), ff. 2, 4; [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), f. 3.

Autos [113/2011](#AUTO_2011_113); [151/2011](#AUTO_2011_151).

Artículo 24.1.- Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), ff. 1, 3; [123/2011](#SENTENCIA_2011_123), ff. 1 a 3; [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 1, 9, 11, 16, 19, 28; [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), ff. 1 a 3, 8, 9; [128/2011](#SENTENCIA_2011_128), f. 2; [132/2011](#SENTENCIA_2011_132), ff. 1 a 5; [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), ff. 1 a 4, 6, VP; [141/2011](#SENTENCIA_2011_141), f. 4; [143/2011](#SENTENCIA_2011_143), ff. 1, 2; [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), ff. 2, 3; [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 1; [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 1, 2, 11, VP II; [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), ff. 1, 2; [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), ff. 1 a 3, 6, VP; [165/2011](#SENTENCIA_2011_165), ff. 1, 3; [171/2011](#SENTENCIA_2011_171), f. 1; [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 1; [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), passim; [179/2011](#SENTENCIA_2011_179), ff. 1, 2, 5; [180/2011](#SENTENCIA_2011_180), ff. 1, 2; [181/2011](#SENTENCIA_2011_181), ff. 1, 3, 4; [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), passim; [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), ff. 1, 3 a 6, 8, 9, VP; [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), ff. 1, 3, 4, 6; [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), ff. 6, 7; [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), ff. 1, 3, 4; [200/2011](#SENTENCIA_2011_200), f. 1; [202/2011](#SENTENCIA_2011_202), ff. 3, 4; [206/2011](#SENTENCIA_2011_206), ff. 1 a 3.

Autos [113/2011](#AUTO_2011_113); [114/2011](#AUTO_2011_114); [121/2011](#AUTO_2011_121); [146/2011](#AUTO_2011_146); [155/2011](#AUTO_2011_155); [168/2011](#AUTO_2011_168); [185/2011](#AUTO_2011_185).

Artículo 24.2.- Sentencias [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 3, 15; [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 5; [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 1; [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), f. 3; [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), f. 2; [179/2011](#SENTENCIA_2011_179), f. 2.

Artículo 24.2 (derecho a la asistencia de letrado).- Sentencia [132/2011](#SENTENCIA_2011_132), f. 4.

Artículo 24.2 (derecho a la defensa).- Sentencias [132/2011](#SENTENCIA_2011_132), f. 4; [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 1; [142/2011](#SENTENCIA_2011_142), f. 4; [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), ff. 1, 3; [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), f. 5; [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 3; [181/2011](#SENTENCIA_2011_181), f. 1.

Artículo 24.2 (derecho a la presunción de inocencia).- Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), f. 1; [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 1, 8, 11, 20, 22, 27; [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), ff. 1, 5, 6; [128/2011](#SENTENCIA_2011_128), ff. 1, 4; [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), ff. 1, 5, 6; [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), ff. 1, 2, 4; [142/2011](#SENTENCIA_2011_142), f. 1; [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 1; [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), ff. 1, 2; [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), ff. 1, 7; [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), ff. 1, 8; [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 1.

Artículo 24.2 (derecho a la prueba).- Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), ff. 1, 2; [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 1, 4, 13; [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 1.

Artículo 24.2 (derecho a ser informado de la acusación).- Sentencia [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 3.

Artículo 24.2 (derecho a un proceso con todas las garantías).- Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), ff. 1, 4; [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 1, 3, 9, 10, 27; [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), ff. 1, 5, 6; [128/2011](#SENTENCIA_2011_128), f. 1; [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), ff. 1, 2; [142/2011](#SENTENCIA_2011_142), ff. 1 a 3; [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 3; [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), f. 1; [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), ff. 1, 5; [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), ff. 1, 8, VP; [180/2011](#SENTENCIA_2011_180), ff. 1, 2; [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), f. 1.

Artículo 24.2 (derecho a un proceso sin dilaciones).- Sentencias [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 1, 5; [132/2011](#SENTENCIA_2011_132), ff. 1, 2; [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP II; [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 2.

Artículo 24.2 (derecho al juez ordinario predeterminado por la ley).- Sentencias [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), VP; [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 11; [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), ff. 1, 5, 7.

Artículo 25.- Sentencias [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 1, 3, 8, 10, 16; [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), ff. 2 a 5; [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), f. 2; [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), f. 3.

Auto [185/2011](#AUTO_2011_185).

Artículo 25.1.- Sentencias [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 16, 19, 27; [142/2011](#SENTENCIA_2011_142), f. 1; [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), ff. 2 a 4, 6, 7; [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 9; [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), f. 2; [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), ff. 1 a 3.

Artículo 25.2.- Sentencia [206/2011](#SENTENCIA_2011_206), ff. 5, 7.

Artículo 27.- Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), f. 4.

Artículo 27.1.- Sentencia [206/2011](#SENTENCIA_2011_206), f. 5.

Artículo 27.10.- Sentencias [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), ff. 4, 6, 7; [206/2011](#SENTENCIA_2011_206), ff. 1, 3 a 7.

Artículo 28.1.- Autos [101/2011](#AUTO_2011_101); [104/2011](#AUTO_2011_104); [115/2011](#AUTO_2011_115).

Artículo 31.- Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Artículo 31.1.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 5.

Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Artículo 31.2.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 4, 11.

Artículo 31.3.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 4, 11; [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), ff. 4, 6.

Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Artículo 33.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 5.

Auto [184/2011](#AUTO_2011_184).

Artículo 33.3.- Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Artículo 34.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), ff. 1, 7, 12.

Artículo 34.1.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), ff. 5 a 7, 13.

Artículo 34.2.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 7.

Artículo 35.2.- Auto [179/2011](#AUTO_2011_179).

Artículo 36.- Sentencia [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), ff. 1, 3.

Artículo 37.1.- Autos [101/2011](#AUTO_2011_101); [104/2011](#AUTO_2011_104); [115/2011](#AUTO_2011_115); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Artículo 38.- Sentencias [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), ff. 1, 3; [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), f. 2; [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 1; [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 4.

Artículo 39.- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 2.

Auto [151/2011](#AUTO_2011_151).

Artículo 39.1.- Sentencia [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), f. 6.

Artículo 39.2.- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 3.

Artículo 40.1.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 4; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 11; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 7; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 9; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 10; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 10; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 2, 8.

Autos [108/2011](#AUTO_2011_108); [160/2011](#AUTO_2011_160).

Artículo 41.- Sentencias [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 2; [205/2011](#SENTENCIA_2011_205), ff. 1 a 3, 7 a 9.

Artículo 43.- Sentencias [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 3; [205/2011](#SENTENCIA_2011_205), f. 9.

Artículo 43.1.- Sentencias [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 4, VP I; [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), f. 7; [205/2011](#SENTENCIA_2011_205), f. 1.

Artículo 43.2.- Sentencia [205/2011](#SENTENCIA_2011_205), f. 1.

Artículo 45.- Sentencias [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), f. 1; [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), ff. 1, 6; [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 6, 8; [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), ff. 1, 7.

Auto [114/2011](#AUTO_2011_114).

Artículo 45.1.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 4, VP I.

Artículo 45.2.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), ff. 2, 3.

Artículo 46.- Sentencia [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 1.

Artículo 47.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 4, VP I.

Auto [113/2011](#AUTO_2011_113).

Artículo 49.- Sentencia [205/2011](#SENTENCIA_2011_205), ff. 1, 9.

Artículo 50.- Sentencia [205/2011](#SENTENCIA_2011_205), f. 3.

Artículo 53.2.- Sentencias [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP I; [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), f. 3.

Auto [147/2011](#AUTO_2011_147).

Artículo 66.- Sentencias [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), f. 6; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 1, 5, 11; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 2, 4.

Artículo 66.1.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 5, 11; [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), f. 4.

Artículo 66.2.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 3 a 6, 8, 11, 12; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 2, 3; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 4, 9.

Artículo 72.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 6.

Artículo 74.2.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 6, 11.

Artículo 75.2.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 10.

Artículo 81.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 11; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 7.

Artículo 81.1.- Sentencias [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), ff. 1, 3; [200/2011](#SENTENCIA_2011_200), f. 1.

Artículo 81.2.- Sentencias [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), ff. 1, 4; [146/2011](#SENTENCIA_2011_146), f. 3; [147/2011](#SENTENCIA_2011_147), f. 3.

Artículo 84.- Sentencia [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), f. 4.

Artículo 86.- Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), ff. 4, 5, 7.

Auto [180/2011](#AUTO_2011_180).

Artículo 86.1.- Sentencias [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), ff. 1 a 5, 7; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 3.

Autos [101/2011](#AUTO_2011_101); [104/2011](#AUTO_2011_104); [115/2011](#AUTO_2011_115); [150/2011](#AUTO_2011_150); [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Artículo 86.2.- Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), f. 4.

Artículo 86.3.- Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), f. 7.

Artículo 87.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 8; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 2.

Artículo 87.1.- Sentencias [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), ff. 4, 6; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 5, 6; [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), f. 4.

Artículo 87.2.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 6.

Artículo 87.3.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 6.

Artículo 88.- Sentencias [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), ff. 4, 6, 9; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 1, 5, 6, 10; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 2, 4.

Artículo 89.- Sentencia [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), ff. 4, 6.

Artículo 89.1.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 6.

Artículo 89.2.- Sentencia [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), f. 6.

Artículo 90.- Sentencias [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), ff. 4, 6; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 5.

Artículo 90.1.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 5.

Artículo 90.2.- Sentencias [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), ff. 4, 6, 8, 9; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 6 a 8.

Artículo 90.3.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 10.

Artículo 91.- Sentencias [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), f. 6; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 5.

Artículo 93.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 6, 9.

Artículo 96.1.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP I.

Artículo 99.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 5.

Artículo 100.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 5.

Artículo 103.1.- Sentencias [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), ff. 6, 7; [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 3; [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 3.

Artículo 103.3.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), ff. 1, 5.

Autos [178/2011](#AUTO_2011_178); [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Artículo 104.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 7.

Artículo 104.1.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 2.

Artículo 105 c).- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), ff. 1 a 4.

Artículo 106.- Sentencia [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), f. 2.

Autos [114/2011](#AUTO_2011_114); [168/2011](#AUTO_2011_168).

Artículo 106.1.- Sentencias [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), passim; [202/2011](#SENTENCIA_2011_202), ff. 3, 4.

Artículo 107.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1.

Artículo 117.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 10, 11.

Auto [151/2011](#AUTO_2011_151).

Artículo 117.1.- Sentencias [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), f. 9; [179/2011](#SENTENCIA_2011_179), f. 5; [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), f. 5.

Artículo 117.3.- Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), ff. 4, 6, 9; [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 9, 13, 16, 18, 21; [132/2011](#SENTENCIA_2011_132), f. 3; [141/2011](#SENTENCIA_2011_141), f. 2; [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 2; [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), f. 9; [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), f. 2; [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 2; [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), f. 4; [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), ff. 4, 5, 9.

Auto [112/2011](#AUTO_2011_112).

Artículo 117.5.- Sentencias [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), ff. 1, 2, 4, 5; [202/2011](#SENTENCIA_2011_202), ff. 3, 4.

Auto [168/2011](#AUTO_2011_168).

Artículo 120.2.- Sentencia [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2.

Artículo 120.3.- Sentencias [179/2011](#SENTENCIA_2011_179), f. 5; [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), f. 3.

Artículo 122.1.- Sentencia [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), ff. 1, 3.

Artículo 123.1.- Sentencias [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 10; [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), f. 9.

Artículo 124.1.- Sentencia [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), f. 3.

Artículo 128.1.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 6.

Artículo 131.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 4; [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), f. 2; [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 1; [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 4; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 11; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 7; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 9; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 10; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 10; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 2, 8.

Artículo 132.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), ff. 1, 2, 6, 7.

Artículo 132.2.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 6.

Artículo 133.1.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 8; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 11; [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), ff. 1, 4, 6.

Artículo 133.2.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 11; [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), ff. 1, 4, 6.

Artículo 134.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 11, 12; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 3; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 7.

Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Artículo 134.1.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 4, 11.

Auto [179/2011](#AUTO_2011_179).

Artículo 134.2.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 1, 4, 11; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 3.

Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Artículo 134.4.- Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Artículo 134.5.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 4.

Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Artículo 134.6.- Sentencia [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), f. 4.

Artículo 134.7.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 1, 11, 12; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 3.

Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Artículo 135.- Sentencia [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 7.

Artículo 135 (redactado por la reforma constitucional de 27 de septiembre de 2011).- Sentencias [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), ff. 1, 3; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 2, 4; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 2, 4; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 2, 4; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 2; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 2, 4; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 2, 4; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 2, 4; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 2, 4; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 2, 4; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 2, 4; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 2, 4.

Auto [160/2011](#AUTO_2011_160).

Artículo 135.1 (redactado por la reforma constitucional de 27 de septiembre de 2011).- Sentencias [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), f. 3; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 4; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 4; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 3; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 4; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 4; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 4; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 4; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 4; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 4; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 4.

Artículo 135.3 (redactado por la reforma constitucional de 27 de septiembre de 2011).- Sentencias [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), f. 3; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 4; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 4; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 3; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 4; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 4; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 4; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 4.

Artículo 136.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 10.

Artículo 136.1.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 10.

Artículo 136.2.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), VP.

Artículo 136.2 párrafo 2.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), VP.

Artículo 137.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 3, 4, 7, 8, 12 a 14; [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), f. 1; [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), f. 3; [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 4; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 4; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 5; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 5; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 3; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 5; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 5, 7; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 5; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 5; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 5; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 5, 8; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 5.

Artículo 138.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 4; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 1; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 7; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 9; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 10; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 10; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 2, 8.

Artículo 139.- Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 1.

Artículo 139.1.- Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 10; [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 1.

Artículo 139.2.- Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), ff. 1, 4.

Artículo 140.- Sentencias [125/2011](#SENTENCIA_2011_125), f. 3; [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 3, 13, 14; [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), ff. 1, 4; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 7; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 2; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 8.

Artículo 141.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 13, 14; [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 4.

Artículo 142.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 3, 12, 14; [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), ff. 1, 4; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 2, 7; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 2; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 8.

Artículo 147.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 1, 2, 6, 7.

Artículo 147.2 d).- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 7.

Artículo 148.1.20.- Sentencia [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), f. 4.

Artículo 149.1.- Sentencias [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), f. 2; [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), ff. 4, 5; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 4; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 5; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 5; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 5; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), f. 6.

Artículo 149.1.1.- Sentencias [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 8; [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), ff. 1, 3; [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), f. 4.

Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 149.1.3.- Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 10; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), f. 4.

Artículo 149.1.6.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 8.

Artículo 149.1.7.- Sentencia [194/2011](#SENTENCIA_2011_194), ff. 4, 6.

Auto [115/2011](#AUTO_2011_115).

Artículo 149.1.8.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 8.

Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

Artículo 149.1.10.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 10.

Artículo 149.1.11.- Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 1, 3, 9, 11; [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 4, 5, 7, 8, 13 a 15; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), f. 1; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), ff. 1, 3, 4; [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), f. 2; [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 1; [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), ff. 1, 4; [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), ff. 1, 3; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 1; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 2, 4, 13; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 2, 5, 11; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 2, 13; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 2, 3, 14; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 2, 5, 12; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 2, 5, 9; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 2, 5, 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 2, 5, 10, 13, 15; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 2, 5, 10; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 2, 5; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 2, 5.

Auto [108/2011](#AUTO_2011_108).

Artículo 149.1.13.- Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 1, 3, 11; [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 3 a 5, 7, 8, 10 a 15, 17; [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), f. 1; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), f. 1; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), ff. 1, 3, 4; [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), ff. 1 a 4; [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 1, 3, 6; [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 4; [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), ff. 1, 3 a 5; [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 1, 6, 8 a 10; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 2, 4, 5, 10, 11, 13; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 2, 5 a 7, 9, 11; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 2, 5, 6, 9, 11 a 13; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 2 a 4, 7, 10 a 12, 14; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 2, 5, 6, 11, 12; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 2, 5 a 7, 9; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 2, 5 a 8, 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 2, 5, 6, 10, 12 a 16; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 2, 5, 6, 10, 12, 13; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 2, 5, 6, 8; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 2, 5, 6 a 8; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 1, 3, 5 a 8.

Autos [108/2011](#AUTO_2011_108); [180/2011](#AUTO_2011_180); [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 149.1.14.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 4, 5, 7, 8, 11, 13 a 15; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 4; [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), ff. 1, 3, 4; [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), ff. 1, 4, 6; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 2, 4, 5, 11; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 2, 5 a 7; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 2, 5, 6, 9; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 2 a 4, 7; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 2, 5, 6; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 2, 5, 6, 9; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 2, 5, 6; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 2, 5, 6, 10; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 2, 5, 6, 10, 13; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 2, 5, 6; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 2, 5, 6, 8; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 7.

Auto [108/2011](#AUTO_2011_108).

Artículo 149.1.16.- Sentencias [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 1; [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 1, 6, 8, 10, 11; [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), ff. 1, 3; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 1, 3, 5, 6, 8.

Artículo 149.1.18.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 5, 7, 12 a 14, 16; [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), f. 1; [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 10; [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), ff. 2, 5; [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), ff. 1, 3; [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), ff. 1, 6, 7; [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), ff. 1, 3 a 6, 8; [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), ff. 1, 4; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 2, 4; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 2, 5; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 2, 5; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 2, 3; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 2, 5; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 2, 5, 9; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 2, 5; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 2, 5; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 2, 5; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 2, 5; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 2, 5.

Autos [180/2011](#AUTO_2011_180); [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 149.1.22.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 10; [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 1, 3.

Artículo 149.1.23.- Sentencias [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 1, 6, 10; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 1, 3, 5, 8.

Auto [114/2011](#AUTO_2011_114).

Artículo 149.1.25.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 1, 3, 6.

Artículo 149.1.28.- Sentencia [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 1.

Artículo 149.1.29.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), ff. 3, 6, 7.

Auto [107/2011](#AUTO_2011_107).

Artículo 149.1.30.- Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), ff. 1, 4 a 6, VP.

Artículo 149.2.- Sentencias [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), f. 1; [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 1.

Artículo 149.3.- Sentencias [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), f. 4; [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 1; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 1; [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 1.

Artículo 153.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 9, 10.

Artículo 156.- Sentencias [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), ff. 1, 3; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 2, 4; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 2, 5; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 2, 5; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 2, 3; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 2, 5; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 5; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 2, 5; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 5; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 5; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 2, 6; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 5; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 1, 2, 8.

Artículo 156.1.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 3, 4, 7, 8, 11; [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), f. 4; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 5; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 6; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 6, 11; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 4, 10; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 6; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 2, 6; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 6, 8; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 2, 6; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 2, 6, 13; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 6; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 2, 6, 8; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 7, 8.

Artículo 157.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 8; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 7.

Artículo 157.1.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 6, 8.

Artículo 157.1 e).- Sentencia [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 2.

Artículo 157.3.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 8, 10, 11; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 10; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 9; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 12; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 11.

Artículo 161.1 c).- Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), f. 5.

Artículo 161.2.- Sentencias [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), ff. 2, 3; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 2.

Autos [107/2011](#AUTO_2011_107); [108/2011](#AUTO_2011_108); [114/2011](#AUTO_2011_114); [132/2011](#AUTO_2011_132); [161/2011](#AUTO_2011_161); [181/2011](#AUTO_2011_181); [183/2011](#AUTO_2011_183).

Artículo 162.1.- Sentencia [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 2.

Artículo 162.1 a).- Auto [132/2011](#AUTO_2011_132).

Artículo 162.1 b).- Sentencias [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), f. 2; [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), f. 4.

Artículo 163.- Autos [151/2011](#AUTO_2011_151); [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Artículo 164.1.- Sentencias [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 3; [202/2011](#SENTENCIA_2011_202), f. 2.

Autos [126/2011](#AUTO_2011_126); [168/2011](#AUTO_2011_168).

Constitución española. Reforma del artículo 135 CE, de 27 de septiembre de 2011

Exposición de motivos.- Sentencias [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), f. 3; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 4; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 4; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 4; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 3; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 4; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 4; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 4; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 4; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 4; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 4; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 4.

Artículo único.- Sentencias [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), ff. 1, 3; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 2, 4; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 2, 4; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 2, 4; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 2, 3; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 2, 4; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 2, 4; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 2, 4; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 2, 4; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 2, 4; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 2, 4; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 2, 4.

Disposición final única.- Sentencias [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), f. 1; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 2; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 2; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 2; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 2; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 2; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 2; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 2; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 2; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 2; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 2; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 2.

B) Tribunal Constitucional

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre. Tribunal Constitucional

Artículo 1.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 2.

Artículo 10.1 n).- Sentencia [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), f. 6.

Artículo 13.- Sentencias [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), f. 6; [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), VP; [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP I.

Artículo 27.1.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 2; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 2.

Artículo 28.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 2.

Artículo 28.1.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 6, 10; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 4.

Artículo 30.- Sentencias [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), ff. 2, 3; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 2.

Autos [132/2011](#AUTO_2011_132); [183/2011](#AUTO_2011_183).

Artículo 32.- Auto [132/2011](#AUTO_2011_132).

Artículo 35.- Sentencias [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 3; [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 2.

Autos [104/2011](#AUTO_2011_104); [113/2011](#AUTO_2011_113).

Artículo 35.1.- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 2.

Autos [101/2011](#AUTO_2011_101); [113/2011](#AUTO_2011_113); [151/2011](#AUTO_2011_151); [152/2011](#AUTO_2011_152); [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Artículo 35.2.- Sentencias [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 2; [200/2011](#SENTENCIA_2011_200), f. 2; [202/2011](#SENTENCIA_2011_202), f. 3.

Autos [101/2011](#AUTO_2011_101); [104/2011](#AUTO_2011_104); [178/2011](#AUTO_2011_178); [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Artículo 36.- Autos [104/2011](#AUTO_2011_104); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Artículo 37.1.- Sentencia [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 3.

Autos [101/2011](#AUTO_2011_101); [104/2011](#AUTO_2011_104); [113/2011](#AUTO_2011_113); [152/2011](#AUTO_2011_152); [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Artículo 38.1.- Sentencias [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 3; [202/2011](#SENTENCIA_2011_202), f. 2.

Autos [126/2011](#AUTO_2011_126); [150/2011](#AUTO_2011_150); [168/2011](#AUTO_2011_168).

Artículo 39.1.- Sentencias [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), f. 2; [147/2011](#SENTENCIA_2011_147), f. 3.

Auto [150/2011](#AUTO_2011_150).

Artículo 39.2.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 8.

Artículo 40.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 8.

Artículo 40.1.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 2; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 6.

Artículo 41.1.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP I.

Artículo 41.3.- Auto [159/2011](#AUTO_2011_159).

Artículo 42.- Sentencia [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), ff. 2, 5.

Artículo 43.- Sentencias [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), f. 2; [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 3; [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 3; [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), f. 4; [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), f. 2.

Auto [120/2011](#AUTO_2011_120).

Artículo 43.1.- Autos [129/2011](#AUTO_2011_129); [134/2011](#AUTO_2011_134); [135/2011](#AUTO_2011_135); [136/2011](#AUTO_2011_136); [137/2011](#AUTO_2011_137); [138/2011](#AUTO_2011_138); [139/2011](#AUTO_2011_139); [140/2011](#AUTO_2011_140); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142); [144/2011](#AUTO_2011_144); [145/2011](#AUTO_2011_145); [146/2011](#AUTO_2011_146); [147/2011](#AUTO_2011_147).

Artículo 44.- Sentencias [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), f. 2; [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 2; [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), f. 4.

Auto [120/2011](#AUTO_2011_120).

Artículo 44 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencia [125/2011](#SENTENCIA_2011_125), f. 2.

Artículo 44.1.- Sentencias [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 1; [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), f. 2.

Auto [146/2011](#AUTO_2011_146).

Artículo 44.1 a).- Sentencias [141/2011](#SENTENCIA_2011_141), f. 2; [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 2.

Auto [129/2011](#AUTO_2011_129).

Artículo 44.1 a) (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), f. 2; [125/2011](#SENTENCIA_2011_125), f. 2; [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 4, 13, 19; [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), f. 1.

Artículo 44.1 b).- Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), f. 6; [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 16, 21.

Artículo 44.1 c).- Sentencia [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), f. 2.

Auto [140/2011](#AUTO_2011_140).

Artículo 44.1 c) (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), f. 2; [125/2011](#SENTENCIA_2011_125), f. 2; [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 3, 6; [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), f. 5; [132/2011](#SENTENCIA_2011_132), f. 2.

Artículo 44.2 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencias [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), f. 2; [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), f. 2.

Artículo 46.1 b).- Sentencia [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), f. 4.

Artículo 46.1 b) (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencia [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), f. 2.

Artículo 49 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 7.

Artículo 49.1 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencias [143/2011](#SENTENCIA_2011_143), f. 2; [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), ff. 1, 2; [164/2011](#SENTENCIA_2011_164), f. 3; [165/2011](#SENTENCIA_2011_165), f. 2; [166/2011](#SENTENCIA_2011_166), f. 2; [167/2011](#SENTENCIA_2011_167), ff. 1, 2; [168/2011](#SENTENCIA_2011_168), f. 2; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), ff. 2, 3; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), ff. 2, 3; [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), f. 1; [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), f. 3.

Artículo 50.1.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), f. 2.

Artículo 50.1 a).- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP I.

Artículo 50.1 a) (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencias [125/2011](#SENTENCIA_2011_125), f. 2; [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 3, 4, 13, 19; [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), ff. 2, 5; [132/2011](#SENTENCIA_2011_132), f. 2; [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), f. 1; [143/2011](#SENTENCIA_2011_143), f. 2; [167/2011](#SENTENCIA_2011_167), f. 1; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 2.

Autos [134/2011](#AUTO_2011_134); [135/2011](#AUTO_2011_135); [136/2011](#AUTO_2011_136); [137/2011](#AUTO_2011_137); [138/2011](#AUTO_2011_138); [139/2011](#AUTO_2011_139); [140/2011](#AUTO_2011_140); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142); [144/2011](#AUTO_2011_144); [145/2011](#AUTO_2011_145); [146/2011](#AUTO_2011_146); [147/2011](#AUTO_2011_147).

Artículo 50.1 b) (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencias [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), f. 3; [143/2011](#SENTENCIA_2011_143), f. 2; [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 2; [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), ff. 1, 2.

Auto [165/2011](#AUTO_2011_165).

Artículo 50.1 c).- Sentencia [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), f. 2.

Artículo 51.2.- Sentencia [128/2011](#SENTENCIA_2011_128), f. 1.

Auto [111/2011](#AUTO_2011_111).

Artículo 52.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 7.

Artículo 52.1 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), f. 2.

Artículo 52.2 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Auto [112/2011](#AUTO_2011_112).

Artículo 53 a).- Sentencia [124/2011](#SENTENCIA_2011_124), f. 6.

Artículo 55.- Sentencia [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 5.

Artículo 55.1 c).- Sentencias [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 5; [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), f. 5; [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), f. 7.

Artículo 55.2 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencia [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), f. 1.

Artículo 56 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Auto [111/2011](#AUTO_2011_111).

Artículo 56.2 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Autos [111/2011](#AUTO_2011_111); [112/2011](#AUTO_2011_112); [158/2011](#AUTO_2011_158).

Artículo 56.3 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Auto [111/2011](#AUTO_2011_111).

Artículo 56.4 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Auto [111/2011](#AUTO_2011_111).

Artículo 56.6 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Auto [111/2011](#AUTO_2011_111).

Artículo 57.- Sentencia [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), f. 1.

Artículo 59.- Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), f. 5.

Artículo 63.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 2.

Artículo 63.3.- Sentencias [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 2; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), f. 2.

Artículo 80.- Sentencia [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), f. 2.

Autos [122/2011](#AUTO_2011_122); [131/2011](#AUTO_2011_131); [133/2011](#AUTO_2011_133); [159/2011](#AUTO_2011_159); [160/2011](#AUTO_2011_160).

Artículo 81.1.- Sentencia [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), f. 2.

Artículo 84.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 2; [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 2.

Artículo 86.- Auto [122/2011](#AUTO_2011_122).

Artículo 86.1.- Auto [159/2011](#AUTO_2011_159).

Artículo 87.1.- Auto [186/2011](#AUTO_2011_186).

Artículo 90.2.- Sentencias [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), VP; [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), VP; [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP I, VP II; [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), VP; [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), VP.

Autos [113/2011](#AUTO_2011_113); [183/2011](#AUTO_2011_183).

Artículo 92.- Autos [121/2011](#AUTO_2011_121); [186/2011](#AUTO_2011_186).

Artículo 93.2.- Auto [160/2011](#AUTO_2011_160).

Artículo 95.2.- Auto [159/2011](#AUTO_2011_159).

Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional, de 18 de junio de 1996. Asistencia jurídica gratuita en los procesos de amparo constitucional

En general.- Auto [120/2011](#AUTO_2011_120).

Capítulo III, sección 1.- Auto [120/2011](#AUTO_2011_120).

Capítulo III, sección 2.- Auto [120/2011](#AUTO_2011_120).

Artículo 1.- Auto [120/2011](#AUTO_2011_120).

Artículo 3.- Sentencia [141/2011](#SENTENCIA_2011_141), f. 2.

Artículo 8.- Auto [120/2011](#AUTO_2011_120).

Artículo 9.- Auto [120/2011](#AUTO_2011_120).

Artículo 10.- Auto [120/2011](#AUTO_2011_120).

Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo. Modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional

En general.- Sentencias [125/2011](#SENTENCIA_2011_125), f. 2; [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 3, 4, 13, 19; [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), ff. 2, 5; [132/2011](#SENTENCIA_2011_132), f. 2; [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), ff. 1, 3; [143/2011](#SENTENCIA_2011_143), f. 2; [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), ff. 1, 2; [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), f. 2; [164/2011](#SENTENCIA_2011_164), f. 3; [165/2011](#SENTENCIA_2011_165), f. 2; [166/2011](#SENTENCIA_2011_166), f. 2; [167/2011](#SENTENCIA_2011_167), ff. 1, 2; [168/2011](#SENTENCIA_2011_168), f. 2; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), ff. 2, 3; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), ff. 2, 3; [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), ff. 1, 2; [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), ff. 1, 2; [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), f. 2; [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), ff. 3, 4.

Autos [111/2011](#AUTO_2011_111); [112/2011](#AUTO_2011_112); [134/2011](#AUTO_2011_134); [135/2011](#AUTO_2011_135); [136/2011](#AUTO_2011_136); [137/2011](#AUTO_2011_137); [138/2011](#AUTO_2011_138); [139/2011](#AUTO_2011_139); [140/2011](#AUTO_2011_140); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142); [144/2011](#AUTO_2011_144); [145/2011](#AUTO_2011_145); [146/2011](#AUTO_2011_146); [147/2011](#AUTO_2011_147); [165/2011](#AUTO_2011_165).

Disposición transitoria tercera.- Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), f. 2; [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP I.

C) Cortes Generales

Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982

En general.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 6.

Artículo 40.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 2, 4.

Artículo 40.2.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 10.

Artículo 43.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 1, 10; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 2, 4.

Artículo 43.2.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 10.

Artículo 43.3.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 10.

Artículo 46.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 1, 10; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 2, 4.

Artículo 46.1.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 10.

Artículo 91.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 2, 4.

Artículo 91.1.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 10.

Artículo 93.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 2, 4.

Artículo 93.2.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 10.

Artículo 94.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 2, 4.

Artículo 109.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 1, 6, 10; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 2, 4.

Artículo 110.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 6.

Artículo 112.2.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 2, 4.

Artículo 123.- Sentencia [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), f. 4.

Artículo 125.- Sentencias [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), f. 4; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 6.

Artículo 126.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 6.

Artículo 127.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 6.

Artículo 148.1.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 10.

Artículo 184.2.- Sentencia [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), f. 4.

Artículo 191.1.- Sentencia [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), f. 4.

Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994. Texto refundido

En general.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 6.

Artículo 49.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 2, 4.

Artículo 51.3.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 9.

Artículo 56.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 9.

Artículo 56 bis 1.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 9.

Artículo 104.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 2, 4.

Artículo 104.1.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 6.

Artículo 106.- Sentencias [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), ff. 6, 8, 9; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 1, 6; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 2, 4.

Artículo 107.- Sentencias [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), ff. 4, 6, 8, 9; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 7.

Artículo 107.1.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 6.

Artículo 107.2.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 6.

Artículo 108.- Sentencias [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), f. 4; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 6.

Artículo 108.1.- Sentencia [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), f. 9.

Artículo 115.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 1 a 3, 5.

Artículo 133.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 2, 4.

Acuerdos de la Mesa del Senado, de 2 y 3 de diciembre de 2003. Enmiendas proyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de arbitraje

En general.- Sentencia [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), f. 1.

D) Leyes Orgánicas

Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre. General penitenciaria

Artículo 56.2 (redactado por la Ley Orgánica 6/2003, de 30 de junio).- Sentencia [206/2011](#SENTENCIA_2011_206), ff. 2, 4 a 7.

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre. Financiación de las Comunidades Autónomas

En general.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 5, 8 a 11; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 1; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 12; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 10; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 6, 7, 8.

En general (redactado por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre).- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 9.

Artículo 2.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 2.

Artículo 2.1.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 8.

Artículo 2.1 (redactado por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre).- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 2.

Artículo 2.1 b).- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 4, 7, 8; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 9, 11, 13; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 8, 11; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 10, 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 11; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 10, 11.

Artículo 2.1 b) (redactado por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre).- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 8; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 7; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 9, 11, 13; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 7, 10; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 10; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 1.

Artículo 2.1 b) (redactado por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre).- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 1, 2, 8.

Artículo 2.1 e) (redactado por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre).- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 1, 2, 8.

Artículo 2.1 g).- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 2, 8.

Artículo 2.2.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 8.

Artículo 2.3 (redactado por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre).- Sentencia [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 10.

Artículo 3.1.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 8.

Artículo 3.2.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 9; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 12; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 14; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 10.

Artículo 3.2 (redactado por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre).- Sentencias [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 13; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 12.

Artículo 3.2 a).- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 8.

Artículo 3.2 b) (redactado por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre).- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 11.

Artículo 3.2 e).- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 8.

Artículo 6.3.- Sentencia [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 5.

Artículo 14.1.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 8.

Artículo 14.3.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 4, 8; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 13; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 13; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 14; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 13; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 10.

Artículo 14.3 (redactado por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre).- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 8; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 11; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 10.

Artículo 14.4.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 8.

Artículo 21.1.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 4; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 7; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 10.

Artículo 21.1 (redactado por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre).- Sentencias [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 6; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 10; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 8; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 10.

Disposición transitoria primera, apartado 1.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 6.

Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo. Tribunal de Cuentas

En general.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), VP.

Artículo 18.2.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 10, VP.

Artículo 49.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 10.

Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio. Normas reguladoras del derecho de reunión

En general.- Sentencia [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), f. 4.

Artículo 10.- Sentencia [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), f. 5.

Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto. Reforma universitaria

En general.- Sentencias [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), f. 6; [206/2011](#SENTENCIA_2011_206), ff. 5, 6.

Artículo 1.2 a).- Sentencia [206/2011](#SENTENCIA_2011_206), f. 5.

Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo. Regulación de la iniciativa legislativa popular

Artículo 5.2 c).- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 3.

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio. Régimen electoral general

En general.- Sentencias [124/2011](#SENTENCIA_2011_124), f. 3; [125/2011](#SENTENCIA_2011_125), f. 3; [162/2011](#SENTENCIA_2011_162), ff. 2, 4; [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), ff. 4, 10; [200/2011](#SENTENCIA_2011_200), f. 2.

Auto [155/2011](#AUTO_2011_155).

Capítulo VI, sección decimoquinta.- Sentencia [125/2011](#SENTENCIA_2011_125), f. 2.

Artículo 41.5.- Sentencia [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 6.

Artículo 43.3.- Sentencia [165/2011](#SENTENCIA_2011_165), f. 3.

Artículo 44 bis (redactado por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo).- Sentencias [162/2011](#SENTENCIA_2011_162), f. 5; [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 11.

Artículo 44.4.- Sentencias [162/2011](#SENTENCIA_2011_162), f. 2; [164/2011](#SENTENCIA_2011_164), f. 2.

Auto [141/2011](#AUTO_2011_141).

Artículo 47.- Sentencia [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 7.

Artículo 47.2.- Sentencias [162/2011](#SENTENCIA_2011_162), ff. 4, 6; [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), ff. 1, 10, 12; [164/2011](#SENTENCIA_2011_164), ff. 5, 7, 8; [165/2011](#SENTENCIA_2011_165), ff. 4, 5; [166/2011](#SENTENCIA_2011_166), ff. 3, 4; [167/2011](#SENTENCIA_2011_167), ff. 1, 3, 4; [168/2011](#SENTENCIA_2011_168), f. 3; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 7; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 7; [171/2011](#SENTENCIA_2011_171), ff. 2, 3; [172/2011](#SENTENCIA_2011_172), ff. 2, 3.

Artículo 48.1.- Sentencias [162/2011](#SENTENCIA_2011_162), f. 5; [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 11.

Artículo 49.1.- Auto [155/2011](#AUTO_2011_155).

Artículo 49.3.- Sentencias [162/2011](#SENTENCIA_2011_162), f. 2; [164/2011](#SENTENCIA_2011_164), f. 2.

Autos [141/2011](#AUTO_2011_141); [155/2011](#AUTO_2011_155).

Artículo 49.4.- Sentencias [162/2011](#SENTENCIA_2011_162), f. 2; [164/2011](#SENTENCIA_2011_164), f. 2.

Autos [141/2011](#AUTO_2011_141); [155/2011](#AUTO_2011_155).

Artículo 55.- Sentencia [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 6.

Artículo 59.- Sentencia [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 6.

Artículo 60.2.- Sentencia [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 6.

Artículo 70.- Sentencia [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 6.

Artículo 81.- Sentencia [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 6.

Artículo 96.2.- Sentencias [123/2011](#SENTENCIA_2011_123), ff. 1, 2; [124/2011](#SENTENCIA_2011_124), ff. 1 a 4, 6.

Artículo 96.2 (redactado por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero).- Sentencia [124/2011](#SENTENCIA_2011_124), ff. 5, 6.

Artículo 108.- Sentencia [125/2011](#SENTENCIA_2011_125), f. 2.

Artículo 108.2.- Sentencia [125/2011](#SENTENCIA_2011_125), f. 2.

Artículo 114.2.- Sentencia [123/2011](#SENTENCIA_2011_123), f. 4.

Artículo 127.- Sentencia [200/2011](#SENTENCIA_2011_200), ff. 1, 2.

Artículo 163.1 d).- Sentencia [125/2011](#SENTENCIA_2011_125), f. 1.

Artículo 169.- Sentencia [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 7.

Artículo 169.3 (redactado por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero).- Sentencias [162/2011](#SENTENCIA_2011_162), ff. 1, 7; [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), ff. 1, 2, 4 a 10; [164/2011](#SENTENCIA_2011_164), ff. 1, 3, 6; [165/2011](#SENTENCIA_2011_165), ff. 1, 2; [166/2011](#SENTENCIA_2011_166), f. 1; [167/2011](#SENTENCIA_2011_167), ff. 1, 2; [168/2011](#SENTENCIA_2011_168), ff. 1, 2; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), ff. 2 a 5, 7; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), ff. 1 a 5; [171/2011](#SENTENCIA_2011_171), f. 1; [172/2011](#SENTENCIA_2011_172), f. 1.

Autos [134/2011](#AUTO_2011_134); [135/2011](#AUTO_2011_135); [136/2011](#AUTO_2011_136); [137/2011](#AUTO_2011_137); [138/2011](#AUTO_2011_138); [139/2011](#AUTO_2011_139); [140/2011](#AUTO_2011_140); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142); [144/2011](#AUTO_2011_144); [145/2011](#AUTO_2011_145); [146/2011](#AUTO_2011_146); [147/2011](#AUTO_2011_147).

Artículo 187.3.- Sentencias [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), ff. 5, 7; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 5; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 5.

Autos [134/2011](#AUTO_2011_134); [135/2011](#AUTO_2011_135); [136/2011](#AUTO_2011_136); [137/2011](#AUTO_2011_137); [138/2011](#AUTO_2011_138); [139/2011](#AUTO_2011_139); [140/2011](#AUTO_2011_140); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142); [144/2011](#AUTO_2011_144); [145/2011](#AUTO_2011_145); [146/2011](#AUTO_2011_146); [147/2011](#AUTO_2011_147).

Artículo 214.- Sentencias [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 7; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 5; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 5.

Autos [134/2011](#AUTO_2011_134); [135/2011](#AUTO_2011_135); [136/2011](#AUTO_2011_136); [138/2011](#AUTO_2011_138); [139/2011](#AUTO_2011_139); [140/2011](#AUTO_2011_140); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142); [144/2011](#AUTO_2011_144); [145/2011](#AUTO_2011_145); [146/2011](#AUTO_2011_146); [147/2011](#AUTO_2011_147).

Artículo 220.- Sentencia [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 7.

Artículo 220.3.- Sentencias [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 5; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 5; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 5.

Autos [134/2011](#AUTO_2011_134); [135/2011](#AUTO_2011_135); [136/2011](#AUTO_2011_136); [137/2011](#AUTO_2011_137); [139/2011](#AUTO_2011_139); [140/2011](#AUTO_2011_140); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142); [144/2011](#AUTO_2011_144); [145/2011](#AUTO_2011_145); [146/2011](#AUTO_2011_146); [147/2011](#AUTO_2011_147).

Artículo 220.4.- Sentencias [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 5; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 5.

Autos [134/2011](#AUTO_2011_134); [135/2011](#AUTO_2011_135); [136/2011](#AUTO_2011_136); [137/2011](#AUTO_2011_137); [138/2011](#AUTO_2011_138); [139/2011](#AUTO_2011_139); [140/2011](#AUTO_2011_140); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142); [144/2011](#AUTO_2011_144); [145/2011](#AUTO_2011_145); [146/2011](#AUTO_2011_146); [147/2011](#AUTO_2011_147).

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio. Poder judicial

En general.- Sentencias [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), f. 7; [146/2011](#SENTENCIA_2011_146), f. 3; [147/2011](#SENTENCIA_2011_147), f. 3.

Artículo 5.1.- Sentencia [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), f. 3.

Artículo 9.- Sentencias [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), ff. 3, 6, 7; [146/2011](#SENTENCIA_2011_146), f. 3; [147/2011](#SENTENCIA_2011_147), f. 3.

Artículo 9.4.- Sentencias [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), ff. 1, 4 a 7; [146/2011](#SENTENCIA_2011_146), f. 3; [147/2011](#SENTENCIA_2011_147), f. 3.

Artículo 9.5.- Sentencias [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), ff. 1, 4 a 7; [146/2011](#SENTENCIA_2011_146), f. 3; [147/2011](#SENTENCIA_2011_147), f. 3.

Artículo 10.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 10.

Artículo 11.1.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 8.

Artículo 33.1.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), VP.

Artículo 44.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 10.

Artículo 61.- Sentencias [162/2011](#SENTENCIA_2011_162), f. 2; [164/2011](#SENTENCIA_2011_164), f. 2.

Auto [141/2011](#AUTO_2011_141).

Artículo 219.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 15.

Artículo 219.8.- Auto [133/2011](#AUTO_2011_133).

Artículo 219.13.- Auto [131/2011](#AUTO_2011_131).

Artículo 219.16.- Auto [131/2011](#AUTO_2011_131).

Artículo 221.4.- Auto [131/2011](#AUTO_2011_131).

Artículo 229.2.- Sentencia [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2.

Artículo 240 (redactado por la Ley Orgánica 13/1999, de 14 de mayo).- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 6.

Artículo 241 (redactado por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre).- Sentencias [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 19; [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), f. 3; [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), f. 2.

Artículo 241.1 (redactado por la Ley Orgánica 19/2003 de 23 de diciembre).- Sentencias [132/2011](#SENTENCIA_2011_132), f. 2; [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), ff. 1, 2.

Auto [129/2011](#AUTO_2011_129).

Artículo 267.- Sentencia [123/2011](#SENTENCIA_2011_123), ff. 3, 4.

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo. Fuerzas y cuerpos de seguridad

En general.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 4.

Auto [107/2011](#AUTO_2011_107).

Título I, capítulos II y III.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 4.

Título II, capítulo IV, sección cuarta.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 4.

Título V.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 4.

Artículo 2.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 4.

Artículo 2 c).- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 4.

Artículo 6.1.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 4.

Artículo 6.6.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 4.

Artículo 8.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 7.

Artículo 11.1.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 2.

Artículo 39.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 4.

Artículo 39 c).- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 6.

Artículos 51 a 54.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 4.

Disposición adicional quinta.- Auto [107/2011](#AUTO_2011_107).

Disposición final segunda.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 7.

Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo. Conflictos jurisdiccionales

Artículo 31.2.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 10.

Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio. Financiación de los partidos políticos

En general.- Sentencia [200/2011](#SENTENCIA_2011_200), f. 2.

Artículo 3.- Sentencia [200/2011](#SENTENCIA_2011_200), ff. 1, 2.

Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril. Procesal militar

En general.- Sentencia [202/2011](#SENTENCIA_2011_202), f. 4.

Libro IV, parte primera, título I.- Sentencia [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), f. 1.

Libro IV, parte primera, título V.- Sentencia [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), f. 3.

Libro IV, parte primera, título III, capítulo I.- Sentencia [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), f. 1.

Libro IV, parte primera, títulos II a IV.- Sentencias [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), f. 1; [202/2011](#SENTENCIA_2011_202), f. 1.

Exposición de motivos.- Sentencia [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), f. 3.

Artículo 453.- Sentencia [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), f. 3.

Artículo 453 expresión "por falta grave".- Sentencias [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), passim; [202/2011](#SENTENCIA_2011_202), ff. 1 a 3.

Auto [168/2011](#AUTO_2011_168).

Artículo 468.- Sentencia [202/2011](#SENTENCIA_2011_202), f. 1.

Artículo 468 apartado b).- Sentencias [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), passim; [202/2011](#SENTENCIA_2011_202), ff. 1, 2, 3.

Auto [168/2011](#AUTO_2011_168).

Artículo 518.- Sentencias [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), ff. 2 a 4; [202/2011](#SENTENCIA_2011_202), ff. 1, 3.

Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio. Régimen disciplinario de la Guardia Civil

Artículo 64.3.- Sentencia [202/2011](#SENTENCIA_2011_202), ff. 1, 3, 4.

Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero. Protección de la seguridad ciudadana

Artículo 1.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 2.

Artículo 14.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 2.

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre. Código penal

En general.- Sentencias [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 15; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 8.

Título XIII, capítulos I a IX.- Sentencia [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), f. 6.

Artículo 75.- Auto [112/2011](#AUTO_2011_112).

Artículo 89.1.- Auto [185/2011](#AUTO_2011_185).

Artículo 127.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 14.

Artículo 131.1.- Sentencia [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), f. 3.

Artículo 132.2.- Sentencia [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), ff. 1, 3, VP.

Artículo 132.2 (redactado por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio).- Sentencia [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), VP.

Artículo 179.- Auto [113/2011](#AUTO_2011_113).

Artículo 189.1 b).- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), ff. 1, 6, 8.

Artículo 197.1.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 4.

Artículo 197.2.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 4.

Artículo 268.- Sentencia [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), f. 6.

Artículo 268.1.- Sentencia [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), f. 6.

Artículo 270.- Sentencia [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), ff. 1, 3.

Artículo 305.1.- Sentencia [142/2011](#SENTENCIA_2011_142), f. 3.

Artículo 621.2.- Sentencia [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), f. 8.

Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero. Complementaria de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista

Artículo 3.3.- Sentencia [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), f. 3.

Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre. Régimen disciplinario de las fuerzas armadas

Artículo 61.- Sentencias [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), ff. 1, 3, 4; [202/2011](#SENTENCIA_2011_202), f. 1.

Ley Orgánica 13/1999, de 14 de mayo. Modificación de los artículos 19 y 240 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder judicial

En general.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 6.

Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio. Modificación del Código penal de 1995, en materia de protección a las víctimas de malos tratos y de la Ley de enjuiciamiento criminal

Artículo 3.3.- Sentencia [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), f. 4.

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero. Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

Artículo 20.2.- Sentencia [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 4.

Artículo 50.- Sentencia [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 4.

Artículo 53 a) (redactado por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre).- Sentencia [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 1.

Artículo 55.1 b).- Sentencia [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 1.

Artículo 55.3.- Sentencia [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 4.

Artículo 57.- Sentencia [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 4.

Artículo 57.1.- Sentencia [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 1.

Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre. Complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria

En general.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 2, 4, 5, 8, 9, 11; [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), f. 1; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 2, 8, 10, 13, 14; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 2, 3; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 2; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 2; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 3, 8; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 3; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 2; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 2, 7; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 1.

En general (redactada por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo).- Sentencias [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 3; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 3; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 3; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 3.

Exposición de motivos.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 2, 5, 7.

Artículo 1.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 5.

Artículo 2.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 4, 5, 8; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 1, 2, 5; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 1, 2, 6; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 1, 2, 6; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 1, 2, 4; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 1, 2, 6; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 7, 13; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 1, 7.

Artículo 2.1 b).- Sentencias [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 10; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 10.

Artículo 3.- Sentencias [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 1, 7; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 1, 8; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 7, 8.

Artículo 3.1.- Sentencias [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 1, 5; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 8; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 1, 8.

Artículo 3.1 in fine.- Sentencia [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 1, 7.

Artículo 3.2.- Sentencia [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 13.

Artículo 3.3.- Sentencias [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 1, 7; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 8.

Artículo 4.- Sentencia [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 1, 9.

Artículo 5.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 4, 5; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 1; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 1, 8; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 1, 6; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 1.

Artículo 5 in fine.- Sentencias [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 8; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 6; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 1, 9; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 7, 9, 12; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 9.

Artículo 5 inciso 2.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 4, 8.

Artículo 5 inciso 2 (redactado por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo).- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 2.

Artículo 6.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 4, 5; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 1, 11; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 6; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 8; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 14.

Artículo 6 apartados 3, 4 (redactado por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo).- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 2.

Artículo 6.1.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 8.

Artículo 6.2.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 8.

Artículo 6.3.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 4, 8; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 1, 9, 10; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 1, 2, 8; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 12; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 10; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 1, 10, 11; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 7, 11, 12; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 1, 11, 12, 13; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 8.

Artículo 6.4.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 4, 8; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 1, 9; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 1, 2, 8; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 10; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 1, 10; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 7, 11; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 1, 11, 13; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 8.

Artículo 7.- Sentencias [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 10; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 11; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 12.

Artículo 8.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 5, 9; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 1, 12; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 6, 11; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 1, 11; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 12.

Artículo 8 apartados 1 a 8.- Sentencia [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 12.

Artículo 8 apartados 2 a 5, 7 y 8.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 9, 11.

Artículo 8 apartados 2 a 5, 7 y 8 (redactado por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo).- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 2.

Artículo 8 excepto apartado 6.- Sentencias [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 1, 10; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 1, 2, 9; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 1; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 1, 12.

Artículo 8.1.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 11; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 7.

Artículo 8.8.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 11; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 12; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 11; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 11.

Artículo 9.- Sentencias [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 1, 13; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 1, 14; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 1, 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 7, 13.

Artículo 11.- Sentencia [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 1, 12.

Disposición adicional única.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 4, 5, 9; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 1, 9; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 12.

Disposición adicional única, apartado 1.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 8; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 1, 11; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 1, 7; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 9; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 1, 7; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 7, 9, 10; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 1, 10.

Disposición adicional única, apartado 2.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 9, 11; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 1, 12; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 1, 10; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 14; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 1, 13; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 12, 14; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 1, 10, 12.

Disposición adicional única, apartado 3.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 8; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 1, 13; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 1, 11; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 13; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 1, 14; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 1, 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 7, 9, 10, 13; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 1, 10.

Disposición adicional única, apartado 4.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 8; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 1; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 10; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 1, 8; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 1, 7; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 7, 9, 10; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 1, 10.

Disposición adicional única, apartados 1 a 4.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 1.

Disposición adicional única, apartados 1, 3 y 4.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 4, 8.

Disposición final única.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 5.

Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre. Universidades

En general.- Sentencia [206/2011](#SENTENCIA_2011_206), ff. 5, 6.

Artículo 2.- Sentencia [206/2011](#SENTENCIA_2011_206), f. 6.

Artículo 2.1.- Sentencia [206/2011](#SENTENCIA_2011_206), f. 2.

Artículo 2.2 c).- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 13.

Artículo 2.2 d).- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), VP.

Artículo 2.2 g).- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), VP.

Artículo 3.1.- Sentencia [206/2011](#SENTENCIA_2011_206), f. 2.

Artículo 34.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), VP.

Artículo 35.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), VP.

Artículo 35.1.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), VP.

Artículo 35.2.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), VP.

Artículo 35.3.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), VP.

Artículo 35.4.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), VP.

Artículo 84.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 13.

Disposición adicional, apartado 1 (redactado por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril).- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), f. 4.

Disposición adicional, apartado 2 (redactado por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril).- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), f. 4.

Disposición adicional decimonovena.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), VP.

Disposición adicional decimonovena, apartado 1.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), ff. 4, 7, 8, VP.

Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre. Modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre. Financiación de las Comunidades Autónomas

En general.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 1, 2, 8.

Ley Orgánica 6/2003, de 30 de junio. Modifica la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, general penitenciaria

En general.- Sentencia [206/2011](#SENTENCIA_2011_206), ff. 2, 4, 5.

Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre. Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y de las Leyes 7/1985, 30/1992 y 3/1991

En general.- Sentencia [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 1.

Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre. Modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial

En general.- Sentencias [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 19; [132/2011](#SENTENCIA_2011_132), f. 2; [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), ff. 1, 2; [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), f. 3; [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 2; [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), f. 2.

Auto [129/2011](#AUTO_2011_129).

Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre. Modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código penal

En general.- Sentencia [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), f. 10.

Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo. Reforma la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre de 2001, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria

En general.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 2; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 3; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 2, 3; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 3; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 3; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 3; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 3; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 3.

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo. Igualdad efectiva de mujeres y hombres

En general.- Sentencias [162/2011](#SENTENCIA_2011_162), f. 5; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 5.

Disposición adicional segunda, apartado 1.- Sentencia [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 12.

Disposición adicional undécima.- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 3.

Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril. Modificación de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre. Universidades

En general.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), ff. 4, 6, VP.

Disposición adicional.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), f. 4.

Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre. Régimen disciplinario de la Guardia Civil

En general.- Sentencia [202/2011](#SENTENCIA_2011_202), f. 1.

Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre. Complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural

En general.- Auto [107/2011](#AUTO_2011_107).

Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre. Modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre. Financiación de las Comunidades Autónomas

En general.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 2.

Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio. Modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal

En general.- Sentencia [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), VP.

Auto [186/2011](#AUTO_2011_186).

Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero. Modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general

En general.- Sentencias [124/2011](#SENTENCIA_2011_124), ff. 3, 5, 6; [162/2011](#SENTENCIA_2011_162), ff. 1, 7; [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), ff. 1, 2, 4 a 10; [164/2011](#SENTENCIA_2011_164), ff. 1, 3, 6; [165/2011](#SENTENCIA_2011_165), ff. 1, 2; [166/2011](#SENTENCIA_2011_166), ff. 1, 2; [167/2011](#SENTENCIA_2011_167), ff. 1, 2; [168/2011](#SENTENCIA_2011_168), ff. 1, 2; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), ff. 1 a 5, 7; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), ff. 1 a 5; [171/2011](#SENTENCIA_2011_171), f. 1; [172/2011](#SENTENCIA_2011_172), f. 1.

Autos [134/2011](#AUTO_2011_134); [135/2011](#AUTO_2011_135); [136/2011](#AUTO_2011_136); [137/2011](#AUTO_2011_137); [138/2011](#AUTO_2011_138); [139/2011](#AUTO_2011_139); [140/2011](#AUTO_2011_140); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142); [144/2011](#AUTO_2011_144); [145/2011](#AUTO_2011_145); [146/2011](#AUTO_2011_146); [147/2011](#AUTO_2011_147).

Exposición de motivos.- Sentencia [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 4.

Preámbulo, apartado 6.- Sentencia [124/2011](#SENTENCIA_2011_124), f. 5.

Artículo único, apartado 55.- Sentencia [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 5.

E) Leyes de las Cortes Generales

Ley 13/1982 de 7 de abril. Integración social de los minusválidos

Artículo 38.1.- Sentencia [194/2011](#SENTENCIA_2011_194), f. 2.

Ley 5/1983, de 29 de junio. Presupuestos del Estado. Medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria

En general.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 3, 12.

Ley 30/1983, de 28 de diciembre. Cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas

En general.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 1, 8.

Ley 30/1984, de 2 de agosto. Medidas para la reforma de la función pública

En general.- Sentencias [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), f. 4; [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), ff. 4, 8.

Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Artículo 1.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 5.

Artículo 1.3.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 5.

Artículo 22.1.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), ff. 4, 5.

Artículo 25.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), ff. 5, 6.

Ley 34/1984, de 6 de agosto. Reforma de la Ley de enjuiciamiento civil

En general.- Sentencia [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), f. 2.

Ley 7/1985, de 2 de abril. Reguladora de bases del régimen local

En general.- Sentencias [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 8; [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 4; [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 4.

Artículo 2.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 13.

Artículo 25.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 13; [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 3.

Artículo 26.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 13; [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), ff. 3, 4.

Artículo 31.2 a).- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 6.

Artículo 36.1 a).- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 6.

Artículo 36.1 b).- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 6.

Artículo 36.2 a).- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 6.

Artículo 54.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP I.

Artículo 92.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 5.

Artículo 92.1.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 4.

Artículo 92.2.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 4.

Artículo 93.- Auto [179/2011](#AUTO_2011_179).

Disposición final tercera.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 4.

Ley 29/1985, de 2 de agosto. Aguas

Artículo 38.3.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 10.

Artículo 38.6.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 10.

Artículo 40.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 10.

Ley 31/1985, de 2 de agosto. Órganos rectores de las cajas de ahorro

En general.- Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 1, 3, 4, 6, 8, 10; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), f. 3.

Artículo 2.3.- Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 2, 5; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), f. 3; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), f. 3.

Artículo 2.3 (redactado por la Ley 36/2010, de 22 de octubre).- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 2.

Artículo 2.3 (redactado por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre).- Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 2, 5; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), f. 3; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), f. 3.

Artículo 4 (redactado por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre).- Sentencia [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), f. 4.

Artículo 7.3.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 6.

Artículo 8.10.- Sentencia [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), f. 3.

Artículo 9.- Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 2, 9; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), f. 3; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), f. 3.

Artículo 9 (redactado por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre).- Sentencia [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), f. 3.

Artículo 9.1.- Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 2, 6; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), f. 3.

Artículo 9.1 párrafo 1 (redactado por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre).- Sentencia [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), f. 3.

Artículo 9.1 párrafo 2 (redactado por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre).- Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 6; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), f. 4; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), f. 3.

Artículo 10.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 7.

Artículo 15.- Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 2; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), f. 3; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), f. 3.

Artículo 15 (redactado por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre).- Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 8; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), f. 3.

Artículo 17.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 2.

Artículo 17 (redactado por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre).- Sentencias [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), f. 3; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), f. 3.

Artículo 17.1.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 2, 6.

Artículo 17.1 (redactado por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre).- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 6.

Artículo 18.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 7.

Artículo 19.2 (redactado por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre).- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 9.

Artículo 26 (redactado por el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio).- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 8.

Artículo 31.5 (redactado por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre).- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 9.

Disposición adicional segunda.- Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 2, 10; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 2.

Disposición adicional segunda, párrafo 2.- Sentencias [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), ff. 1, 4; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), ff. 1, 3.

Disposición adicional segunda (redactada por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre).- Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 2, 10; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), f. 4; [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), ff. 1, 4; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), ff. 1, 3.

Disposición adicional segunda (redactada por la Ley 5/2005, de 22 de abril).- Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 2; [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 4; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 3.

Disposición adicional segunda, párrafo 2 (redactada por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre).- Sentencia [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 3.

Disposición final cuarta.- Sentencia [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 5.

Disposición final cuarta, apartado 1.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 4.

Disposición final cuarta, apartado 3.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 11.

Disposición final cuarta, apartado 3 (redactada por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre).- Sentencia [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), f. 4.

Ley 12/1986, de 1 de abril. Regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos

En general.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), ff. 3, 4.

Ley 14/1986, de 25 de abril. General de sanidad

Artículo 2.- Sentencia [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), f. 3.

Artículo 88.- Sentencia [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), ff. 1, 3.

Artículo 89.- Sentencia [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), ff. 1, 3.

Ley 22/1987, de 11 de noviembre. Propiedad intelectual

Artículo 19.- Sentencia [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 3.

Ley 7/1988, de 5 de abril. Funcionamiento del Tribunal de Cuentas

Título V, capítulo III.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), VP.

Artículo 16.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 10.

Artículo 17.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 10, VP.

Artículo 49.3.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 10, VP.

Ley 24/1988, de 28 de julio. Mercado de valores

En general.- Sentencias [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), f. 7; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 8.

Ley 39/1988, de 28 de diciembre. Haciendas locales

En general.- Sentencia [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), ff. 1, 6.

En general (redactada por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre).- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 5, 12.

Artículo 1.1.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 14; [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 4.

Artículo 9.1.- Sentencia [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 5.

Artículo 19.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1.

Artículo 20.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1.

Artículo 54.- Sentencias [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 14, 15; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 8.

Artículo 54 (redactado por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre).- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 12.

Artículo 54.1 (redactado por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre).- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 14.

Artículo 54.2 (redactado por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre).- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 14.

Artículo 54.3.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 14.

Artículo 54.7.- Sentencias [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 15; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 8.

Artículo 60.- Sentencia [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 6.

Artículo 96.1.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1.

Artículos 101 a 104.- Sentencia [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 4.

Artículo 108.2.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1.

Artículo 146.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 12; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 8.

Artículo 146.1.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 12; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 7; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 8.

Artículo 146.1 (redactado por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre).- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 14; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 1; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 14.

Artículo 146.4.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 12.

Ley 8/1989, de 13 de abril. Tasas y precios públicos

Disposición adicional cuarta.- Sentencia [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), f. 4.

Ley 10/1990, de 15 de octubre. Deporte

En general.- Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), f. 7.

Artículo 6.- Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), f. 2.

Artículo 52.- Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), ff. 2, 7.

Artículo 53.- Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), ff. 2, 7.

Artículo 53.2.- Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), f. 7.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común

En general.- Sentencias [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 5; [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), f. 7.

Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 79.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 4.

Artículo 83.2.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 4.

Artículo 84.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 4.

Artículo 84.4.- Sentencia [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 3.

Artículo 131.- Sentencia [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 4.

Artículo 132.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 10.

Artículo 139.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP I.

Ley 30/1994, de 24 de noviembre. Fundaciones e incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general

En general.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 2.

Artículo 6.4.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 4.

Ley 43/1995, de 27 de diciembre. Impuesto sobre sociedades

Artículo 26.6.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1.

Ley 1/1996, de 10 de enero. Asistencia jurídica gratuita

En general.- Sentencia [141/2011](#SENTENCIA_2011_141), f. 3.

Artículos 2 a 6.- Auto [120/2011](#AUTO_2011_120).

Artículo 16.- Sentencia [141/2011](#SENTENCIA_2011_141), ff. 1, 5.

Artículo 20.- Auto [120/2011](#AUTO_2011_120).

Ley 7/1996, de 15 de enero. Ordenación del comercio minorista

En general.- Sentencia [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), f. 3.

Ley 13/1996, de 30 de diciembre. Medidas fiscales, administrativas y del orden social

Artículo 136.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 4.

Ley 14/1996, de 30 de diciembre. Cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y medidas fiscales complementarias

En general.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 1, 8.

Ley 7/1997, de 14 de abril. Medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales

Exposición de motivos.- Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), f. 7.

Ley 15/1997, de 25 de abril. Habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud

En general.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 4.

Ley 16/1997, de 25 de abril. Regulación de servicios de oficinas de farmacia

En general.- Sentencia [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), f. 4.

Artículo 3.2.- Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 3.

Artículo 8.4.- Sentencia [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), f. 5.

Artículo 25.3.- Sentencia [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), f. 4.

Disposición final.- Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 3.

Ley 54/1997, de 27 de noviembre. Sector eléctrico

En general.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 12; [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 1, 4 a 6, 9.

Título III.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 2, 4.

Título VII.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 2.

Título X.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 9.

Artículo 1.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 2.

Artículo 3.1 b).- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 2.

Artículo 3.1 i).- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 4.

Artículo 9.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 9.

Artículo 11.2.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 4.

Artículo 15.1.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 4.

Artículos 15 a 20.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 2, 4.

Artículo 16.3.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 4, 5, 7.

Artículo 17.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 4.

Artículo 17.4.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 5.

Artículo 18.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 4, 9.

Artículo 18.2 b).- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 4.

Artículo 18.5.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 5.

Artículo 39.1.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 5, 6.

Artículo 39.1 (redactado por la Ley 17/2007, de 4 de julio).- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 4.

Artículo 39.2.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 4, 7.

Artículo 39.3.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 4.

Artículos 39 a 43.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 2, 4.

Artículo 41.1 a).- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 4.

Artículo 41.1 b).- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 5.

Artículo 41.1 c).- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 5.

Artículo 41.1 d).- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 7.

Artículo 41.1 k).- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 4.

Artículo 41.2 a).- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 4.

Artículo 42.1.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 4.

Artículo 48.1.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 4, 6.

Artículo 48.2.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 4, 5.

Artículo 48.3.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 5.

Artículos 48 a 51.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 2.

Artículo 49.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 8.

Artículo 60 a), apartado 3 (redactado por la Ley 17/2007, de 4 de julio).- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 9.

Artículo 60 a), apartado 4 (redactado por la Ley 17/2007, de 4 de julio).- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 9.

Artículo 60.7.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 9.

Artículo 60.8.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 9.

Artículo 61 a), apartado 2 (redactado por la Ley 17/2007, de 4 de julio).- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 9.

Artículo 61.6.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 9.

Artículo 66.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 10.

Artículo 67.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 11.

Disposición transitoria primera.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 5.

Disposición transitoria sexta.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 12.

Disposición transitoria sexta (redactada por el Real Decreto-ley 7/2006, de 23 de junio).- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 12.

Disposición transitoria sexta (redactada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre).- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 12.

Ley 1/1998, de 26 de febrero. Derechos y garantías de los contribuyentes

En general.- Sentencia [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), f. 2.

Ley 6/1998, de 13 de abril. Régimen del suelo y valoraciones

En general.- Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), ff. 1, 3, 5, 6.

Exposición de motivos.- Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), f. 7.

Artículo 9.2.- Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), ff. 1, 7.

Artículo 15.2.- Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), f. 1.

Artículo 16 apartados 1, 3.- Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), f. 1.

Ley 29/1998, de 13 de julio. Jurisdicción contencioso-administrativa

En general.- Sentencia [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), f. 3.

Artículo 19.1.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), f. 3.

Artículo 34.2.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), VP.

Artículo 35.1.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), VP.

Artículo 46.1.- Sentencia [141/2011](#SENTENCIA_2011_141), ff. 1, 3.

Artículo 72.2.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), f. 9, VP.

Artículo 105.- Sentencia [200/2011](#SENTENCIA_2011_200), f. 1.

Ley 37/1998, de 16 de noviembre. Reforma de la Ley 24/1988, de 28 de julio, que regula el Mercado de Valores

Artículo 99.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 8.

Ley 40/1998, de 9 de diciembre. Impuesto sobre la renta de las personas físicas y otras normas tributarias

Artículo 12.2.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 5.

Artículo 17.2 a).- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 5.

Artículo 17.2 a) (redactado por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre).- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 5.

Ley 50/1998, de 30 de diciembre. Medidas fiscales, administrativas y del orden social

En general.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 1 a 6, 8 a 12; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 2.

Artículo 1 excepto apartados 2, 4, 5, 12 inciso 26.6.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1.

Artículos 2, 3.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1.

Artículo 4 excepto apartado 2.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1.

Artículo 5 excepto apartado 1.1.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1.

Artículos 6, 6 bis, 7, 9, 10, 12, 14, 15, 17.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1.

Artículo 18 excepto apartados 24 inciso sobre artículo 96.1 y 33 inciso sobre artículo 108.2.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1.

Artículos 19, 20, 21 apartados 1, 2 y 5, 24 a 30, 32 a 52, 54 a 57, 59 a 84, 86 a 99, 102 a 106.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1.

Artículo 107.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 1, 12.

Artículos 108 a 111.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1.

Artículo 111.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 4.

Disposiciones adicionales primera a quinta, sexta in fine, novena, undécima a vigesimosegunda, vigesimocuarta, vigesimosexta, vigesimoctava a trigésima, trigésima tercera a cuadragésima primera, cuadragésima tercera, cuadragésima cuarta.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1.

Disposiciones transitorias primera, tercera, quinta a undécima, decimotercera a decimoquinta, decimoséptima.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1.

Disposiciones derogatorias primera a cuarta, séptima.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1.

Disposiciones finales primera a tercera.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 1.

Ley 38/1999, de 5 de noviembre. Ordenación de la edificación

En general.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), f. 4, VP.

Ley 39/1999, de 5 de noviembre. Promoción de la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras

Artículo 5.- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 3.

Ley 40/1999, de 5 de noviembre. Nombre y apellidos y orden de los mismos

En general.- Auto [152/2011](#AUTO_2011_152).

Disposición transitoria única.- Auto [152/2011](#AUTO_2011_152).

Ley 46/1999, de 13 de diciembre. Modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas

Artículo único, apartado 17.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 1.

Artículo único.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 1.

Artículo único, apartado 24.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 1.

Artículo único, apartado 49.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 1.

Ley 55/1999, de 29 de diciembre. Medidas fiscales, administrativas y del orden social

En general.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1 a 3, 5.

Artículo 1.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 5.

Artículo 1 apartados 2, 3.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 1.5.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3, 5.

Artículo 3 apartados 1, 2, 5, 7.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 6, apartados 8, 10.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 7.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 9 apartados 3, 6, 8 a 10, 15, 16.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 13.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 14.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 15.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 16 apartados 3, 4.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 18.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 19.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 20.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 22.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 22.7.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 23.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 25.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 26.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículos 29 a 32.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 34.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 35.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículos 37 a 44.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 46.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 47.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículos 49 a 57.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 59.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 60.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículos 63 a 69.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 71.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 72.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 76 a 78.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Artículo 81.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Disposición adicional tercera.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Disposición adicional séptima.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Disposición adicional octava.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Disposición adicional novena.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Disposición adicional decimotercera.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Disposiciones adicionales decimosexta a decimonovena.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Disposición adicional vigesimoctava.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Disposición adicional vigesimocuarta.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Disposición adicional vigesimoquinta.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Disposición adicional vigesimoséptima.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Disposiciones adicionales trigésima a trigésima segunda.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Disposición adicional trigésima cuarta.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Disposición transitoria primera.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Disposición transitoria segunda.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Disposición transitoria octava.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Disposición transitoria décima.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Disposición transitoria duodécima.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3, 5.

Disposición transitoria duodécima, párrafo 1.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 5.

Disposición derogatoria segunda.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 3.

Ley 1/2000, de 7 de enero. Enjuiciamiento civil

En general.- Sentencias [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), f. 3; [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), f. 4.

Auto [113/2011](#AUTO_2011_113).

Artículo 7.2.- Sentencia [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), f. 2.

Artículo 19.1.- Auto [122/2011](#AUTO_2011_122).

Artículo 20.2.- Auto [122/2011](#AUTO_2011_122).

Artículo 22.- Auto [159/2011](#AUTO_2011_159).

Artículo 63.- Sentencia [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), f. 2.

Artículo 166.2.- Auto [160/2011](#AUTO_2011_160).

Artículo 207.2.- Sentencia [123/2011](#SENTENCIA_2011_123), f. 4.

Artículo 517.2.9.- Sentencia [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), f. 2.

Artículo 547.- Sentencia [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), f. 2.

Artículo 561.3.- Auto [111/2011](#AUTO_2011_111).

Artículo 579.- Auto [113/2011](#AUTO_2011_113).

Artículo 579.2.- Auto [113/2011](#AUTO_2011_113).

Artículo 640.- Sentencia [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), f. 4.

Artículo 641.- Sentencia [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), f. 4.

Artículo 671.- Sentencia [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), f. 4.

Artículo 695.- Auto [113/2011](#AUTO_2011_113).

Artículo 698.- Auto [113/2011](#AUTO_2011_113).

Ley 18/2001, de 12 de diciembre. General de estabilidad presupuestaria

En general.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 2, 4, 5, 7 a 9, 12, 13; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 2, 5, 7, 12; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 2, 6, 10; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 2, 6, 7, 14; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 2; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 2, 6, 8; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 2, 3, 7, 9; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 3, 14; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 3, 7, 8, 12, 14; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 3, 7, 10; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 2, 3, 7, 8; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 3.

En general (redactada por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre).- Sentencia [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), f. 2.

Título I.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 5.

Título II.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 5.

Exposición de motivos.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 2, 5, 7.

Artículo 2.- Sentencias [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), f. 1; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 11; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 15.

Artículo 2.1.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 4, 8, 12; [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), f. 1; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 6; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 6; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 6; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 6, 13; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 6, 7; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 6, 8.

Artículo 2.1 a), b).- Sentencia [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 7.

Artículo 2.2.- Sentencias [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 12; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 7, 12.

Artículo 3.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 5, 12.

Artículo 3.2.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 4, 8, 12, 14; [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), ff. 1, 4, 5; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 2, 5, 6, 8, 9; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 2, 6, 8; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 2, 6 a 8, 11; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 2, 4, 5; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 2, 6, 7, 9, 10; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 1, 6, 7; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 6, 8, 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 6 a 8, 11, 14; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 1, 6, 7, 9, 11; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 1, 6, 8; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 1, 6, 7.

Artículo 3.2 (redactado por la Ley 15/2006, de 26 de mayo).- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 2.

Artículo 3.3.- Sentencias [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 12; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 7.

Artículo 5 inciso 1.- Sentencia [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 6.

Artículo 6.2.- Sentencias [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), ff. 1, 5; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 8.

Artículo 7.1.- Sentencias [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), ff. 1, 5; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 1; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 1, 7.

Artículo 7.3.- Sentencias [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), ff. 1, 5; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 1, 7.

Artículo 8.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 4, 8; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 8; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 6; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 9; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 9, 14; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 9; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 1, 7.

Artículo 8.1.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 4, 8; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 9; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 11; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 10; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 10; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 11; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 1, 11, 13; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 1, 8.

Artículo 8.3.- Sentencia [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 10.

Artículo 9.1.- Sentencia [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 1, 14.

Artículo 11.- Sentencias [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 11; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 1, 15.

Artículo 12.- Sentencia [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 7.

Artículo 12.2.- Sentencia [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 1, 7.

Artículo 13.- Sentencia [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 1, 7.

Artículo 15.- Sentencia [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 7.

Artículo 15 apartados 1 a 3.- Sentencia [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 1.

Artículo 16.- Sentencia [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 1, 7.

Artículo 19.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 12, 14; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 1, 7; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 14; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 1, 8.

Artículo 19 (redactado por la Ley 15/2006, de 26 de mayo).- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 2.

Artículo 19 apartados a), b).- Sentencia [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 8.

Artículo 19.2.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 14.

Artículo 20.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 15; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 14; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 1, 8.

Artículo 20.1.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 17; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 14; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 8.

Artículo 20.2.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 15 a 17; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 1, 7, 8; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 14; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 8.

Artículo 20.2 (redactado por la Ley 15/2006, de 26 de mayo).- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 2.

Artículo 20.2 apartados a), b).- Sentencia [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 8.

Artículo 21.- Sentencia [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 16.

Artículo 22.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 14, 15, 17; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 14.

Artículo 22 (redactado por la Ley 15/2006, de 26 de mayo).- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 2.

Artículo 22.1.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 14; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 14.

Artículo 22.2.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 15 a 17; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 14.

Artículo 23.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 15; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 1, 8.

Artículo 23.1.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 14; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 7; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 15; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 8.

Artículo 23.2.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 12, 14; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 1, 7; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 15; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 8.

Artículo 23.2 (redactado por la Ley 15/2006, de 26 de mayo).- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 2.

Artículo 23.7.- Sentencia [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 15.

Artículo 25.- Sentencia [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 12.

Disposición adicional única.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 5, 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 1; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 1, 8.

Disposición adicional única, apartado 1.- Sentencias [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 15; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 8.

Disposición adicional única, apartado 2.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 12, 14; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 1, 7; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 14; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 8.

Disposición transitoria única.- Sentencia [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 13.

Disposición final segunda.- Sentencia [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 1, 8.

Disposición final segunda, apartado 1.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 7.

Disposición final segunda, apartado 2.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 7.

Disposición final tercera.- Sentencia [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 17.

Disposición final cuarta.- Sentencia [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 17.

Disposición final cuarta, apartado 1.- Sentencia [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 14.

Disposición final cuarta, apartado 1 inciso 2.- Sentencia [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 17.

Ley 21/2001, de 27 de diciembre. Medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía

En general.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 2, 6, 7.

Artículo 2.1 f).- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 8.

Artículo 6 j).- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 5.

Artículo 6 j) apartados 1, 2.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 1, 3.

Artículo 7.3.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 1.

Artículo 15.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 1.

Artículo 16.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 5.

Artículo 16.1.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 1, 3.

Disposición derogatoria única.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 1, 8.

Disposición final segunda.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 2, 5, 6.

Disposición final segunda, apartado 2.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 1, 3, 6, 8, 9.

Ley 24/2001, de 27 de diciembre. Medidas fiscales, administrativas y del orden social

Disposición adicional vigesimotercera.- Sentencia [200/2011](#SENTENCIA_2011_200), f. 1.

Ley 12/2002, de 23 de mayo. Concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco

En general.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 2.

Ley 44/2002, de 22 de noviembre. Medidas de reforma del sistema financiero

En general.- Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 2; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), f. 3.

Artículo 8.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 1.

Artículo 8 apartados 1, 2.- Sentencias [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), ff. 1, 3; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), ff. 1, 3.

Artículo 8 apartados 4 a 6, 9 a 12, 14.- Sentencias [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), ff. 1, 3; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), ff. 1, 3.

Artículo 8.1.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 4.

Artículo 8.2.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 5.

Artículo 8.3.- Sentencias [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), ff. 1, 3; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), ff. 1, 3, 4.

Artículo 8.4.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 4.

Artículo 8.5.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 4, 6.

Artículo 8.6.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 7.

Artículo 8.9.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 4, 8.

Artículo 8.10.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 4, 6.

Artículo 8.11.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 7.

Artículo 8.12.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 9.

Artículo 8.14.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 9.

Artículo 8.15.- Sentencias [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), ff. 1, 3, 4; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), ff. 1, 3; [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), ff. 1, 4; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), passim.

Artículo 8.15 (redactado por la Ley 5/2005, de 22 de abril).- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 2, 10.

Artículo 8.17.- Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 11; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), ff. 1, 3; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), ff. 1, 3, 4.

Disposición adicional segunda (redactado por la Ley 5/2005, de 22 de abril).- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 2.

Disposición transitoria décima.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 1.

Disposición transitoria décima y undécima.- Sentencias [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), f. 1; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), f. 1.

Disposición transitoria décima, párrafo 1.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 8.

Disposición transitoria décima, párrafo 2.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 6.

Disposición transitoria décima, párrafo 3.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 8.

Disposición transitoria undécima.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 1, 2.

Disposición final primera.- Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 1, 11; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), f. 1; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), ff. 1, 3; [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 5.

Ley 50/2002, de 26 de diciembre. Fundaciones

En general.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 2.

Capítulo XI.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 4.

Artículo 8.4.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), ff. 4, 6, 7, 13.

Artículo 44.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 4.

Artículo 45.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 4.

Artículo 46.1.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 4.

Artículo 46.1 b).- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 7.

Artículo 46.2.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), ff. 4, 7, 8.

Artículo 46.3.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 4.

Artículo 46.4.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), ff. 4, 7.

Artículo 46.5.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), ff. 4, 7.

Artículo 46.6.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 7.

Artículo 46.7.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 4.

Disposición adicional primera.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 4.

Disposición adicional tercera.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 4.

Disposición adicional cuarta.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 4.

Ley 3/2003, de 14 de marzo. Orden europea de detención y entrega

En general.- Sentencia [181/2011](#SENTENCIA_2011_181), ff. 3, 4.

Artículo 3.- Sentencia [181/2011](#SENTENCIA_2011_181), f. 3.

Artículo 11.- Sentencia [181/2011](#SENTENCIA_2011_181), f. 3.

Artículo 12.- Sentencia [181/2011](#SENTENCIA_2011_181), ff. 3, 4.

Artículo 14.- Sentencia [181/2011](#SENTENCIA_2011_181), f. 3.

Artículo 14.2.- Sentencia [181/2011](#SENTENCIA_2011_181), f. 3.

Artículo 24.3.- Sentencia [181/2011](#SENTENCIA_2011_181), ff. 3, 4.

Artículo 24.4 a).- Sentencia [181/2011](#SENTENCIA_2011_181), f. 3.

Artículo 24.4 b).- Sentencia [181/2011](#SENTENCIA_2011_181), f. 3.

Ley 8/2003, de 24 de abril. Sanidad animal

En general.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 10.

Título III, capítulo I.- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), f. 8.

Preámbulo.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 10.

Artículo 3.30.- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), f. 8.

Artículo 36.- Sentencias [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 10, 11; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), f. 8.

Artículo 37.- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), f. 8.

Artículo 39.1.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 11.

Disposición derogatoria.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 10.

Disposición final primera.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 10.

Ley 10/2003, de 20 de mayo. Medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes

En general.- Sentencias [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), f. 2; [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), f. 7.

Ley 22/2003, de 9 de julio. Concursal

Artículo 56.- Sentencia [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), ff. 1, 6.

Artículo 56.2.- Sentencia [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), f. 1.

Ley 25/2003, de 15 de julio. Modificación del Convenio económico entre el Estado y la Comunidad foral de Navarra

En general.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 2.

Ley 33/2003, de 3 de noviembre. Patrimonio de las Administraciones públicas

En general.- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Ley 38/2003, de 17 de noviembre. General de subvenciones

En general.- Sentencia [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), f. 7.

Artículo 17.1.- Sentencia [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), f. 6.

Artículo 23.2.- Sentencia [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), f. 3.

Disposición adicional decimosexta.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 4.

Ley 43/2003, de 21 de noviembre. Montes

En general.- Auto [114/2011](#AUTO_2011_114).

Artículo 50.1.- Auto [114/2011](#AUTO_2011_114).

Artículo 50.1 (redactado por la Ley 10/2006, de 28 de abril).- Auto [114/2011](#AUTO_2011_114).

Artículo 50.1 a).- Auto [114/2011](#AUTO_2011_114).

Artículo 50.1 b).- Auto [114/2011](#AUTO_2011_114).

Ley 47/2003, de 26 de noviembre. General presupuestaria

Artículo 2.1 f).- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 4.

Artículo 3.3.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 4.

Artículo 86.1.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 8.

Artículo 86.2.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), ff. 7, 8.

Ley 52/2003, de 10 de diciembre. Disposiciones específicas en materia de seguridad social

Artículo 23.- Sentencias [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), ff. 1, 2, 7; [146/2011](#SENTENCIA_2011_146), ff. 1, 2; [147/2011](#SENTENCIA_2011_147), ff. 1, 2.

Ley 56/2003, de 16 de diciembre. Empleo

Artículo 7 bis c).- Sentencia [194/2011](#SENTENCIA_2011_194), f. 6.

Artículo 13 e).- Sentencia [194/2011](#SENTENCIA_2011_194), f. 6.

Ley 60/2003, de 23 diciembre. Arbitraje

En general.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 8.

Ley 1/2004, de 21 de diciembre. Horarios comerciales

Exposición de motivos.- Sentencia [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), f. 4.

Artículo 5.- Sentencia [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), ff. 1, 3, 4.

Artículo 5.1.- Sentencia [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), ff. 1, 3, 4.

Artículo 5.4.- Sentencia [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), ff. 1, 4.

Disposición final primera.- Sentencia [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), ff. 1, 3, 4.

Ley 2/2004, de 27 de diciembre. Presupuestos generales del Estado para 2005

En general.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 2.

Ley 5/2005, de 22 de abril. Regula la supervisión de los conglomerados financieros y modifica otras leyes del sector financiero

En general.- Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 10; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 3.

Disposición adicional segunda.- Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 2; [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 4.

Ley 10/2006, de 28 de abril. Modificación de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre. Montes

En general.- Auto [114/2011](#AUTO_2011_114).

Ley 15/2006, de 26 de mayo. Reforma la Ley 18/2001, de 12 de diciembre de 2001, General de Estabilidad Presupuestaria

En general.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 2.

Ley 7/2007, de 12 de abril. Estatuto básico del empleado público

En general.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), ff. 2, 4.

Título VII.- Auto [178/2011](#AUTO_2011_178).

Artículo 3.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 4.

Artículo 3.1.- Auto [179/2011](#AUTO_2011_179).

Artículo 18.2.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 4.

Artículo 96.1 b).- Auto [178/2011](#AUTO_2011_178).

Artículo 96.2.- Auto [178/2011](#AUTO_2011_178).

Disposición derogatoria única, apartado e).- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 4.

Ley 8/2007, de 28 de mayo. Ley de suelo

En general.- Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), f. 2.

Ley 17/2007, de 4 de julio. Modificación de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre del sector eléctrico para adaptarla a la Directiva 2003/54/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad

En general.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 4, 9.

Artículo único, apartado 49.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 4.

Ley 13/2009, de 3 de noviembre. Reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial

En general.- Sentencia [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), f. 2.

Ley 22/2009, de 18 de diciembre. Regulación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias

En general.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 2.

Ley 26/2009, de 23 de diciembre. Presupuestos generales del Estado para 2010

En general.- Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Artículo 22 (redactado por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo).- Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Artículo 22.2.b.4 (redactado por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo).- Auto [101/2011](#AUTO_2011_101).

Artículo 22.Dos B) (redactado por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo).- Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Artículo 22.4 (redactado por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo).- Auto [101/2011](#AUTO_2011_101).

Artículo 22.Cuatro (redactado por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo).- Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Artículo 22.Cinco (redactado por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo).- Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Artículo 22.Cinco B) (redactado por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo).- Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Artículo 24 (redactado por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo).- Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Artículo 24.Uno B) (redactado por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo).- Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Artículo 25 (redactado por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo).- Autos [101/2011](#AUTO_2011_101); [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Artículo 25.2 b) (redactado por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo).- Auto [101/2011](#AUTO_2011_101).

Artículo 28 (redactado por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo).- Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Artículo 28.Uno B) (redactado por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo).- Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Ley 36/2010, de 22 octubre. Fondo para la promoción del desarrollo.

Disposición final tercera, apartado 1.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 2.

Ley 39/2010, de 22 de diciembre. Presupuestos generales del Estado para el año 2011

Disposición final decimoquinta.- Autos [108/2011](#AUTO_2011_108); [160/2011](#AUTO_2011_160).

F) Reales Decretos Legislativos

Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local

En general.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 4.

Artículo 130.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 4.

Artículo 171.2.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 4.

Artículo 172.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 4.

Artículo 172.1.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 4.

Artículo 173.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 4.

Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio. Evaluación de impacto ambiental

En general (redactado por el Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre).- Auto [131/2011](#AUTO_2011_131).

Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre. Texto refundido de la Ley general presupuestaria

En general.- Sentencia [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 7.

Artículo 153.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 4.

Artículo 153.2 regla 9 (redactado por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre).- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 4.

Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio. Texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social

Artículo 136.1.- Sentencia [205/2011](#SENTENCIA_2011_205), f. 5.

Artículo 137.1.- Sentencia [205/2011](#SENTENCIA_2011_205), f. 5.

Artículo 137.2.- Sentencia [205/2011](#SENTENCIA_2011_205), f. 5.

Artículo 139.- Sentencia [205/2011](#SENTENCIA_2011_205), f. 5.

Artículo 141.- Sentencia [205/2011](#SENTENCIA_2011_205), f. 5.

Artículo 143.2.- Sentencia [205/2011](#SENTENCIA_2011_205), ff. 1 a 3, 5, 9.

Artículo 161.- Sentencia [205/2011](#SENTENCIA_2011_205), f. 1.

Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo. Texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores

Artículo 48.4.- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 3.

Artículo 48.4 (redactado por la Ley 39/1999, de 5 de noviembre).- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 3.

Artículo 48.4 (redactado por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo).- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 3.

Artículo 49.1 e).- Sentencia [205/2011](#SENTENCIA_2011_205), f. 8.

Artículo 55.4.- Auto [178/2011](#AUTO_2011_178).

Artículo 56.- Auto [178/2011](#AUTO_2011_178).

Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril. Texto refundido de la Ley de procedimiento laboral

En general.- Sentencia [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), f. 3.

Artículo 2 b).- Sentencia [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), f. 6.

Artículo 3.1 b) (redactado por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre).- Sentencias [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), ff. 1, 2, 7; [146/2011](#SENTENCIA_2011_146), f. 1; [147/2011](#SENTENCIA_2011_147), f. 1.

Artículo 63.- Sentencia [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), f. 2.

Artículo 64.- Sentencia [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), f. 2.

Artículo 110.- Auto [178/2011](#AUTO_2011_178).

Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. Texto refundido de la Ley de aguas

En general.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), ff. 1, 5, 6.

Artículo 2.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 6.

Artículo 14.3.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 3.

Artículo 52.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 6.

Artículo 53.6.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), ff. 1, 2, 6, 7.

Artículo 59.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), ff. 3, 6.

Artículos 67 a 72.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 1.

Artículo 68.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), ff. 1, 2.

Artículo 68.2.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), ff. 3 a 7.

Artículo 68.3.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), ff. 4, 6, 7.

Artículo 92.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 3.

Disposición adicional sexta.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), ff. 1, 2, 5 a 7.

Disposición adicional sexta, apartado 1.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 1.

Disposición derogatoria única, apartado 2.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 1.

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales

Artículos 100 a 104.- Sentencia [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 4.

Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre. Texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria

En general.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 2; [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), f. 2; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 3; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 3; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 3; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 3; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 3; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 3.

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Texto refundido de la Ley de suelo

En general.- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 10.1 b).- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 14.- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 16.- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 16.1 b).- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

G) Reales Decretos-leyes

Real Decreto-ley 22/1993, de 29 de diciembre. Bases para la regulación de horarios comerciales

Artículo 3.1.- Sentencia [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), f. 3.

Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio. Medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales

Exposición de motivos.- Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), f. 7.

Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio. Medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes

En general.- Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), ff. 2, 3, 5, 7.

Exposición de motivos.- Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), ff. 5 a 7.

Artículo 1.- Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), ff. 1 a 8.

Autos [148/2011](#AUTO_2011_148); [150/2011](#AUTO_2011_150).

Artículo 1.3.- Auto [150/2011](#AUTO_2011_150).

Disposición final segunda, párrafo 1.- Auto [150/2011](#AUTO_2011_150).

Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio. Medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios

Artículo 43.- Sentencia [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), f. 3.

Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre. Modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental

En general.- Auto [131/2011](#AUTO_2011_131).

Real Decreto-ley 15/2005, de 16 de diciembre, Medidas urgentes para la regulación de las transacciones de derechos al aprovechamiento de agua

En general.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 1.

Real Decreto-ley 7/2006, de 23 de junio. Medidas urgentes en el sector energético

Artículo 1.16.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 12.

Real Decreto-ley 9/2006, de 15 de septiembre. Medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en las poblaciones y en las explotaciones agrarias de regadío en determinadas cuencas hidrográficas

En general.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 1.

Real Decreto-ley 14/2009, de 4 de diciembre. Medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en determinadas cuencas hidrográficas

En general.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 1.

Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo. Medidas extraordinarias para la reducción del déficit público

En general.- Autos [104/2011](#AUTO_2011_104); [108/2011](#AUTO_2011_108); [115/2011](#AUTO_2011_115); [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Exposición de motivos.- Auto [108/2011](#AUTO_2011_108).

Artículo 1.- Autos [101/2011](#AUTO_2011_101); [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Artículo 1 apartados 2, 3.- Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Artículo 14.2 (redactado por la Ley 39/2010, de 22 de diciembre).- Autos [108/2011](#AUTO_2011_108); [160/2011](#AUTO_2011_160).

Disposición adicional novena.- Autos [101/2011](#AUTO_2011_101); [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio. Órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros

En general.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 8.

Artículo 3.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 2, 5, 6.

Artículo 3.11.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 8.

Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio. Medidas de apoyo a deudores hipotecarios, control del gasto público y cancelación de deudas de entidades locales, fomento de la actividad empresarial y simplificación administrativa

En general.- Auto [160/2011](#AUTO_2011_160).

H) Reales Decretos y otras disposiciones generales del Estado

Real Decreto 1132/1981, de 24 de abril. Ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones porcinas extensivas

En general.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 8.

Real Decreto 849/1986, de 11 de abril. Reglamento del dominio público hidráulico

Artículo 344.2 (redactado por el Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo).- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 4.

Real Decreto 861/1986, de 25 de abril. Régimen de las retribuciones de los funcionarios de la Administración local

En general.- Auto [179/2011](#AUTO_2011_179).

Real Decreto 1075/1986, de 2 de mayo. Normas sobre las condiciones de los suministros de energía eléctrica y la calidad de este servicio

En general.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 5, 6.

Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986. Clasifica determinados asuntos y materias con arreglo a la ley de secretos oficiales.

Apartado 1.4.- Sentencia [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), f. 4.

Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de abril de 1991. Reglamento de la denominación de origen calificada Rioja y de su Consejo regulador

En general.- Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), ff. 1, 5, 6, 8.

Artículo 29.3.- Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), f. 7.

Artículo 30.- Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), f. 5.

Artículo 34.1 c).- Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), f. 5.

Artículo 49.1.3.- Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), f. 5.

Artículo 51.1.- Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), f. 6.

Artículo 51.1.6.- Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), ff. 6 a 8.

Artículo 51.2.- Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), ff. 6, 7.

Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto. Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora

Artículo 18.- Sentencia [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 3.

Artículo 19.2.- Sentencia [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 3.

Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre. Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas

En general.- Sentencias [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), f. 7; [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), f. 7.

Artículo 2.- Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), f. 7.

Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero. Reglamento penitenciario

En general.- Auto [165/2011](#AUTO_2011_165).

Real Decreto 2017/1997, de 26 de diciembre. Organiza y regula el procedimiento de liquidación de los costes de transporte, distribución y comercialización a tarifa, de los costes permanentes del sistema y de los costes de diversificación y seguridad de abastecimiento

En general.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 12.

Resolución del Consejo Superior de Deportes, de 8 de septiembre de 1999. Subvenciones a Universidades privadas con programas de ayudas a deportistas universitarios de alto nivel, correspondientes al año 1999

En general.- Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), ff. 1 a 5, 7, 8, VP.

Preámbulo.- Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), ff. 2, 3, 7.

Apartado 1.- Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), f. 2.

Apartado 3.- Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), ff. 2, 6.

Real Decreto 27/2000, de 14 de enero. Establecimiento medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 en favor de trabajadores discapacitados en empresas de 50 o más trabajadores

En general.- Sentencia [194/2011](#SENTENCIA_2011_194), ff. 2, 4.

Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo. Establece normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas

En general.- Sentencias [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 1, 2, 5, 6, 8 a 10; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 1, 3, 7 a 9.

Preámbulo.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 6.

Artículo 1.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 2.

Artículo 1 in fine.- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), f. 4.

Artículo 1.1.- Sentencias [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 6, 7; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 3 a 5.

Artículo 1.2 a).- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 8.

Artículo 2.- Sentencias [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 2 a 4, 7; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), f. 4.

Artículo 2.2 a).- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 8.

Artículo 2.2 b).- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 3 a 5, 8.

Artículo 2.2 c).- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 8.

Artículo 2.2 j).- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 3, 6.

Artículo 2.2 k).- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 3, 6.

Artículo 2.2 m).- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 3, 6.

Artículo 3 (redactado por el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre).- Sentencias [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 2, 4, 7, 9; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), f. 4.

Artículo 3 B) (redactado por el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre).- Sentencias [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 9; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 3, 7 a 9.

Artículo 3.B.3 (redactado por el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre).- Sentencias [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 4, 5, 9; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 3, 7.

Artículo 3.B.5 (redactado por el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre).- Sentencias [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 4, 5, 9; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 3, 7.

Artículo 4.- Sentencias [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 7; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), f. 4.

Artículo 5.- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), f. 4.

Artículo 5 (redactado por el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre).- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 2, 5, 7.

Artículo 5.1.B.b.1.2.- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 3, 8.

Artículo 5.2.A.1 (redactado por el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre).- Sentencias [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 4, 5, 10; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 3, 8, 9.

Artículo 6.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 2, 6.

Artículo 6.1.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 11.

Artículo 6.5.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 4, 5, 11.

Artículo 7 (redactado por el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre).- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 2.

Artículo 7.7.- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 3, 8.

Artículo 8 (redactado por el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre).- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 2.

Artículo 8.3.- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 3, 8.

Disposición adicional primera (redactado por el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre).- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 2.

Disposición adicional segunda.- Sentencias [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 6; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 3, 5.

Disposición transitoria primera.- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), f. 3.

Disposición transitoria segunda.- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), f. 3.

Anexo I.- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), f. 6.

Orden del Ministerio de Trabajo de 24 de julio de 2000. Regulación del procedimiento administrativo referente a las medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 en favor de trabajadores discapacitados en empresas de 50 o más trabajadores, reguladas por el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero

Artículo 8.- Sentencia [194/2011](#SENTENCIA_2011_194), ff. 1 a 3, 6.

Artículo 8 párrafo 2.- Sentencia [194/2011](#SENTENCIA_2011_194), f. 6.

Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre. Regula las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica

En general.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 2, 4, 6.

Artículo 93.2.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 7.

Artículo 104.1.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 8.

Artículo 104.4.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 6, 7.

Artículo 107.1.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 5.

Artículo 107.2.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 5.

Artículo 108.2.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 8.

Artículo 108.3.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 8.

Artículo 108.6.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 8.

Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre. Modifica el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas

En general.- Sentencias [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 1, 2, 4 a 10; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 1, 3, 7, 8.

Artículo único, apartado 1.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 2.

Artículo único.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 2.

Artículo único, apartado 1.- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), f. 3.

Artículo único, apartado 2.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 2.

Artículo único, apartado 2 a).- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), f. 3.

Orden ECO/797/2002, de 22 de marzo. Aprobación del procedimiento de medida y control de la continuidad del suministro eléctrico

Preámbulo.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 8.

Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo. Modificación del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del dominio público hidráulico, que desarrolla los Títulos preliminar, I, IV, V, VI y VIII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas

En general.- Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 4.

Real Decreto 835/2003, de 27 de junio. Regulación de la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales

En general.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), ff. 1 a 4.

En general (redactado por el Real Decreto 1263/2005, de 21 de octubre).- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 2.

Artículo 1.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 3.

Artículo 1 c).- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 7.

Artículo 2.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), ff. 3, 6.

Artículo 3.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), ff. 3, 6.

Artículo 3.1 a).- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 5.

Artículo 3.1 c).- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), ff. 4, 5.

Artículo 3.3.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), ff. 1, 3, 5 a 7, 9.

Artículo 3.3 párrafo 1.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 8.

Artículo 4.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 4.

Artículo 5.2.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 4.

Artículos 8 a 15.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 4.

Artículo 20.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 7.

Artículo 21.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 6.

Artículo 22.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), ff. 7, 8.

Artículo 22.1.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 8.

Artículo 22.2.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 8.

Artículo 22.3.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 8.

Artículo 22.4.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 8.

Artículos 22 a 32.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), ff. 1, 3, 5 a 7, 9.

Artículo 23.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 7.

Artículo 23.1.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 8.

Artículo 23.2.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 8.

Artículo 24.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), ff. 7, 8.

Artículo 24 c).- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 7.

Artículo 25.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 7.

Artículo 25 apartados a) a e).- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 8.

Artículo 26.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 8.

Artículo 27.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 8.

Artículo 27.1 inciso 2.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 8.

Artículo 28.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 8.

Artículo 29.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 8.

Artículo 30.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 8.

Artículo 31.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 8.

Artículo 31.1.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 8.

Artículo 31.2.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 8.

Artículo 32.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 8.

Disposición adicional primera.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 4.

Disposición adicional segunda.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), ff. 1, 2, 4, 5.

Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo. Registro general de explotaciones ganaderas

En general.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 5.

Disposición final segunda, apartado 1.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 11.

Real Decreto 1547/2004, de 25 de junio. Normas de ordenación de las explotaciones cunícolas

En general.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 5, 11.

Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo. Bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del Área de servicios sociales, familias y discapacidad, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto de mayores y servicios sociales

En general (redactada por la Orden TAS/1556/2005, de 25 de mayo).- Sentencia [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), ff. 1 a 7.

Artículo 1.- Sentencia [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), ff. 3 a 5, 6.

Artículos 2 a 17.- Sentencia [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), ff. 3, 7.

Disposición adicional primera.- Sentencia [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), f. 7.

Disposición adicional segunda.- Sentencia [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), f. 7.

Real Decreto 364/2005, de 8 de abril. Regulación del cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad

Artículo 6.- Sentencia [194/2011](#SENTENCIA_2011_194), ff. 2, 3.

Orden TAS/1556/2005, de 25 de mayo. Modificación de la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del Área de servicios sociales, familias y discapacidad, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto de mayores y servicios sociales

En general.- Sentencia [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), f. 2.

Real Decreto 1263/2005, de 21 de octubre. Modificación del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales

En general.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 2.

Artículo 3.2.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 2.

Artículo 3.4.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 2.

Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre. Ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales

En general.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), f. 7, VP.

Artículo 4.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), VP.

Artículo 5.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), f. 4, VP.

Artículo 12.9.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), f. 4, VP.

Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007. Condiciones a las que deberán adecuarse los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos que habiliten para el ejercicio de la profesión regulada de arquitecto técnico

Apartado 1.2.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), VP.

En general.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), ff. 3, 4, 6, 7, 9, VP.

Apartado 2.1.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), ff. 4, 8.

Apartado 2.3.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), ff. 1, 9, VP.

Orden ECI/3855/2007, de 27 de diciembre. Requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de arquitecto técnico

Apartado 5.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), f. 1.

En general.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), ff. 4, 7, 9, VP.

Apartado 1.1.3.- Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), f. 1.

Real Decreto 222/2008, de 15 de febrero. Régimen retributivo de la actividad de distribución de energía eléctrica

En general.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 4.

Disposición transitoria quinta, apartado 4.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 5.

Real Decreto 485/2009, de 3 de abril. Regulación de la puesta en marcha del suministro de último recurso en el sector de la energía eléctrica

En general.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 4.

Real Decreto 1221/2009, de 17 de julio. Normas básicas de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo y por el que se modifica el Real Decreto 1547/2004, de 25 de junio

En general.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 5.

Artículo 2.2 a).- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 5.

Artículo 4.1 a).- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 5.

Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre. Determina las condiciones para la asociación de municipios con la finalidad de prestar servicios de policía local, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad

En general.- Auto [107/2011](#AUTO_2011_107).

Disposición final primera, apartado 2.- Auto [107/2011](#AUTO_2011_107).

I) Legislación preconstitucional

Ley de 2 de diciembre de 1872. Creación del Banco Hipotecario

En general.- Auto [113/2011](#AUTO_2011_113).

Real Decreto de 3 de febrero de 1881. Ley de enjuiciamiento civil

En general.- Sentencia [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), f. 4.

Artículo 256.1.- Sentencia [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), f. 4.

Artículo 256.5.- Sentencia [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), f. 4.

Artículo 460.- Sentencia [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), f. 2, VP.

Artículo 460 a 480.- Sentencia [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), f. 1, VP.

Artículo 460.1.- Sentencia [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), f. 2.

Artículo 460.4.- Sentencia [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), f. 4.

Artículo 469.- Sentencia [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), f. 2.

Artículo 471.- Sentencia [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), ff. 2, 4.

Artículo 476 inciso 2 (redactado por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre).- Sentencia [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), f. 2.

Artículo 479.- Sentencia [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), ff. 1, 5, VP.

Artículo 1817.- Sentencia [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), f. 3.

Real Decreto de 14 de septiembre de 1882. Ley de enjuiciamiento criminal

En general.- Sentencias [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), f. 3; [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 18; [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), f. 7.

Artículo 50.4 párrafo 5.- Auto [185/2011](#AUTO_2011_185).

Artículo 103.1.- Sentencia [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), ff. 1, 4, 6.

Artículo 118.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 12.

Artículo 259.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 5.

Artículo 282.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 2.

Artículo 433.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 4.

Artículo 448.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 4.

Artículo 455.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 4.

Artículo 490.- Sentencia [179/2011](#SENTENCIA_2011_179), f. 2.

Artículo 492.- Sentencia [179/2011](#SENTENCIA_2011_179), ff. 3, 6.

Artículo 492.4.- Sentencia [179/2011](#SENTENCIA_2011_179), f. 4.

Artículo 494.- Sentencia [179/2011](#SENTENCIA_2011_179), ff. 3, 4, 6.

Artículo 497.- Sentencias [179/2011](#SENTENCIA_2011_179), f. 3; [180/2011](#SENTENCIA_2011_180), ff. 2 a 6.

Artículo 674.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 10.

Artículo 707.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 4.

Artículo 730.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 14.

Artículo 731 bis.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 4.

Artículo 741.- Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), f. 4; [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 9, 10.

Artículo 777.2.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 4.

Artículo 790.3.- Sentencias [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), f. 4; [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 2.

Artículo 791.2.- Sentencia [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), f. 6.

Artículo 797.2.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 4.

Artículo 851.3.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 3.

Real Decreto de 24 de julio de 1889. Código civil

Artículo 2.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 4.

Artículo 2.2.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 4.

Artículo 3.1.- Auto [113/2011](#AUTO_2011_113).

Artículo 3.1 a).- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 4.

Artículo 4.- Sentencia [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), f. 3.

Artículo 4.1.- Sentencia [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), f. 4.

Artículo 35.1.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 7.

Artículo 83.- Sentencia [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), f. 4.

Artículo 85.- Sentencia [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), f. 4.

Artículo 88.- Sentencia [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), f. 6.

Artículo 92.- Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

Artículo 92.5.- Auto [151/2011](#AUTO_2011_151).

Artículo 92.8.- Autos [151/2011](#AUTO_2011_151); [161/2011](#AUTO_2011_161).

Artículo 109 (redactado por la Ley 40/1999, de 5 de noviembre).- Auto [152/2011](#AUTO_2011_152).

Artículo 157.3.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 7.

Artículo 400.- Sentencia [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), f. 4.

Artículo 1265.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 7.

Artículo 1267.- Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 7.

Artículo 1902.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP I.

Artículo 1968.2.- Sentencia [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), ff. 1, 5.

Ley de 21 de abril de 1909. Hipotecaria

En general.- Auto [113/2011](#AUTO_2011_113).

Artículo 42.1.- Auto [113/2011](#AUTO_2011_113).

Artículo 132.- Auto [113/2011](#AUTO_2011_113).

Ley Orgánica, de 17 de octubre de 1940. Magistratura de Trabajo

En general.- Sentencia [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), f. 4.

Ley de 20 de diciembre de 1952. Epizootias

En general.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 11.

Artículo 3 a).- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 10.

Ley de 27 de diciembre de 1956. Jurisdicción contencioso-administrativa

En general.- Sentencia [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), ff. 4, 6.

Ley 9/1968, de 5 de abril. Ley de secretos oficiales

Artículo 3.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 9.

Artículo 4.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 9.

Artículo 7.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 9.

Ley 25/1970, de 2 de diciembre. Estatuto del vino, viña y alcoholes

En general.- Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), f. 1.

Título preliminar, capítulo II.- Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), f. 7.

Artículo 41.- Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), f. 5.

Artículo 73.- Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), f. 5.

Artículo 83.- Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), f. 7.

Artículo 83.5.- Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), f. 7.

Artículo 93.- Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), f. 7.

Artículo 106.- Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), f. 5.

Artículo 123.1.- Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), f. 5.

Artículo 129.- Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), ff. 6, 7.

Decreto 835/1972, de 23 de marzo. Reglamento de la Ley 25/1970, estatuto de la viña, del vino y de los alcoholes

En general.- Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), ff. 1, 6.

Artículo 129.2.- Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), ff. 5, 7.

Artículo 129.2 c).- Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), ff. 6, 7.

Real Decreto 1087/1976, de 23 de abril. Obras y servicios municipales y provinciales. Regulación del sistema de planes provinciales

En general.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 6.

Artículo 2.1.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 6.

Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo. Normas electorales

Artículo 44.- Sentencia [200/2011](#SENTENCIA_2011_200), f. 2.

Artículo 44.1.- Sentencia [200/2011](#SENTENCIA_2011_200), f. 2.

Artículo 64.2 b).- Sentencia [124/2011](#SENTENCIA_2011_124), ff. 3, 4.

Real Decreto 688/1978, de 17 de febrero. Regulación del sistema de planes provinciales de obras y servicios

En general.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 6.

Artículo 9.1.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 6.

Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio. Transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de interior, turismo, actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y transportes

En general.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 6.

Artículo 2.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), ff. 4, 6.

Artículo 2 párrafo 2.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 6.

Artículo 2 párrafo 3.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 6.

Ley 48/1978, de 7 de octubre. Secretos Oficiales. Modifica su Ley reguladora

En general.- Sentencia [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), f. 4.

Artículo 2.- Sentencia [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), f. 4.

Artículo 3.- Sentencia [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), f. 4.

Artículo 4.- Sentencia [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), f. 4.

Artículo 7.- Sentencia [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), f. 4.

J) Comunidades y Ciudades Autónomas

J.1) Andalucía

J.1.a) Estatuto de Autonomía

Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre. Estatuto de Autonomía de Andalucía

Artículo 18.1.3.- Sentencia [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), ff. 1, 4, 5.

Artículo 18.1.13.- Sentencia [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 1.

Artículo 110.- Auto [104/2011](#AUTO_2011_104).

Artículo 240.4.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 10.

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía

En general.- Sentencia [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 4.

Artículo 75.- Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 3.

J.1.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley del Parlamento de Andalucía 15/1999, de 16 de diciembre. Cajas de ahorros de Andalucía

Disposición adicional segunda.- Sentencias [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 1; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 1.

Ley del Parlamento de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre. Tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras

Disposición adicional quinta.- Sentencias [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), ff. 1 a 3; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), ff. 1 a 3.

Disposición adicional quinta, apartado 1.- Sentencias [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 3; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 2.

Disposición adicional quinta, apartado 2.- Sentencias [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 3; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 2.

Disposición adicional quinta, apartado 3.- Sentencias [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), ff. 2, 3; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 2.

Ley del Parlamento de Andalucía 5/2009, de 28 de diciembre. Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el año 2010

Artículo 10 apartados 2, 4 (redactado por el Decreto-Ley del Gobierno de Andalucía 2/2010, de 28 de mayo).- Auto [104/2011](#AUTO_2011_104).

Artículo 14.2 (redactado por el Decreto-Ley del Gobierno de Andalucía 2/2010, de 28 de mayo).- Auto [104/2011](#AUTO_2011_104).

Decreto-ley del Gobierno de Andalucía 2/2010, de 28 de mayo. Aprueba medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público andaluz

En general.- Auto [104/2011](#AUTO_2011_104).

Artículo único apartados 1, 4.- Auto [104/2011](#AUTO_2011_104).

J.2) Aragón

J.2.a) Estatuto de Autonomía

Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto. Estatuto de Autonomía de Aragón

En general.- Sentencia [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 3.

Artículo 35.1.1.- Sentencias [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 2; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 2.

Artículo 35.1.7 (redactado por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre).- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), f. 1.

Artículo 35.1.12 (redactado por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre).- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), f. 1.

Artículo 35.1.14.- Sentencias [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 2; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 2.

Artículo 35.1.14 (redactado por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre).- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), f. 1.

Artículo 35.1.40 (redactado por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre).- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), f. 1.

Artículo 37.3 (redactado por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre).- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), f. 1.

Artículo 71.32.- Sentencia [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 6.

Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre. Reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma de dicho Estatuto

En general.- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), f. 1.

Artículo 45.2.- Sentencia [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 2.

Artículo 53.1.- Sentencia [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 2.

Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril. Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón

En general.- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 3, 6.

Artículo 71 párrafo 1.- Sentencia [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), f. 6.

Artículo 71.17.- Sentencias [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 4; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 4, 6.

J.2.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley de las 2Cortes de Aragón 4/1999, de 25 de marzo. Ordenación farmacéutica

En general.- Sentencia [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), ff. 2, 5.

Artículo 24.2.- Sentencia [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), f. 2.

Artículo 24.4.- Sentencia [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), ff. 2, 3.

Artículo 24.4 inciso 1.- Sentencia [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), ff. 1, 2.

Ley de las Cortes de Aragón 1/2010, de 1 de marzo. Modifica la Ley 4/1999, de 25 de marzo, de ordenación farmacéutica para Aragón, en materia de nuevas aperturas de farmacias

En general.- Sentencia [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), f. 2.

Artículo único, apartado 2.- Sentencia [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), f. 2.

J.3) Asturias

J.3.d) Normas parlamentarias autonómicas

Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 18 de junio de 1997

Artículo 156.1.- Sentencia [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), f. 5.

J.4) Baleares

J.4.a) Estatuto de Autonomía

Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero. Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears

Artículo 30.42.- Sentencia [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), f. 2.

J.5) Cantabria

J.5.a) Estatuto de Autonomía

Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre. Estatuto de Autonomía de Cantabria

Artículo 24.24.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 3.

Artículo 25.2.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 3.

J.5.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo. Coordinación de policías locales

En general.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 2.

Disposición transitoria segunda.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), ff. 1, 8.

Ley del Parlamento de Cantabria 5/2000, de 15 de diciembre. Coordinación de las policías locales

En general.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 2.

J.6) Castilla-La Mancha

J.6.a) Estatuto de Autonomía

Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto. Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha

Artículo 31.1.27.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 1 a 3.

Artículo 31.12.- Sentencia [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 2, 5.

Artículo 32.6.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 1 a 3.

Artículo 32.8.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 3.

Artículo 42.1.- Sentencia [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f.2.

Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio. Reforma de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha

Artículo 31.1.12.- Sentencia [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 2.

Artículo 42.1.- Sentencia [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 2.

J.6.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 4/1996, de 26 de diciembre. Ordenación del servicio farmacéutico

Artículo 22.6.- Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 4.

Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril. Protección de la calidad del suministro eléctrico

En general.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 2 a 4, 7, 9.

Capítulo III.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 10.

Artículo 4.3.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 1, 3, 5 a 8.

Artículo 8.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 1, 3, 8.

Artículo 8.3.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 8.

Artículo 15.1 e).- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 1, 3, 9.

Artículo 15.1 f).- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 1, 3, 9.

Artículo 15.2 h).- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 1, 3, 9.

Artículo 16.2.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 10.

Artículo 16.5.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 3, 10.

Artículo 16.5 in fine.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 1.

Artículo 17.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 1, 3, 9.

Artículo 18.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 3, 11.

Artículo 18 inciso sobre las graves a los dos años.- Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 1.

J.7) Castilla y León

J.7.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley de las Cortes de Castilla y León 10/1998, de 5 de diciembre. Ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León

Artículo único, apartado 2.- Auto [114/2011](#AUTO_2011_114).

Artículo único, apartado 3.- Auto [114/2011](#AUTO_2011_114).

Artículo 6.3.- Auto [114/2011](#AUTO_2011_114).

Ley de las Cortes de Castilla y León 8/2004, de 22 de diciembre. Modificación de la Ley 12/2002, de 11 de julio, del patrimonio cultural de Castilla y León

En general.- Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

Ley de las Cortes de Castilla y León 3/2009, de 6 de abril. Montes de Castilla y León

En general.- Auto [114/2011](#AUTO_2011_114).

Exposición de motivos.- Auto [114/2011](#AUTO_2011_114).

Artículo 92.1.- Auto [114/2011](#AUTO_2011_114).

Artículo 92.3.- Auto [114/2011](#AUTO_2011_114).

Artículo 93.1.- Auto [114/2011](#AUTO_2011_114).

Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo. Declaración de proyecto regional del "complejo de ocio y aventura meseta-ski"

En general.- Auto [114/2011](#AUTO_2011_114).

Exposición de motivos.- Auto [114/2011](#AUTO_2011_114).

Disposición adicional única.- Auto [114/2011](#AUTO_2011_114).

J.8) Cataluña

J.8.a) Estatuto de Autonomía

Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre. Estatuto de Autonomía de Cataluña

En general.- Sentencias [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), f. 2; [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 3.

Artículo 9.5.- Sentencia [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 1.

Artículo 9.8.- Sentencias [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), ff. 1, 6; [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 1; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 8.

Artículo 9.25.- Sentencia [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), f. 1.

Artículo 9.29.- Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), f. 1.

Artículo 15.- Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), f. 1.

Artículo 44.9.- Sentencia [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 2.

Artículo 48.1.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 14, 16; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 2.

Artículo 48.2.- Sentencia [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 8.

Artículo 49.- Sentencias [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 2; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 2.

Artículo 51.- Sentencia [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 2.

Disposición transitoria sexta, apartado 6.- Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), ff. 1, 4, 6.

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

En general.- Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 2; [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), f. 2; [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 2; [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), f. 2; [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 3.

Artículo 2.2.- Auto [183/2011](#AUTO_2011_183).

Artículo 6.- Auto [183/2011](#AUTO_2011_183).

Artículo 6.1.- Auto [183/2011](#AUTO_2011_183).

Artículo 84.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 13.

Artículo 160.- Sentencias [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), ff. 6, 7; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 8.

Artículo 160.1 b).- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 13.

Artículo 166.- Sentencia [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), f. 4.

Artículo 170.- Sentencia [194/2011](#SENTENCIA_2011_194), ff. 3, 4, 6.

Artículo 171.1 g).- Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), f. 4.

Artículo 201.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 7, 8.

Artículo 203.1.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 7.

Artículo 212.- Sentencia [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 2.

Artículo 213.1.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 7, 8.

Artículo 214.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 7, 8.

Artículo 218.4.- Sentencia [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 8.

Artículo 218.5.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 16.

Artículo 218.5.2.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 16.

J.8.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley del Parlamento de Cataluña 9/1993, de 30 de septiembre. Patrimonio cultural catalán

Artículo 59.1.- Sentencia [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 1.

Artículo 59.2.- Sentencia [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), ff. 1, 6.

Artículo 59.2 inciso 1.- Sentencia [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 1.

Artículo 59.2 inciso 2.- Sentencia [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), ff. 1, 2, 6.

Artículo 59.2 inciso 3.- Sentencia [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 1.

Ley del Parlamento de Cataluña 12/1993, de 4 de noviembre. Creación del Instituto para el desarrollo de las comarcas del Ebro

Artículo 10.3.- Sentencia [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 5.

Ley del Parlamento de Cataluña 10/1994, de 11 de julio. Policía de la Generalidad "Mossos d´Esquadra"

Artículo 25 bis.- Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 7.

Ley del Parlamento de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre. Del occitano, aranés en Arán

Artículo 2.3.- Auto [183/2011](#AUTO_2011_183).

Artículo 5 apartados 4, 7.- Auto [183/2011](#AUTO_2011_183).

Artículo 6.5.- Auto [183/2011](#AUTO_2011_183).

J.9) Extremadura

J.9.a) Estatuto de Autonomía

Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero. Estatuto de Autonomía de Extremadura

Artículo 7.1.2.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 1, 6.

Artículo 7.1.6.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 1, 6, 8.

Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo. Reforma de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero. Estatuto de Autonomía de Extremadura

Artículo 54.- Sentencia [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 2.

Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero. Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura

En general.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 5.

Artículo 7.5.- Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 4.

Artículo 9.1.12.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 6, 8, 10.

Artículo 9.1.32.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 6.

Artículo 77.2.- Sentencia [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 2.

J.9.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley de la Asamblea de Extremadura 3/1996, de 25 de junio. Atención farmacéutica

Artículo 11.- Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), passim.

Artículo 11 párrafo 4.- Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 1.

Artículo 11 párrafo 4 (redactado por la Ley de la Asamblea de Extremadura 1/1997, de 16 de enero).- Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 2.

Artículo 11 párrafo 4.4.- Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 2.

Artículo 11 párrafo 9.- Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), ff. 1, 4.

Artículo 14 párrafo 1.- Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 2.

Disposición transitoria tercera, párrafo 1.- Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 2.

Ley de la Asamblea de Extremadura 1/1997, de 16 de enero. Modificación del artículo 11 de la Ley 3/1996, de 25 de junio. Atención farmacéutica

En general.- Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 2.

Ley de la Asamblea de Extremadura 15/2001, de 14 de diciembre. Normas reguladoras de ordenación del territorio-suelo

En general.- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 7.2 (redactado por la Ley de la Asamblea de Extremadura 9/2010, de 18 de octubre).- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 7.2 a).- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 7.2 b).- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 7.2 b) in fine (redactado por la Ley de la Asamblea de Extremadura 9/2010, de 18 de octubre).- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 9.2 c) (redactado por la Ley de la Asamblea de Extremadura 9/2010, de 18 de octubre).- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 14.1.3 c) (redactado por la Ley de la Asamblea de Extremadura 9/2010, de 18 de octubre).- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 30.2.- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 31.2 a) in fine (redactado por la Ley de la Asamblea de Extremadura 9/2010, de 18 de octubre).- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 31.2 b).- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 31.2 c).- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 31.3 (redactado por la Ley de la Asamblea de Extremadura 9/2010, de 18 de octubre).- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 32.2.a 3) (redactado por la Ley de la Asamblea de Extremadura 9/2010, de 18 de octubre).- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 33.4 (redactado por la Ley de la Asamblea de Extremadura 9/2010, de 18 de octubre).- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 38.- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 42.2.a 3) (redactado por la Ley de la Asamblea de Extremadura 9/2010, de 18 de octubre).- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 70.4.- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Disposición preliminar, apartado 3.4.- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 74.- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículo 74.3 in fine (redactado por la Ley de la Asamblea de Extremadura 9/2010, de 18 de octubre).- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Artículos 117 a 120.- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Disposición adicional tercera, apartado 3.4 (redactada por la Ley de la Asamblea de Extremadura 9/2010, de 18 de octubre).- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Disposición adicional tercera, apartado 4.3 (redactada por la Ley de la Asamblea de Extremadura 9/2010, de 18 de octubre).- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Disposición adicional cuarta, apartados 3, 4 (redactada por la Ley de la Asamblea de Extremadura 9/2010, de 18 de octubre).- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Ley de la Asamblea de Extremadura 6/2006, de 9 de noviembre. Farmacia

Artículo 25.1.- Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 4.

Artículo 27.3.- Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 4.

Ley de la Asamblea de Extremadura 8/2009, de 28 de diciembre. Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para 2010.

En general.- Auto [180/2011](#AUTO_2011_180).

Ley de la Asamblea de Extremadura 6/2010, de 23 de junio. Medidas urgentes y complementarias para la reducción del déficit público en la Comunidad Autónoma.

En general.- Auto [180/2011](#AUTO_2011_180).

Artículo 1.- Auto [180/2011](#AUTO_2011_180).

Ley de la Asamblea de Extremadura 9/2010, de 18 de octubre. Modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura

Artículo único, apartados 4, 5, 7, 13 a 15, 39, 48.- Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

J.9.c) Decretos y otras disposiciones reglamentarias

Decreto de la Junta de Extremadura 121/1997, de 7 de octubre. Reglamento de desarrollo de la Ley de atención farmacéutica en materia de oficinas de farmacia y botiquines

En general.- Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161).

Decreto de la Junta de Extremadura 158/1999, de 14 de septiembre. Regulación zootécnico-sanitaria de las explotaciones porcinas en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En general.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 8, 10, 11.

Artículo 4 b).- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 9.

J.10) Galicia

J.10.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley del Parlamento de Galicia 4/1988, de 26 de mayo. Función pública de Galicia

Artículo 70.4.- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), ff. 1, 2, 4.

Artículo 70.4 (redactado por la Ley del Parlamento de Galicia 13/2007, de 27 de julio).- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 2.

Artículo 70.4 (redactado por la Ley del Parlamento de Galicia 3/1995, de 10 de abril).- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 2.

Artículo 70.4 (redactado por la Ley del Parlamento de Galicia 9/2003, de 23 de diciembre).- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 2.

Artículo 70.4 a) (redactado por la Ley del Parlamento de Galicia 13/2007, de 27 de julio).- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 2.

Ley del Parlamento de Galicia 3/1995, de 10 de abril. Modificación de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia

En general.- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 2.

Ley del Parlamento de Galicia 5/1999, de 21 de mayo. Ordenación farmacéutica

Artículo 19.5.- Auto [126/2011](#AUTO_2011_126).

Ley del Parlamento de Galicia 9/2003, de 23 de diciembre. Medidas tributarias y administrativas

En general.- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 2.

Ley del Parlamento de Galicia 13/2007, de 27 de julio. Modificación de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia pública de Galicia.

Artículo 76.4.- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 2.

Decreto Legislativo de la Junta de Galicia 1/2008, de 13 de marzo. Texto refundido de la Ley de la función pública de Galicia

En general.- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 2.

J.11) La Rioja

J.11.a) Estatuto de Autonomía

Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio. Estatuto de Autonomía de La Rioja

Artículo 8.1.36.- Auto [107/2011](#AUTO_2011_107).

J.11.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley del Parlamento de La Rioja 5/2010, de 14 de mayo. Coordinación de policías locales de La Rioja

Exposición de motivos.- Auto [107/2011](#AUTO_2011_107).

Artículo 5.1.- Auto [107/2011](#AUTO_2011_107).

J.11.d) Normas parlamentarias autonómicas

Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 21 de abril de 2001

Artículo 17.- Sentencia [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), f. 4.

Artículo 34.3.- Sentencia [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), f. 3.

Artículo 86.2 c).- Sentencia [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), f. 3.

Artículo 89.3.- Sentencia [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), f. 2.

Artículo 90.1.- Sentencia [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), f. 2.

Artículo 90.2.- Sentencia [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), f. 2.

J.12) Madrid

J.12.a) Estatuto de Autonomía

Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero. Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid

Artículo 26.1.26 (redactado por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio).- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), ff. 1 a 4, 8, 12, 13.

Artículo 26.24 (redactado por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo).- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 1.

Artículo 29.1.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 13.

Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo. Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid

En general.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 1.

Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio. Reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid

En general.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), ff. 1 a 4, 8, 12, 13.

J.12.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley de la Asamblea de Madrid 1/1998, de 2 de marzo. Fundaciones

En general.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), ff. 3, 8, 13.

Artículo 1.1.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 12.

Artículo 6.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 9.

Artículo 7.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 9.

Artículo 9.3.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), ff. 1, 3, 4, 9.

Artículo 16.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 9.

Artículo 21.7.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 9.

Artículo 21.8.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 9.

Artículo 24.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 9.

Artículo 25.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 9.

Artículo 27.1.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 9.

Disposición adicional primera, apartado 1.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 11.

Disposición adicional primera, apartado 1 in fine.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), ff. 1, 10.

Disposición adicional primera, apartado 2.- Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), ff. 1, 12, 13.

Ley de la Asamblea de Madrid 9/2009, de 23 de diciembre. Presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 2010

Artículo 19 (redactado por la Ley de la Asamblea de Madrid 4/2010, de 29 de junio).- Auto [115/2011](#AUTO_2011_115).

Artículo 22 (redactado por la Ley de la Asamblea de Madrid 4/2010, de 29 de junio).- Auto [115/2011](#AUTO_2011_115).

Ley de la Asamblea de Madrid 4/2010, de 29 de junio. Medidas urgentes, por la que se modifica la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2010, para su adecuación al Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público

En general.- Auto [115/2011](#AUTO_2011_115).

Artículo 19.- Auto [115/2011](#AUTO_2011_115).

Artículo 22.- Auto [115/2011](#AUTO_2011_115).

J.13) Navarra

J.13.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley Foral del Parlamento de Navarra 6/1990, de 2 julio. Administración local

Artículo 61.- Auto [108/2011](#AUTO_2011_108).

Ley Foral del Parlamento de Navarra 2/1995, de 10 de marzo. Regula las haciendas locales de Navarra

Artículo 123.- Auto [108/2011](#AUTO_2011_108).

Artículo 123.4.- Auto [108/2011](#AUTO_2011_108).

Ley Foral del Parlamento de Navarra 12/2004, de 29 de octubre. Plan de infraestructuras locales para el período 2005-2008

En general.- Auto [108/2011](#AUTO_2011_108).

Artículo 6 a).- Auto [108/2011](#AUTO_2011_108).

Ley Foral del Parlamento de Navarra 17/2004, de 3 de diciembre. Establece la cuantía y fórmula de reparto del fondo de participación de las haciendas locales en los tributos de Navarra para los ejercicios presupuestarios de 2005 a 2008

En general.- Auto [108/2011](#AUTO_2011_108).

Artículo 2.- Auto [108/2011](#AUTO_2011_108).

Artículo 13.- Auto [108/2011](#AUTO_2011_108).

Ley Foral del Parlamento de Navarra 16/2008, de 24 de octubre. Plan de inversiones locales para el período 2009-2012

En general.- Auto [108/2011](#AUTO_2011_108).

Artículo 7 a).- Auto [108/2011](#AUTO_2011_108).

Ley Foral del Parlamento de Navarra 19/2008, de 20 de noviembre. Establece la cuantía y fórmula de reparto del fondo de participación de las haciendas locales en los tributos de Navarra para los ejercicios presupuestarios de 2009 a 2012

En general.- Auto [108/2011](#AUTO_2011_108).

Artículo 2.- Auto [108/2011](#AUTO_2011_108).

Artículo 13.- Auto [108/2011](#AUTO_2011_108).

Ley Foral del Parlamento de Navarra 12/2010, de 11 de junio. Adapta a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público

Exposición de motivos.- Auto [108/2011](#AUTO_2011_108).

Artículo 8.2 párrafo 1.- Autos [108/2011](#AUTO_2011_108); [160/2011](#AUTO_2011_160).

Artículo 8.2 párrafo 2.- Auto [108/2011](#AUTO_2011_108).

Ley Foral del Parlamento de Navarra 16/2010, de 8 de noviembre. Registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo

Artículos 1 b), 3 a 6.- Auto [132/2011](#AUTO_2011_132).

J.14) País Vasco

J.14.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley del Parlamento Vasco 1/2002, de 23 de enero. Medidas presupuestarias para 2002

En general.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 4.

J.14.c) Decretos y otras disposiciones reglamentarias

Decreto del Gobierno Vasco 322/2003, de 23 de diciembre. Estatutos de la Universidad del País Vasco.

Artículo 1.- Sentencia [206/2011](#SENTENCIA_2011_206), f. 2.

Decreto del Gobierno Vasco 17/2011, de 15 de febrero. Estatutos de la Universidad del País Vasco.

Artículo 1.- Sentencia [206/2011](#SENTENCIA_2011_206), f. 2.

J.15) Valencia

J.15.a) Estatuto de Autonomía

Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio. Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana

Artículo 7 (redactado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril).- Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

Artículo 12.1.- Sentencia [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), f. 5.

Artículo 49.1.2 a).- Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

Disposición transitoria tercera (redactada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril).- Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril. Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana

En general.- Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

J.15.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley de las Cortes Valencianas 10/2007, de 20 de marzo. Régimen económico matrimonial valenciano

Exposición de motivos.- Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

Ley de las Cortes Valencianas 5/2011, de 1 de abril. Relaciones familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven

En general.- Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

Artículo 3 a).- Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

Artículo 3 b).- Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

Artículo 4.- Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

Artículo 4.2 a).- Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

Artículo 5.- Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

Artículo 5.1.- Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

Artículo 5.2.- Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

Artículo 5.3.- Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

Artículo 5.4.- Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

Artículo 5.5.- Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

Artículo 6.- Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

Artículo 6.1.- Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

Disposición final primera.- Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

J.15.d) Normas parlamentarias autonómicas

Reglamento de las Cortes Valencianas, de 18 de diciembre de 2006

Artículo 195.3.- Sentencia [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), f. 5.

L) Tratados y acuerdos internacionales

Pacto internacional de derechos civiles y políticos. Nueva York, 16 de diciembre de 1966, ratificado por Instrumento de 13 de abril de 1977

Artículo 14.5.- Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), f. 2; [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP II.

Artículo 26.- Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 4.

Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979. Asuntos jurídicos, ratificado por Instrumento de 4 de diciembre

Artículo V.- Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 10; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), f. 4; [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), ff. 1, 5; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 1.

Reglas mínimas de Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing) adoptadas por Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 40/33, de 29 de noviembre de 1985

Artículo 8.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 1.

Convención sobre los derechos del niño, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Ratificada por Instrumento de 30 de noviembre de 1990

En general.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 4.

M) Unión Europea

Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976. Aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo

Artículo 2.7 (redactado por la Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002).- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 3.

Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992. Título II Modificación del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea

Artículo 103.2.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 7.

Artículo 103.3.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 5.

Artículo 103.4.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 5.

Artículo 104.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 4, 5.

Artículo 104.1.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 5.

Artículo 104.2.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 5.

Artículo 104.6.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 5.

Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992. Tratado de la Unión Europea

Artículo 92 (posterior artículo 107 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea).- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 12.

Directiva 92/102/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 1992. Identificación y registro de animales

Artículo 5.3.- Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 11.

Resolución del Parlamento Europeo de 17 de septiembre de 1996. Respeto de los derechos humanos en la Unión Europea

Apartado 53.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 4.

Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de diciembre de 1996. Normas comunes para el mercado interior de la electricidad

En general.- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 12.

Resolución del Consejo Europeo, de 17 de junio de 1997. Pacto de estabilidad y crecimiento

En general.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 5.

Reglamento (CE) núm. 1466/1997 del Consejo, de 7 de julio de 1997. Relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas

En general.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 5.

Exposición de motivos.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 5, 7.

Reglamento (CE) núm. 1467/1997 del Consejo, de 7 de julio de 1997. Relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo

En general.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 5.

Exposición de motivos.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 5, 7.

Resolución del Parlamento Europeo de 17 de diciembre de 1998. Respeto de los derechos humanos en la Unión Europea

Apartado 23.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 4.

Decisión del Consejo de la Unión Europea, de 29 de mayo de 2000. Lucha contra la pornografía infantil en internet

Artículo 1.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 7.

Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, firmada en Niza el 7 de diciembre de 2000

Artículo 8.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 4.

Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002. Orden de detención europea y procedimientos de entrega entre Estados miembros

En general.- Sentencia [181/2011](#SENTENCIA_2011_181), f. 3.

Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002. Tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas)

Artículo 6.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 4.

Artículo 24.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 4.

Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002. Modificación de la Directiva 76/207/CEE de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo

En general.- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 3.

Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003. Normas comunes para el mercado interior de la electricidad

En general.- Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 12; [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 4.

Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo, de 22 de diciembre de 2003. Lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil

Artículo 5.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 7.

Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006. Aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición)

En general.- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 3.

Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007. Tratado de funcionamiento de la Unión Europea

Artículo 107 (anterior artículo 92 del Tratado de la Unión Europea).- Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 12.

Artículo 126.- Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 5.

N) Consejo de Europa

Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, ratificado por Instrumento de 26 de septiembre de 1979

En general.- Sentencias [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP II; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 5; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 5.

Artículo 6.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 3.

Artículo 6.1.- Sentencias [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2; [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), f. 6; [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), f. 5; [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 3.

Artículo 6.3 d).- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 3.

Artículo 8.- Sentencias [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 1, 4, 8, 9, VP II; [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 4.

Artículo 8.1.- Sentencias [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 2; [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 5, VP I, VP II.

Artículo 11.- Sentencia [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), f. 5.

Artículo 14.- Sentencias [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), f. 4; [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 5.

Artículo 19.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP I.

Convenio europeo sobre protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal. Hecho en Estrasburgo el 28 de enero de 1981, ratificado por Instrumento de 27 de enero de 1984

En general.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 3.

Recomendación (87) 15, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 17 de septiembre de 1987. Utilización de datos de carácter personal en el sector de la policía

En general.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 4.

Recomendación (99) 5, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 23 de febrero de 1999. Protección de la intimidad en internet

Apartado II, 2.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 4.

Apartado II, 6.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 4.

Preámbulo.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 4.

Ñ) Legislación extranjera

Constitución de Portugal, de 2 de abril de 1976

Artículo 16.1.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP II.

6. ÍNDICE DE RESOLUCIONES

JUDICIALES DE OTROS TRIBUNALES

A) Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 26 de mayo de 1988 (Ekbatani c. Suecia)

§ 32.- Sentencia [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de junio de 1988 (caso Plattform Arzte für das Leben)

§ 34.- Sentencia [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), f. 4.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 20 de noviembre de 1989 (Kostovski c. Holanda)

§ 41.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de febrero de 1990 (Powell y Rayner c. Reino Unido)

En general.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 29 de octubre de 1991 (Fejde c. Suecia)

En general.- Sentencia [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2.

§ 32.- Sentencia [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 29 de octubre de 1991 (Helmers c. Suecia)

§§ 36, 37, 39.- Sentencia [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 29 de octubre de 1991 (Jan-Ake Andersson c. Suecia)

En general.- Sentencia [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2.

§ 28.- Sentencia [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 15 de junio de 1992 (Lüdi c. Suiza)

§ 47.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 3.

Decisión de la Comisión Europea de Derechos Humanos 23151/94, de 9 de mayo de 1994 (J.A. Serqueda c. España)

En general.- Sentencias [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 5; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 5; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 5.

Autos [134/2011](#AUTO_2011_134); [135/2011](#AUTO_2011_135); [136/2011](#AUTO_2011_136); [137/2011](#AUTO_2011_137); [138/2011](#AUTO_2011_138); [139/2011](#AUTO_2011_139); [140/2011](#AUTO_2011_140); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142); [144/2011](#AUTO_2011_144); [145/2011](#AUTO_2011_145); [146/2011](#AUTO_2011_146); [147/2011](#AUTO_2011_147).

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de diciembre de 1994 (López Ostra c. España)

En general.- Sentencias [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP I; [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 3.

§ 51.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 5.

§§ 54 a 58.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP II.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 19 de febrero de 1996 (Botten c. Noruega)

§ 39.- Sentencia [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), f. 5.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 7 de agosto de 1996 (Ferrantelli y Santangelo c. Italia)

En general.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 15.

§ 58.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 15.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de abril de 1997 (Van Mechelen y otros c. Holanda)

§ 51.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 26 de agosto de 1997 (De Haan c. Holanda)

En general.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 15.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 19 de febrero de 1998 (Guerra y otros c. Italia)

En general.- Sentencias [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP I, VP II; [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 3.

§ 60.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 5.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 20 de mayo de 1999 (Rekvényi c. Hungría)

§ 58.- Sentencia [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de febrero de 2000 (Amann c. Suiza)

§ 65.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 4.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 27 de junio de 2000 (Constantinescu c. Rumania)

§ 53.- Sentencias [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), f. 6; [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), f. 5.

§ 54.- Sentencia [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2.

§ 55.- Sentencias [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2; [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), f. 6; [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), f. 5.

§ 58.- Sentencias [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2; [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), f. 6; [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), f. 5.

§ 59.- Sentencias [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2; [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), f. 6; [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), f. 5.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 25 de julio de 2000 (Tierce y otros c. San Marino)

§§ 94 a 96.- Sentencia [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de diciembre de 2000 (Wettstein c. Suiza)

§ 44.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 15.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 2 de octubre de 2001 (Stankov y la Organización de Unidad Macedonia Ilinden c. Bulgaria)

§ 85.- Sentencia [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 20 de diciembre de 2001 (P.S. c. Alemania)

En general.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 3.

§ 30.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 4.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 2 de julio de 2002 (S.N. c. Suecia)

En general.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de julio de 2002 (P.K. c. Finlandia)

En general.- Sentencia [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 5 de diciembre de 2002 (Hoppe c. Alemania)

En general.- Sentencia [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 8 de julio de 2003 (Hatton y otros c. Reino Unido)

§ 53.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP II.

§ 95.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP II.

§ 106.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP II.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de marzo de 2004 (Pitkänen c. Finlandia)

§ 58.- Sentencia [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 6 de julio de 2004 (Dondarini c. San Marino)

§ 27.- Sentencia [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de noviembre de 2004 (Moreno Gómez c. España)

En general.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP I, VP II.

§ 37.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 8.

§ 53.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 4, 6, 8.

§§ 54 a 57.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 4, 8.

§ 59.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 8.

§ 61.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 8, 9.

§ 69.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 8.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de junio de 2005 (Fadeyeva c. Rusia)

§ 69.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 8.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 10 de noviembre de 2005 (Bocos-Cuesta c. Países Bajos)

En general.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 3.

§ 68.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 1 de diciembre de 2005 (Ilisescu y Chiforec c. Rumania)

§ 39.- Sentencias [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2; [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), f. 6; [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), f. 5.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 20 de abril de 2006 (Carta c. Italia)

§ 49.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 5 de octubre de 2006 (Viola c. Italia)

§ 50.- Sentencia [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 18 de octubre de 2006 (Hermi c. Italia)

§ 64.- Sentencias [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2; [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), f. 6; [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), f. 5.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 5 de diciembre de 2006 (Oya Ataman c. Turquia)

§ 42.- Sentencia [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), f. 4.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 3 de abril de 2007 (Copland c. Reino Unido)

§§ 41, 42.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 4.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 24 de abril de 2007 (W. c. Finlandia)

En general.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 3.

§ 47.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 4.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 10 de mayo de 2007 (A.H. c. Finlandia)

En general.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2007 (Popovici c. Moldavia)

§ 71.- Sentencia [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 22 de mayo de 2008 (Iliya Stefanov c. Bulgaria)

§§ 34, 39, 42.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 4.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 1 de julio de 2008 (Borysiewicz c. Polonia)

En general.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 8.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 17 de julio de 2008 (Ashughyan c. Armenia)

§ 90.- Sentencia [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), f. 4.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de diciembre de 2008 (Bazo González c. España)

En general.- Sentencia [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), f. 6.

§ 30.- Sentencias [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), f. 6; [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), f. 5.

§ 31.- Sentencia [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2.

§ 36.- Sentencias [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2; [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), f. 5.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 27 de enero de 2009 (A.L. c. Finlandia)

En general.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 5 de marzo de 2009 (Barraco c. Francia)

§ 43.- Sentencia [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), f. 4.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 10 de marzo de 2009 (Igual Coll c. España)

§ 27.- Sentencias [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2; [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), f. 6; [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), f. 5.

§ 36.- Sentencias [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), f. 6; [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), f. 5.

§ 37.- Sentencia [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 7 de julio de 2009 (D. c. Finlandia)

§ 44.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 4.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 6 de enero de 2010 (Vera Fernández-Huidobro c. España)

En general.- Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 15.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 20 de mayo de 2010 (Oluic c. Croacia)

En general.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 8, VP II.

§ 62.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP II.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 28 de septiembre de 2010 (A.S. c. Finlandia)

En general.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 3.

§ 56.- Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 4.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de noviembre de 2010 (Dees c. Hungría)

En general.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 8, VP II.

§§ 23, 24.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP II.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de noviembre de 2010 (García Hernández c. España)

§ 24.- Sentencias [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), f. 6; [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), f. 5.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2010 (Mileva y otros c. Bulgaria)

En general.- Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 8.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 5 de julio de 2011 (Moreira Ferreira c. Portugal)

§§ 29, 31.- Sentencia [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), f. 5.

B) Tribunales de Justicia de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12 de julio de 1984 (Hofmann c. Barmer Ersatzkasse, asunto 184/83)

En general.- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 3.

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 30 de abril de 1998 (CNAVTS c. Evelyne Thibault, asunto C-136/95)

En general.- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 3.

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 27 de octubre de 1998 (Boyle y otras c. Equal Opportunities Commission, asunto C-411/96)

En general.- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 3.

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 18 de marzo de 2004 (Merino Gómez, asunto C-342/01)

En general.- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 3.

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 26 de abril de 2005 (Stichting «Goed Wonen» c. Staatssecretaris van Financiën, asunto C-376/02)

En general.- Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 5.

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 29 de enero de 2008 (Productores de música de España Promúsicae c. Telefónica de España SAU, asunto C-275/06)

§§ 61 a 70.- Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 4.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 30 de septiembre de 2010 (Roca Álvarez c. Sesa Start España ETT, S.A., asunto C-104/09)

En general.- Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 3.

C) Tribunal Supremo

Sentencia de la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 18 de marzo de 2009

Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144) (anula).

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2009

Sentencia [206/2011](#SENTENCIA_2011_206) (anula).

D) Otros Tribunales

Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional Federal Alemán, de 24 de febrero de 1971

§ 63.- Sentencia [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 5.

Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional Federal Alemán, de 16 de julio de 1998

§ 34.- Sentencia [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 5.

Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional Federal alemán, de 12 de octubre de 2004

§ 86.- Sentencia [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 5.

7. ÍNDICE ANALÍTICO

A

Aborto, Auto [132/2011](#AUTO_2011_132).

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional,

Acepta, Autos [131/2011](#AUTO_2011_131); [133/2011](#AUTO_2011_133).

Abusos sexuales a menores, Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), ff. 3, 4.

Acceso a la justicia, Sentencias [141/2011](#SENTENCIA_2011_141), ff. 4, 5, 6; [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6; [165/2011](#SENTENCIA_2011_165), f. 3; [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), f. 3; [202/2011](#SENTENCIA_2011_202), f. 4.

Respetado, Sentencia [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), VP.

Auto [146/2011](#AUTO_2011_146).

Vulnerado, Sentencias [141/2011](#SENTENCIA_2011_141), ff. 4 a 6; [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), ff. 2, 3, 6; [165/2011](#SENTENCIA_2011_165), f. 3.

Acceso a la justicia penal, Sentencia [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), ff. 3, 4.

Respetado, Sentencia [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), ff. 4, 5.

Acceso al recurso legal, Sentencia [132/2011](#SENTENCIA_2011_132), ff. 3, 4.

Vulnerado, Sentencia [132/2011](#SENTENCIA_2011_132), ff. 3 a 5.

Acción penal, Sentencia [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), ff. 3 a 6.

Aclaración de sentencia en que se produjo el error, Auto [158/2011](#AUTO_2011_158).

Acreditación por el Abogado del Estado del perjuicio irreparable, Auto [107/2011](#AUTO_2011_107).

Actividad urbanística, Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Actos parlamentarios, Sentencia [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), ff. 3, 4.

Actos parlamentarios internos, Sentencia [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10.

Acuerdos con la Santa Sede, Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 10; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), f. 4; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), f. 4; [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 5.

Acuerdos del Tribunal Constitucional, Auto [120/2011](#AUTO_2011_120).

Acusación particular, Sentencia [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), ff. 3, 5.

Administración penitenciaria, Sentencia [206/2011](#SENTENCIA_2011_206), ff. 2, 4, 5, 7.

Administración pública, Autos [115/2011](#AUTO_2011_115); [178/2011](#AUTO_2011_178).

Admisión de prueba en proceso penal, Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 5.

Admisión de querella, Sentencia [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), f. 4.

Adopción, Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 4.

Afiliación a la Seguridad Social, Sentencias [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), ff. 4, 6; [146/2011](#SENTENCIA_2011_146), ff. 2, 3; [147/2011](#SENTENCIA_2011_147), ff. 2, 3.

Agotamiento de la vía judicial, Sentencias [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 4, 6, 19; [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), f. 2; [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), f. 3; [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), f. 2.

Auto [129/2011](#AUTO_2011_129).

Agotamiento de recursos en la vía judicial véase [Agotamiento de la vía judicial](#DESCRIPTORALFABETICO276)

Alcance del fallo en recurso de amparo, Sentencia [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), f. 7.

Alteración del fallo, Sentencia [123/2011](#SENTENCIA_2011_123), f. 4.

Alteración del fallo por Auto de aclaración, Sentencia [123/2011](#SENTENCIA_2011_123), ff. 3, 4.

Ámbito territorial autonómico, Sentencia [194/2011](#SENTENCIA_2011_194), ff. 5, 6.

Ámbito territorial de competencias, Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), ff. 3, 10, 13.

Ámbito territorial infraautonómico véase [Ámbito territorial autonómico](#DESCRIPTORALFABETICO8)

Ámbito territorial intrraautonómico véase [Ámbito territorial autonómico](#DESCRIPTORALFABETICO8)

Ampliación de la acusación, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 11.

Ampliación de la demanda de amparo, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 7.

Ampliación de la entrega, Sentencia [181/2011](#SENTENCIA_2011_181), ff. 3, 4.

Ampliación de la imputación véase [Ampliación de la acusación](#DESCRIPTORALFABETICO695)

Analogía, Sentencia [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), ff. 1 a 4.

Andalucía, Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), ff. 1, 2, 3, 4; [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), ff. 1, 2, 3, 4, 5; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), ff. 1, 3.

Apariencia de buen derecho, Autos [161/2011](#AUTO_2011_161); [183/2011](#AUTO_2011_183).

Aplicabilidad de la norma cuestionada véase [Juicio de aplicabilidad](#DESCRIPTORALFABETICO249)

Aplicación de doctrina tras modificación legislativa, Sentencia [124/2011](#SENTENCIA_2011_124), f. 5.

Aplicación del Derecho de la Unión Europea, Sentencias [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 11; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 15.

Apreciación de la prueba véase [Valoración de la prueba](#DESCRIPTORALFABETICO644)

Aragón, Sentencias [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 4 a 8.

Aranés, Auto [183/2011](#AUTO_2011_183).

Archivos informáticos, Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), ff. 5, 6.

Arquitectos técnicos, Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), ff. 3, 4, 7, 8, VP.

Asesinato, Auto [112/2011](#AUTO_2011_112).

Asistencia jurídica gratuita véase [Justicia gratuita](#DESCRIPTORALFABETICO657)

Asistencia social, Sentencia [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), f. 4.

ATC 375/2004,

Distingue, Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 7.

Atribución de vivienda familiar, Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

Audiencia de las partes véase [Trámite de audiencia](#DESCRIPTORALFABETICO625)

Audiencia previa a las partes, Autos [104/2011](#AUTO_2011_104); [113/2011](#AUTO_2011_113); [178/2011](#AUTO_2011_178); [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Audiencia previa a todas las partes, Auto [184/2011](#AUTO_2011_184).

Ausencia de doctrina constitucional, Sentencias [164/2011](#SENTENCIA_2011_164), f. 3; [165/2011](#SENTENCIA_2011_165), f. 2; [166/2011](#SENTENCIA_2011_166), f. 2; [167/2011](#SENTENCIA_2011_167), f. 2; [168/2011](#SENTENCIA_2011_168), f. 2; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 3; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 3; [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 3; [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), f. 3.

Auto [185/2011](#AUTO_2011_185).

Auto de aclaración, Sentencia [123/2011](#SENTENCIA_2011_123), f. 4.

Auto de detención preventiva, Sentencia [179/2011](#SENTENCIA_2011_179), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6.

Autonomía financiera, Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 9, 10, 13; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 8, 9, 11; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 11 a 13; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 10, 14; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 10 a 12; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 4 a 8; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 2, 8.

Autonomía financiera de los entes locales, Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 12 a 14; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 7; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 14; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 8.

Autonomía local, Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 7.

Auto [160/2011](#AUTO_2011_160).

Autonomía política, Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 8, 14; [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), f. 1; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 9, 13; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 8, 11; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 11, 13; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 10, 14; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 10, 12.

Autorización de apertura de farmacia, Sentencias [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6; [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), ff. 1, 2, 3, 4.

Auto [126/2011](#AUTO_2011_126).

Autorización de emisión de deuda pública, Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 8 a 10.

Autorizaciones de operaciones de crédito, Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 14; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 13; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 13; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 13; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 14; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 12; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 7; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 10, 13, 15; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 10; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 8.

B

Baleares, Sentencia [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), ff. 1, 2, 3, 4.

Bases véase [Legislación básica](#DESCRIPTORALFABETICO511)

Bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), ff. 3 a 6, 8.

Bicameralismo, Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), VP I.

Bloque de la constitucionalidad, Sentencias [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 4; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 4; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 4; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 3; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 4; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 4; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 4; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 4; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 4; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 4; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 4.

C

Cajas de ahorros, Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), ff. 1, 2, 3, 4; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), ff. 1, 2, 3, 4; [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), ff. 4, 5; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), ff. 1, 2, 3.

Cambio de encuadramiento constitucional de las alegaciones de la parte, Sentencia [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), f. 6.

Candidaturas electorales, Autos [134/2011](#AUTO_2011_134); [135/2011](#AUTO_2011_135); [136/2011](#AUTO_2011_136); [137/2011](#AUTO_2011_137); [138/2011](#AUTO_2011_138); [139/2011](#AUTO_2011_139); [140/2011](#AUTO_2011_140); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142); [144/2011](#AUTO_2011_144); [145/2011](#AUTO_2011_145); [146/2011](#AUTO_2011_146); [147/2011](#AUTO_2011_147).

Canon de constitucionalidad de la ley, Sentencias [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 4; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 4; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 4; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 3; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 4; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 4; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 4; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 4; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 4; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 4; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 4.

Canon de constitucionalidad reforzado, Sentencia [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), f. 3, VP.

Canon de enjuiciamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, Sentencias [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 4; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 3.

Canon de motivación reforzado, Auto [186/2011](#AUTO_2011_186).

Cantabria, Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), ff. 3, 4, 6, 7.

Carácter bifronte del régimen local, Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 7.

Carácter excepcional de la suspensión de normas jurídicas, Auto [132/2011](#AUTO_2011_132).

Carácter excepcional de los decretos-leyes, Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), ff. 4 a 8, VP.

Carácter subsidiario del recurso de amparo, Sentencia [132/2011](#SENTENCIA_2011_132), f. 2.

Auto [155/2011](#AUTO_2011_155).

Carencia de justificación de la especial trascendencia constitucional, Sentencia [143/2011](#SENTENCIA_2011_143), f. 2.

Castilla-La Mancha, Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11.

Cataluña, Sentencias [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), ff. 3, 4, VP; [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), ff. 2, 4, 5, 6, 7, 9; [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8; [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), ff. 4 a 6; [194/2011](#SENTENCIA_2011_194), ff. 4, 6.

Auto [183/2011](#AUTO_2011_183).

Causas de inadmisión no previstas legalmente, Sentencia [132/2011](#SENTENCIA_2011_132), ff. 4, 5.

Cesión del aprovechamiento urbanístico, Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Cláusula de salvaguardia, Sentencias [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 5; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 5; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 3; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 5; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 5.

Cláusula de supletoriedad, Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), VP.

Cláusula general de igualdad *versus* prohibiciones de discriminación, Sentencias [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), ff. 4, 5; [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 4.

Cobertura legal, Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), ff. 4 a 7.

Cohecho, Sentencia [179/2011](#SENTENCIA_2011_179), ff. 4, 6.

Colaboración entre Administraciones públicas, Sentencia [206/2011](#SENTENCIA_2011_206), ff. 4, 7.

Colisión con normas básicas, Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 3.

Comisión Nacional de Administración Local, Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 15, 17; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 8; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 14; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 8.

Comisiones parlamentarias, Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 10; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 2.

Competencias, Sentencias [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 7; [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 7; [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 3; [194/2011](#SENTENCIA_2011_194), ff. 5, 6; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 4 a 9.

Competencias autonómicas véase [Competencias de las Comunidades Autónomas](#DESCRIPTORALFABETICO9)

Competencias autonómicas de desarrollo normativo, Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 3.

Competencias autonómicas de ejecución, Sentencia [194/2011](#SENTENCIA_2011_194), ff. 4 a 6.

Competencias autonómicas de gestión, Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 6, 9.

Competencias de desarrollo legislativo véase [Competencias autonómicas de desarrollo normativo](#DESCRIPTORALFABETICO12)

Competencias de las Comunidades Autónomas, Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 3; [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), ff. 8, 9, 12, 13; [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 8, 14, 16; [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), VP; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), f. 4; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), f. 4; [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), ff. 2 a 4; [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11; [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 5; [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), f. 1; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), ff. 1, 3; [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), ff. 3, 4, 6, 8; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 9, 13; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 5, 8, 11; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 5, 11, 13; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 3, 10, 14; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 5, 10, 12; [194/2011](#SENTENCIA_2011_194), ff. 5, 6; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 8; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 2, 14, 16; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 8; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 5, 6, 7.

Autos [107/2011](#AUTO_2011_107); [181/2011](#AUTO_2011_181).

Competencias de los órganos judiciales, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 10.

Auto [121/2011](#AUTO_2011_121).

Competencias del Estado, Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 3; [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), ff. 7, 8; [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), VP; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), f. 4; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), f. 4; [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), f. 3; [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11; [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 5; [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), ff. 3, 4, 6, 7; [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 6, 7, 8, 9, 10, 11; [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), ff. 7, 8; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 3; [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), ff. 3 a 6, 8; [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 4; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12; [194/2011](#SENTENCIA_2011_194), ff. 4, 6; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 6, 10, 14; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 6, 10, 15; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 6, 8; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 6 a 8.

Competencias del Tribunal Constitucional, Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), ff. 4 a 8, VP.

Competencias delimitadas por la legislación básica, Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11.

Competencias en materia de agricultura, Sentencias [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 5; [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 6, 8 a 11.

Competencias en materia de aguas, Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7.

Competencias en materia de asistencia social, Sentencia [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8.

Competencias en materia de atención farmacéutica, Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), ff. 3, 4.

Competencias en materia de cajas de ahorros, Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), f. 4; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), ff. 1, 2, 3, 4; [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), ff. 1, 2, 3, 4, 5; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), ff. 1, 3.

Competencias en materia de comercio interior, Sentencia [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), ff. 2, 3.

Competencias en materia de deportes, Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), f. 3, VP.

Competencias en materia de educación, Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), ff. 3, 4.

Competencias en materia de energía eléctrica, Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11.

Competencias en materia de enseñanza véase [Competencias en materia de educación](#DESCRIPTORALFABETICO30)

Competencias en materia de establecimientos farmacéuticos véase [Competencias en materia de atención farmacéutica](#DESCRIPTORALFABETICO26)

Competencias en materia de función pública, Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), ff. 3, 4, 5, 6, 8.

Competencias en materia de fundaciones, Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), ff. 7, 8, 9, 10, 11, 13.

Competencias en materia de ganadería, Sentencias [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 6, 8 a 11; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 4 a 8.

Competencias en materia de horarios comerciales, Sentencia [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), ff. 1 a 4.

Competencias en materia de legislación laboral, Sentencia [194/2011](#SENTENCIA_2011_194), ff. 4, 6.

Competencias en materia de medio ambiente, Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7.

Competencias en materia de ordenación farmacéutica véase [Competencias en materia de atención farmacéutica](#DESCRIPTORALFABETICO26)

Competencias en materia de planificación económica, Sentencias [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 6, 10, 14; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 6, 10; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 6, 8; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 6 a 8.

Competencias en materia de régimen energético, Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11.

Competencias en materia de sanidad, Sentencias [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 6 a 11; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 5, 6.

Competencias en materia de seguridad pública, Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), ff. 3, 4, 6, 7, 8.

Competencias en materia de servicios sociales véase [Competencias en materia de asistencia social](#DESCRIPTORALFABETICO25)

Competencias en materia de tutela financiera de Entes Locales, Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 16; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 8; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 2, 14, 16; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 8.

Competencias en materia de universidades, Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), ff. 12, 13.

Competencias en materia de urbanismo, Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), VP.

Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Competencias en materia energética véase [Competencias en materia de régimen energético](#DESCRIPTORALFABETICO39)

Competencias estatutarias, Sentencias [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 5; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 5; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 3; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 5; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 5; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 5.

Competencias intrraautonómicas véase [Ámbito territorial autonómico](#DESCRIPTORALFABETICO8)

Competencias tasadas, Auto [120/2011](#AUTO_2011_120).

Comunicaciones electrónicas, Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 4.

Comunidad de Madrid, Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), ff. 9 a 11.

Comunidades Autónomas, Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17; [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), f. 1; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 4 a 8; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 1, 8.

Auto [160/2011](#AUTO_2011_160).

Concepto constitucional de domicilio, Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 5.

Concurrencia de órdenes jurisdiccionales, Sentencias [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), ff. 5 a 7; [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 10; [146/2011](#SENTENCIA_2011_146), f. 3; [147/2011](#SENTENCIA_2011_147), f. 3.

Concurrencia de títulos competenciales, Sentencias [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), ff. 2 a 4; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 5; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 5; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 3; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 5.

Concurso público, Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 3.

Condena penal, Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), ff. 6, 9, 10; [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), ff. 6, 7; [128/2011](#SENTENCIA_2011_128), f. 5; [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), f. 5.

Condena penal en apelación, Sentencias [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), ff. 2, 3, 4; [142/2011](#SENTENCIA_2011_142), ff. 2, 3; [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), ff. 1, 3, 5, 10; [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), ff. 2, 5, 7.

Condena penal en apelación sin vista pública, Sentencias [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), ff. 1, 2, 3, 4; [142/2011](#SENTENCIA_2011_142), ff. 1, 2, 3, 4.

Condena penal en casación, Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 8.

Condena penal fundada en declaraciones de coimputados véase [Declaraciones de coimputados](#DESCRIPTORALFABETICO717)

Conexión de antijuridicidad véase [Conexión de antijuridicidad con la vulneración de derechos fundamentales](#DESCRIPTORALFABETICO637)

Conexión de antijuridicidad con la vulneración de derechos fundamentales, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 9.

Conexión de sentido entre la situación de urgencia y las medidas adoptadas, Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), ff. 4 a 8, VP.

Conexión material entre enmienda e iniciativa legislativa, Sentencias [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), ff. 4 a 9; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 7, 8; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 2; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 3 a 5.

Confianza legítima, Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Conflictos positivos de competencia, Sentencias [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 2, 4; [194/2011](#SENTENCIA_2011_194), f. 3; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), f. 2.

Consejeros generales de cajas de ahorros, Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 6 a 8.

Consejo de política fiscal y financiera de las Comunidades Autónomas, Sentencias [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 12; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 10; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 11, 14; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 10, 13; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 10; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 10; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 12; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 10, 13, 14; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 8.

Función, Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 17; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 8 a 10, 12; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 9, 10; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 8, 11, 12, 14; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 6, 10, 11, 13; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 9 a 11; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 11, 12; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 9 a 14; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 8; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 2, 5 a 9.

Consentimiento, Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 5, VP.

Constitución española, Sentencias [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), f. 3; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 2, 4; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 2, 4; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 2, 4; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 2, 3; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 2, 4; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 2, 4; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 2, 4; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 2, 4; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 2, 4; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 2, 4; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 2, 4.

Contaminación acústica, Sentencias [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 4, 7, 8, VP I, VP II; [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), f. 7.

Contención del gasto público, Sentencias [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), ff. 4, 5; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 5 a 7; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 5 a 15.

Contenido del derecho a la negociación colectiva, Autos [101/2011](#AUTO_2011_101); [115/2011](#AUTO_2011_115).

Contenido del derecho de reunión y de manifestación, Sentencia [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), f. 3.

Contenido material de las leyes de presupuestos, Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Contradicción en la práctica de prueba, Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), ff. 3 a 5.

Contradicción procesal véase [Principio de contradicción](#DESCRIPTORALFABETICO668)

Control abstracto de constitucionalidad, Sentencias [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), f. 2; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 2.

Control constitucional de las resoluciones judiciales, Sentencia [132/2011](#SENTENCIA_2011_132), f. 3.

Control de constitucionalidad de las normas jurídicas, Sentencias [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 6; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 9.

Auto [137/2011](#AUTO_2011_137).

Control de la constitucionalidad de la ley, Sentencia [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), ff. 2, 4.

Control financiero, Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 4 a 8; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 2, 8.

Control judicial, Sentencias [123/2011](#SENTENCIA_2011_123), ff. 1 a 4; [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8.

Control judicial de la actividad administrativa, Sentencias [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), ff. 2 a 4; [202/2011](#SENTENCIA_2011_202), f. 4.

Control judicial de la Administración véase [Control judicial de la actividad administrativa](#DESCRIPTORALFABETICO317)

Control jurisdiccional véase [Control judicial](#DESCRIPTORALFABETICO316)

Controles del Estado sobre las Comunidades Autónomas, Sentencias [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 14; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 7.

Controles del Estado sobre los entes locales, Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 12 a 14; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 7; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 16; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 8.

Convenios colectivos, Auto [104/2011](#AUTO_2011_104).

Convenios urbanísticos, Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Convivencia familiar, Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

Convocatoria de elecciones, Sentencia [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), f. 8.

Convocatoria de subvenciones públicas, Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), ff. 4, 6.

Cooficialidad lingüística, Auto [183/2011](#AUTO_2011_183).

Coordinación de policías locales, Auto [107/2011](#AUTO_2011_107).

Coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17; [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7; [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 7; [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), ff. 4, 6, 7, 8; [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), ff. 5, 6; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 10 a 12; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 7, 9, 10; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 9, 12, 14; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 7, 13; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 11; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 6; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 6 a 8.

Coordinación entre haciendas públicas, Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17.

Coordinación presupuestaria entre el Estado y las Comunidades Autónomas, Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 10, 11; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 7, 9; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 9, 12; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 7, 11; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 11; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 6; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 12; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 12.

Cosa juzgada, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 16, 18.

Doctrina constitucional, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 18.

Costas procesales, Auto [112/2011](#AUTO_2011_112).

Criterios de distribución de competencias, Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 7.

Cuentas públicas, Auto [160/2011](#AUTO_2011_160).

Cuestión de inconstitucionalidad, Sentencias [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), f. 2; [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), ff. 1, 2, 3, 4, 5; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 3; [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 2; [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 2; [202/2011](#SENTENCIA_2011_202), ff. 2, 3.

Auto [151/2011](#AUTO_2011_151).

Cuestión de inconstitucionalidad de contenido competencial, Sentencias [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 1; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 3; [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), ff. 2 a 6.

Cuestión de inconstitucionalidad notoriamente infundada, Autos [101/2011](#AUTO_2011_101); [104/2011](#AUTO_2011_104); [113/2011](#AUTO_2011_113); [115/2011](#AUTO_2011_115); [178/2011](#AUTO_2011_178); [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Cuestión de inconstitucionalidad resuelta previamente, Autos [126/2011](#AUTO_2011_126); [168/2011](#AUTO_2011_168).

Cuestión interna de inconstitucionalidad, Sentencia [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), f. 2.

Cuestiones de competencia judicial, Sentencia [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), f. 3.

Cuestiones prejudiciales, Sentencia [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), f. 3.

D

Datos personales, Auto [138/2011](#AUTO_2011_138).

Datos sobre participación en la vida política, Sentencias [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 8; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 6; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 6.

Autos [134/2011](#AUTO_2011_134); [138/2011](#AUTO_2011_138); [139/2011](#AUTO_2011_139); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142).

Deber de cesión de aprovechamiento urbanístico del suelo véase [Cesión del aprovechamiento urbanístico](#DESCRIPTORALFABETICO491)

Declaración de concurso, Sentencia [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), ff. 4, 6.

Declaración de incompetencia del Tribunal Constitucional, Auto [120/2011](#AUTO_2011_120).

Declaración de la víctima, Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), ff. 3 a 5.

Declaraciones de coimputados, Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), ff. 6, 9, 10; [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 20, 21, 22.

Declaraciones de imputados en otros procesos, Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), ff. 6, 9, 10; [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 20 a 22.

Decretos-leyes, Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, VP.

Autos [101/2011](#AUTO_2011_101); [115/2011](#AUTO_2011_115); [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Decretos-leyes ómnibus véase [Normas de contenido heterogéneo](#DESCRIPTORALFABETICO540)

Decretos-leyes transversales véase [Normas de contenido heterogéneo](#DESCRIPTORALFABETICO540)

Defectos procesales, Sentencia [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), f. 4.

Defectos procesales imputables al órgano judicial, Sentencia [202/2011](#SENTENCIA_2011_202), f. 3.

Déficit público, Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 4, 5, 9; [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), f. 5.

Autos [101/2011](#AUTO_2011_101); [108/2011](#AUTO_2011_108); [115/2011](#AUTO_2011_115); [160/2011](#AUTO_2011_160); [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Delitos, Auto [112/2011](#AUTO_2011_112).

Delitos contra la hacienda pública, Sentencias [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9; [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6; [142/2011](#SENTENCIA_2011_142), ff. 1, 2, 3, 4.

Delitos contra la propiedad intelectual, Sentencia [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), ff. 1, 3, 4.

Democracia basada en el juego de las mayorías, Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 4, 5; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 2.

Denegación de asistencia jurídica gratuita véase [Denegación de justicia gratuita](#DESCRIPTORALFABETICO658)

Denegación de justicia gratuita, Auto [120/2011](#AUTO_2011_120).

Denegación de la suspensión de disposiciones de las Comunidades Autónomas, Auto [132/2011](#AUTO_2011_132).

Denegación de nacionalidad, Sentencia [143/2011](#SENTENCIA_2011_143), f. 1.

Denegación de proclamación de candidaturas electorales, Sentencias [162/2011](#SENTENCIA_2011_162), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7; [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), ff. 2, 11; [164/2011](#SENTENCIA_2011_164), ff. 7, 8; [165/2011](#SENTENCIA_2011_165), f. 5; [166/2011](#SENTENCIA_2011_166), ff. 3, 4; [167/2011](#SENTENCIA_2011_167), ff. 3, 4; [168/2011](#SENTENCIA_2011_168), ff. 3, 4; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 7; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 7; [171/2011](#SENTENCIA_2011_171), f. 3; [172/2011](#SENTENCIA_2011_172), f. 3.

Autos [134/2011](#AUTO_2011_134); [135/2011](#AUTO_2011_135); [136/2011](#AUTO_2011_136); [137/2011](#AUTO_2011_137); [138/2011](#AUTO_2011_138); [139/2011](#AUTO_2011_139); [140/2011](#AUTO_2011_140); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142); [144/2011](#AUTO_2011_144); [145/2011](#AUTO_2011_145); [146/2011](#AUTO_2011_146); [147/2011](#AUTO_2011_147).

Denegación de prueba, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 4, 13.

Denominación de los títulos académicos, Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), ff. 1 a 4, 6, 7, VP.

Denominaciones de origen, Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8.

Derecho a acceder a los cargos públicos, Sentencias [123/2011](#SENTENCIA_2011_123), f. 2; [124/2011](#SENTENCIA_2011_124), f. 6; [125/2011](#SENTENCIA_2011_125), f. 3.

Derecho a ejercer los cargos públicos, Sentencia [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), f. 4.

Derecho a interrogar a la víctima, Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), ff. 3 a 5.

Derecho a la acción penal, Sentencia [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), ff. 3, 5.

Derecho a la autonomía universitaria,

Contenido, Sentencias [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), ff. 4, 6, 7, VP; [206/2011](#SENTENCIA_2011_206), ff. 5, 6.

Derecho a la defensa, Sentencias [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 11, 12; [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), ff. 3, 4; [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), ff. 1, 3, 5; [181/2011](#SENTENCIA_2011_181), ff. 3, 4; [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), f. 3.

Derecho a la defensa contradictoria entre las partes véase [Principio de contradicción](#DESCRIPTORALFABETICO668)

Derecho a la ejecución de resoluciones judiciales, Auto [121/2011](#AUTO_2011_121).

Derecho a la integridad física y moral, Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 4 a 6.

Doctrina constitucional, Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 5.

Respetado, Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 4, 8, 10.

Derecho a la intimidad, Sentencias [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 4, 5, 6; [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 8; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 6; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 6; [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), ff. 5, 6, 7, VP.

Autos [134/2011](#AUTO_2011_134); [138/2011](#AUTO_2011_138); [139/2011](#AUTO_2011_139); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142).

Respetado, Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 4, 8, 10, VP I, VP II.

Vulnerado, Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), VP.

Derecho a la intimidad personal véase [Derecho a la intimidad](#DESCRIPTORALFABETICO121)

Derecho a la intimidad personal y familiar véase [Derecho a la intimidad](#DESCRIPTORALFABETICO121)

Derecho a la inviolabilidad del domicilio, Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 4, 5, 6.

Respetado, Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 4, 8, 10, VP I, VP II.

Derecho a la libertad personal,

Vulnerado, Sentencias [179/2011](#SENTENCIA_2011_179), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6; [180/2011](#SENTENCIA_2011_180), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6.

Derecho a la presunción de inocencia, Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), ff. 3, 4, 6, 9, 10; [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 20, 21, 22, 23; [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), ff. 6, 7; [128/2011](#SENTENCIA_2011_128), ff. 4, 5; [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), f. 5; [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), ff. 2, 4; [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 8.

Doctrina constitucional, Sentencias [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), f. 6; [128/2011](#SENTENCIA_2011_128), f. 4.

Respetado, Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), ff. 6, 9, 10; [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 21; [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), ff. 6, 7; [128/2011](#SENTENCIA_2011_128), f. 5; [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), f. 5; [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), ff. 1, 10; [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), f. 7.

Vulnerado, Sentencia [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), ff. 2, 4.

Derecho a la protección de datos personales, Sentencias [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 8; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 6; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 6.

Autos [111/2011](#AUTO_2011_111); [134/2011](#AUTO_2011_134); [138/2011](#AUTO_2011_138); [139/2011](#AUTO_2011_139); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142).

Derecho a la prueba, Sentencias [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 13, 14; [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 8, VP.

Doctrina constitucional, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 13.

Respetado, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 13.

Derecho a la tutela judicial efectiva, Sentencias [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), ff. 3, 4, VP; [141/2011](#SENTENCIA_2011_141), ff. 4 a 6; [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), f. 3; [202/2011](#SENTENCIA_2011_202), ff. 1, 2, 3, 4.

Derecho a la tutela judicial sin indefensión, Sentencia [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), f. 3.

Respetado, Sentencia [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), ff. 3, 4.

Derecho a no declarar sobre ideología, Sentencias [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 8; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 6; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 6.

Autos [134/2011](#AUTO_2011_134); [138/2011](#AUTO_2011_138); [139/2011](#AUTO_2011_139); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142); [145/2011](#AUTO_2011_145).

Derecho a no padecer discriminación,

Doctrina constitucional, Sentencia [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), f. 4.

Derecho a promover la persecución penal véase [*Ius ut procedatur*](#DESCRIPTORALFABETICO138)

Derecho a ser informado de la acusación, Sentencia [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 3.

Derecho a ser oído, Sentencia [142/2011](#SENTENCIA_2011_142), f. 4.

Derecho a ser oído del absuelto en recurso de apelación véase [Derecho a ser oído del absuelto en segunda instancia](#DESCRIPTORALFABETICO164)

Derecho a ser oído del absuelto en segunda instancia, Sentencias [142/2011](#SENTENCIA_2011_142), f. 4; [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), f. 6; [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), ff. 5, 6.

Derecho a un juez imparcial,

Respetado, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 15.

Derecho a un proceso con todas las garantías, Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), f. 4; [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 9; [128/2011](#SENTENCIA_2011_128), f. 2; [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), ff. 1, 2, 3, 4; [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 1; [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), f. 6; [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), VP; [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), ff. 3, 4.

Respetado, Sentencias [142/2011](#SENTENCIA_2011_142), ff. 2, 3; [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), ff. 3, 4, 5; [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), ff. 2, 3, 5; [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 8.

Vulnerado, Sentencias [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), ff. 2, 3, 4; [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 5.

Derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 5.

Derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes véase [Derecho a la prueba](#DESCRIPTORALFABETICO165)

Derecho al libre desarrollo de la personalidad, Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 4 a 6.

Derecho al secreto de las comunicaciones,

Vulnerado, Auto [165/2011](#AUTO_2011_165).

Derecho de fundación, Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), ff. 5, 6, 8, 13.

Derecho de guarda y custodia, Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

Derecho de la Unión Europea no es canon de constitucionalidad autónomo, Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 12.

Derecho de los reclusos a la educación, Sentencia [206/2011](#SENTENCIA_2011_206), ff. 2, 4, 5, 7.

Derecho de propiedad, Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), VP.

Derecho de reunión y de manifestación, Sentencia [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), ff. 3, 4, 5, 6.

Doctrina constitucional, Sentencia [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), ff. 3, 4.

Derecho del acusado a ser oído véase [Derecho a ser oído](#DESCRIPTORALFABETICO163)

Derecho supletorio, Sentencias [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), VP; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), f. 4.

Doctrina constitucional, Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), VP.

Derechos de los consumidores, Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11.

Derechos y libertades fundamentales véase [Teoría general de los derechos fundamentales](#DESCRIPTORALFABETICO183)

Derechos y libertades no susceptibles de amparo, Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP I.

Auto [147/2011](#AUTO_2011_147).

Derogación de normas jurídicas, Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 2.

Desarrollo legislativo véase [Legislación de desarrollo](#DESCRIPTORALFABETICO514)

Desclasificación de documentos, Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), f. 4; [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 9.

Desempate en la atribución de escaños, Sentencia [125/2011](#SENTENCIA_2011_125), ff. 1, 2, 3.

Desestimación de excepción de cosa juzgada, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 18.

Desestimación de recurso de súplica, Auto [155/2011](#AUTO_2011_155).

Desestimación de recurso de súplica contra Autos del Tribunal Constitucional, Auto [160/2011](#AUTO_2011_160).

Desestimación de recurso de súplica contra providencias del Tribunal Constitucional, Autos [111/2011](#AUTO_2011_111); [129/2011](#AUTO_2011_129).

Designación de consejeros de cajas de ahorros, Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 6, 7; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), f. 3; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), f. 3; [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 5.

Desistimiento de la solicitud de suspensión cautelar, Auto [158/2011](#AUTO_2011_158).

Desistimiento en el recurso de inconstitucionalidad,

Procedencia, Auto [122/2011](#AUTO_2011_122).

Detención ilegal, Auto [112/2011](#AUTO_2011_112).

Detención judicial, Sentencias [179/2011](#SENTENCIA_2011_179), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6; [180/2011](#SENTENCIA_2011_180), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6.

Detención preventiva, Sentencia [179/2011](#SENTENCIA_2011_179), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6.

Deuda tributaria, Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 5.

Dictámenes consultivos véase [Informes consultivos](#DESCRIPTORALFABETICO388)

Diligencias policiales, Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), ff. 3, 5.

Dirección de la actividad económica general, Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 8 a 10.

Discapacitados, Sentencia [194/2011](#SENTENCIA_2011_194), ff. 1, 2, 4, 6.

Discriminación normativa véase [Tratamiento legal diferenciado](#DESCRIPTORALFABETICO118)

Discriminación por razón de edad, Sentencias [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), ff. 4 a 6; [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 4.

Auto [126/2011](#AUTO_2011_126).

Disminución retributiva véase [Reducciones salariales](#DESCRIPTORALFABETICO596)

Disminuciones salariales véase [Reducciones salariales](#DESCRIPTORALFABETICO596)

Dispensa de titulación en la promoción interna, Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), ff. 1 a 8.

Disposiciones reglamentarias véase [Reglamentos](#DESCRIPTORALFABETICO532)

Distribución de competencias véase [Orden constitucional de competencias](#DESCRIPTORALFABETICO2)

Distribución de competencias entre la Unión europea y los Estados miembros, Sentencias [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 6; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 6.

Distribución de concejales, Sentencias [123/2011](#SENTENCIA_2011_123), ff. 1, 4; [124/2011](#SENTENCIA_2011_124), ff. 1, 2, 6; [125/2011](#SENTENCIA_2011_125), ff. 1, 2, 3.

Distribución territorial de subvenciones estatales, Sentencias [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 7; [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), ff. 4 a 7.

Doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencias [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), f. 2; [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), f. 6; [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), ff. 3, 4; [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), ff. 3 a 5.

Documentación del expediente sancionador, Sentencia [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), ff. 3, 4.

Documentos probatorios, Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), f. 4; [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), f. 9.

Dominio público estatal, Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7.

Dominio público hidráulico, Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7.

Duración de la detención preventiva, Sentencia [180/2011](#SENTENCIA_2011_180), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6.

E

Educación universitaria, Sentencia [206/2011](#SENTENCIA_2011_206), ff. 5 a 7.

Efecto vinculante para los órganos judiciales, Sentencia [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), f. 3.

Auto [186/2011](#AUTO_2011_186).

Efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional, Sentencia [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), f. 3.

Ejecución de resoluciones en sus propios términos, Auto [121/2011](#AUTO_2011_121).

Ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional,

Ejecución, Autos [121/2011](#AUTO_2011_121); [186/2011](#AUTO_2011_186).

Ejecución del Derecho de la Unión Europea véase [Aplicación del Derecho de la Unión Europea](#DESCRIPTORALFABETICO497)

Ejecución del planeamiento urbanístico, Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Ejecución hipotecaria véase [Proceso de ejecución hipotecaria](#DESCRIPTORALFABETICO683)

Ejercicio reiterado del derecho de manifestación, Sentencia [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), ff. 2, 5.

Elecciones, Sentencias [119/2011](#SENTENCIA_2011_119); [125/2011](#SENTENCIA_2011_125), ff. 1, 2, 3.

Elecciones locales, Sentencias [123/2011](#SENTENCIA_2011_123), ff. 1, 4; [124/2011](#SENTENCIA_2011_124), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6; [125/2011](#SENTENCIA_2011_125), ff. 1, 2, 3.

Elecciones municipales véase [Elecciones locales](#DESCRIPTORALFABETICO91)

Electricidad véase [Energía eléctrica](#DESCRIPTORALFABETICO422)

Encuadramiento competencial, Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 3.

Energía eléctrica, Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11.

Enmiendas en el Senado, Sentencias [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 4, 6; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 2, 4; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 4, 5, 9.

Enmiendas parlamentarias, Sentencia [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10.

Entes locales, Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 12, 13, 14; [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11; [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), ff. 4 a 6; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 7; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 14, 15, 16; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 8.

Entes públicos, Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 5; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), ff. 1, 3.

Entrada y registro de domicilio, Sentencia [128/2011](#SENTENCIA_2011_128), f. 2.

Equilibrio económico, Sentencias [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 6, 10 a 12; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 6, 10 a 13; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 5, 6, 8; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 6 a 8.

Equipos informáticos, Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8.

Error judicial, Auto [158/2011](#AUTO_2011_158).

Estado de las autonomías, Sentencias [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 8; [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 4.

Estafa, Sentencia [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), ff. 1, 6, 7.

Estimación de recurso de súplica contra providencias de inadmisión del Tribunal Constitucional, Auto [185/2011](#AUTO_2011_185).

Estimación y admisión a trámite de recurso de amparo, Auto [165/2011](#AUTO_2011_165).

Euroorden véase [Orden europea de detención y entrega](#DESCRIPTORALFABETICO710)

Exclusión del ejercicio de la acción penal entre cónyuges, Sentencia [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), ff. 4 a 6.

Exención de impuestos véase [Exenciones tributarias](#DESCRIPTORALFABETICO82)

Exenciones tributarias, Sentencia [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 6.

Exigencias para desvirtuar la presunción de inocencia, Sentencia [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), ff. 6, 9, 10.

Exigencias urbanísticas, Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Explotaciones porcinas, Sentencias [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 4 a 9.

Exposición de motivos, Sentencias [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 4; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 5; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 5.

Expulsión de extranjeros, Sentencia [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 3.

Extemporaneidad de la demanda de amparo véase [Extemporaneidad del recurso de amparo](#DESCRIPTORALFABETICO274)

Extemporaneidad del recurso de amparo, Auto [155/2011](#AUTO_2011_155).

Extinción de cuestión de inconstitucionalidad, Auto [168/2011](#AUTO_2011_168).

Extralimitaciones competenciales, Sentencias [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), ff. 1, 13; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 14; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 17.

Extremadura, Sentencias [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 6, 8 a 11; [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), ff. 3, 4.

Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

F

Facultad de demanialización, Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), ff. 6, 7.

Facultad de suspensión de leyes véase [Potestad de suspensión de leyes](#DESCRIPTORALFABETICO202)

Falta de agotamiento de la vía judicial, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 4.

Falta de comunicación de la propuesta de resolución, Sentencia [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 3.

Falta de diligencia procesal, Auto [155/2011](#AUTO_2011_155).

Falta de identidad de supuestos de hecho, Sentencias [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 10; [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 4.

Falta de invocación del derecho vulnerado, Sentencias [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 3; [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), f. 2.

Falta de justificación razonable del tratamiento diferenciado, Sentencias [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), ff. 4, 5; [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 4.

Falta de subsanación de defectos procesales, Auto [155/2011](#AUTO_2011_155).

Faltas leves, Sentencias [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), ff. 2 a 5; [202/2011](#SENTENCIA_2011_202), f. 4.

Farmacéuticos, Sentencias [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), ff. 2, 5; [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), ff. 3, 4.

Fijación de la pretensión de amparo, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 7.

Finalidad legitimadora de medidas limitativas de la libertad personal, Sentencia [179/2011](#SENTENCIA_2011_179), ff. 5, 6.

Financiación autonómica, Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 2, 5 a 9.

Fiscalización véase [Control financiero](#DESCRIPTORALFABETICO305)

Fomento del empleo, Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 4.

Fondo de Compensación Interterritorial, Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 13.

Fondo de suficiencia, Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 1.

Fondos públicos, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 9.

Fondos reservados, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 9.

Función pública, Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Funcionarios de la Administración local, Auto [179/2011](#AUTO_2011_179).

Funcionarios de las Administraciones autonómicas, Auto [180/2011](#AUTO_2011_180).

Funcionarios de las Comunidades Autónomas véase [Funcionarios de las Administraciones autonómicas](#DESCRIPTORALFABETICO446)

Funciones de la policía judicial, Auto [107/2011](#AUTO_2011_107).

Funciones representativas, Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 2.

Fundaciones, Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), ff. 5, 6, 8, 9, 11, 13.

Concepto, Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 4.

Fundaciones universitarias, Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 12.

Fundamento de la prescripción, Sentencia [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), f. 3.

G

Ganadería, Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 8, 9.

Garantía indemnizatoria véase [Indemnización](#DESCRIPTORALFABETICO571)

Garantías de la entrega, Sentencia [181/2011](#SENTENCIA_2011_181), ff. 3, 4.

Garantías en la práctica de prueba, Sentencia [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), ff. 6, 7.

Garantías jurisdiccionales véase [Garantías procesales](#DESCRIPTORALFABETICO170)

Garantías procesales, Sentencia [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), ff. 1, 3, 5.

Gasto público, Sentencias [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 7; [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 9; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 11; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 15; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 15.

Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Gestión autonómica de subvenciones públicas, Sentencia [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), ff. 5 a 7.

Gestión centralizada de competencias de ejecución, Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), ff. 4, 6.

Gestión de la Seguridad Social, Sentencia [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), ff. 5, 7.

Gestión de subvenciones públicas, Sentencias [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), ff. 2, 9; [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8.

Gestión estatal de subvenciones públicas, Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), ff. 4, 6.

Gestión recaudatoria, Sentencia [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), ff. 1, 6, 7.

Guarda y custodia véase [Derecho de guarda y custodia](#DESCRIPTORALFABETICO427)

Guardia civil, Sentencias [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), ff. 1, 2, 3, 4, 5; [202/2011](#SENTENCIA_2011_202), ff. 1, 2, 3, 4.

H

Hacienda autonómica, Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17.

Hacienda general, Sentencia [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 4.

Hacienda local, Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 12, 13, 14; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 7; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 14, 15; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 8.

Hecho diferencial biológico, Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 4.

Hechos probados, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 25.

Horarios comerciales, Sentencia [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), ff. 2 a 4.

I

Identidad del órgano judicial, Sentencias [162/2011](#SENTENCIA_2011_162), f. 3; [164/2011](#SENTENCIA_2011_164), f. 4.

Identidad fáctica véase [Identidad objetiva](#DESCRIPTORALFABETICO362)

Identidad objetiva,

Falta, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 17.

Identificación de los preceptos constitucionales, Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Iglesia católica, Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), ff. 1, 2, 3, 4; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), ff. 1, 2, 3, 4; [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), ff. 4, 5; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), ff. 1, 3.

Igualdad de armas procesales *versus* derecho a la igualdad, Auto [113/2011](#AUTO_2011_113).

Igualdad en el acceso a los cargos públicos, Sentencias [124/2011](#SENTENCIA_2011_124), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6; [162/2011](#SENTENCIA_2011_162), f. 6; [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), ff. 2 a 6, 9; [164/2011](#SENTENCIA_2011_164), ff. 7, 8; [165/2011](#SENTENCIA_2011_165), f. 4; [166/2011](#SENTENCIA_2011_166), ff. 3, 4; [167/2011](#SENTENCIA_2011_167), ff. 3, 4; [168/2011](#SENTENCIA_2011_168), ff. 3, 4; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), ff. 5, 7; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), ff. 5, 7; [171/2011](#SENTENCIA_2011_171), ff. 2, 3; [172/2011](#SENTENCIA_2011_172), ff. 2, 3.

Autos [134/2011](#AUTO_2011_134); [135/2011](#AUTO_2011_135); [136/2011](#AUTO_2011_136); [137/2011](#AUTO_2011_137); [138/2011](#AUTO_2011_138); [139/2011](#AUTO_2011_139); [140/2011](#AUTO_2011_140); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142); [144/2011](#AUTO_2011_144); [145/2011](#AUTO_2011_145); [146/2011](#AUTO_2011_146); [147/2011](#AUTO_2011_147).

Igualdad en la aplicación de la ley, Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 10.

Respetada, Sentencias [162/2011](#SENTENCIA_2011_162), f. 3; [164/2011](#SENTENCIA_2011_164), f. 4.

Igualdad en la ley, Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), ff. 3, 4.

Autos [146/2011](#AUTO_2011_146); [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Vulnerada, Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 4.

Igualdad territorial, Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 4.

Ilícito administrativo, Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), ff. 4 a 7.

Imagen internacional de España, Auto [108/2011](#AUTO_2011_108).

Imparcialidad objetiva, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 15.

Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, Sentencia [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 4.

Impuesto sobre la renta de las personas físicas, Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 5.

Impuestos municipales, Sentencia [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 4.

Impugnación de la denegación de justicia gratuita, Auto [120/2011](#AUTO_2011_120).

Impugnación de normas de vigencia temporal, Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 2.

Impugnación de normas futuras, Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 4.

Impugnación de pluralidad de normas en un mismo proceso, Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 2.

Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad, Autos [113/2011](#AUTO_2011_113); [178/2011](#AUTO_2011_178).

Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad por falta de requisitos procesales, Sentencia [200/2011](#SENTENCIA_2011_200), f. 2.

Autos [104/2011](#AUTO_2011_104); [113/2011](#AUTO_2011_113); [152/2011](#AUTO_2011_152); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Inadmisión de petición de conciliación civil, Sentencia [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6.

Inadmisión de recurso contencioso-administrativo por extemporaneidad, Sentencia [141/2011](#SENTENCIA_2011_141), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6.

Inadmisión de recurso contencioso-administrativo por no haber subsanado el defecto de poder, Sentencia [165/2011](#SENTENCIA_2011_165), f. 3.

Inadmisión de recurso de amparo, Sentencias [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 4; [143/2011](#SENTENCIA_2011_143), f. 2.

Auto [155/2011](#AUTO_2011_155).

Inadmisión de recurso de amparo por sentencia, Sentencia [143/2011](#SENTENCIA_2011_143), f. 2.

Inadmisión de recurso de súplica, Sentencia [132/2011](#SENTENCIA_2011_132), f. 4.

Incapacidad laboral permanente, Sentencia [205/2011](#SENTENCIA_2011_205), f. 3.

Incapacidad permanente parcial, Sentencia [205/2011](#SENTENCIA_2011_205), f. 5.

Incapacidad permanente total, Sentencia [205/2011](#SENTENCIA_2011_205), ff. 1, 5, 8.

Incidente de ejecución de sentencia del Tribunal Constitucional véase [Ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional](#DESCRIPTORALFABETICO287)

Incidente de nulidad de actuaciones exigible, Sentencias [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), f. 2; [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), f. 3.

Incidente de nulidad de actuaciones extemporáneo, Auto [129/2011](#AUTO_2011_129).

Incidente de nulidad de actuaciones no exigible, Sentencia [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), f. 2.

Incidente de nulidad de actuaciones por incongruencia exigible, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 6, 19.

Incongruencia de las sentencias,

Respetado, Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), ff. 6, 7, VP.

Incongruencia omisiva, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 6, 19, 28.

Inconstitucionalidad de las leyes,

Efectos, Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 6.

Inconstitucionalidad por conexión, Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 2.

Inconstitucionalidad por consecuencia véase [Inconstitucionalidad por conexión](#DESCRIPTORALFABETICO257)

Incorporación irregular de pruebas a las actuaciones, Sentencia [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), f. 4.

Incumplimiento generalizado de la doctrina constitucional, Auto [165/2011](#AUTO_2011_165).

Indefensión, Auto [113/2011](#AUTO_2011_113).

Indefensión imputable al órgano judicial, Sentencia [181/2011](#SENTENCIA_2011_181), ff. 2 a 4.

Indefensión material, Sentencias [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 9; [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), ff. 3, 4; [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), f. 3.

Indemnización, Autos [112/2011](#AUTO_2011_112); [181/2011](#AUTO_2011_181).

Ineficacia probatoria de la prueba ilícita, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 9.

Inferencia probatoria, Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), ff. 6, 9, 10; [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 25.

Inferencia razonable, Sentencia [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), ff. 6, 9, 10.

Informes consultivos, Sentencias [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 12; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 10; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 11, 14; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 10, 13; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 10; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 10; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 12; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 10, 13, 14; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 8.

Ingenieros, Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), ff. 1 a 4, 8, VP.

Inhabilitación absoluta, Auto [112/2011](#AUTO_2011_112).

Inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo, Auto [112/2011](#AUTO_2011_112).

Iniciativa parlamentaria, Sentencias [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), ff. 4 a 8; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 5 a 8.

Inmodificabilidad de las sentencias,

Vulnerado, Sentencia [123/2011](#SENTENCIA_2011_123), ff. 3, 4.

Inscripción de empresas en la Seguridad Social, Sentencias [146/2011](#SENTENCIA_2011_146), ff. 2, 3; [147/2011](#SENTENCIA_2011_147), ff. 2, 3.

Instrucción penal, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 12.

Instrumentos de planeamiento, Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Insuficiencia de firmas de electores, Sentencias [162/2011](#SENTENCIA_2011_162), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7; [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), ff. 10, 12; [164/2011](#SENTENCIA_2011_164), ff. 7, 8; [165/2011](#SENTENCIA_2011_165), f. 4; [166/2011](#SENTENCIA_2011_166), ff. 3, 4; [167/2011](#SENTENCIA_2011_167), ff. 3, 4; [168/2011](#SENTENCIA_2011_168), ff. 3, 4; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), ff. 5, 7; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), ff. 5, 7; [171/2011](#SENTENCIA_2011_171), ff. 2, 3; [172/2011](#SENTENCIA_2011_172), ff. 2, 3.

Autos [134/2011](#AUTO_2011_134); [135/2011](#AUTO_2011_135); [136/2011](#AUTO_2011_136); [137/2011](#AUTO_2011_137); [138/2011](#AUTO_2011_138); [139/2011](#AUTO_2011_139); [140/2011](#AUTO_2011_140); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142); [144/2011](#AUTO_2011_144); [145/2011](#AUTO_2011_145); [146/2011](#AUTO_2011_146).

Insuficiencia de rango de la norma controvertida, Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), f. 7.

Interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos véase [Principio de interdicción de la arbitrariedad](#DESCRIPTORALFABETICO352)

Interés general, Sentencia [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), f. 9.

Autos [108/2011](#AUTO_2011_108); [114/2011](#AUTO_2011_114); [160/2011](#AUTO_2011_160).

Interés legítimo en el recurso de amparo, Sentencia [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), f. 4.

Interés público véase [Interés general](#DESCRIPTORALFABETICO375)

Interés superior del menor, Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

Intereses legales en ejecución de sentencia, Auto [121/2011](#AUTO_2011_121).

Interna corporis acta véase [Actos parlamentarios internos](#DESCRIPTORALFABETICO331)

Interpretación de la Constitución, Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 8, 9, VP I, VP II.

Interpretación de las normas jurídicas, Auto [121/2011](#AUTO_2011_121).

Interpretación de las normas más favorable a los derechos fundamentales, Sentencia [124/2011](#SENTENCIA_2011_124), ff. 5, 6.

Interpretación de los derechos fundamentales conforme al Convenio europeo de derechos humanos, Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 8, 9, VP I, VP II.

Interpretación de normas penales, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 9.

Interpretación de Reglamentos parlamentarios, Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 4, 5.

Interrogatorio de menores, Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), ff. 3 a 5.

Interrupción de la prescripción de infracciones penales, Sentencia [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), ff. 3, 4, VP.

Auto [186/2011](#AUTO_2011_186).

Interrupción voluntaria del embarazo véase [Aborto](#DESCRIPTORALFABETICO464)

Intervención de las comunicaciones de un recluso remitida a la autoridad judicial, Auto [165/2011](#AUTO_2011_165).

Intervención de terceros interesados, Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 4.

Invalidez permanente véase [Incapacidad laboral permanente](#DESCRIPTORALFABETICO583)

Irrazonabilidad de las resoluciones judiciales, Sentencia [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), ff. 3 a 5.

Respetado, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 9.

Irrazonabilidad de las sentencias, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 9.

Irregularidades en el escrutinio, Sentencias [123/2011](#SENTENCIA_2011_123), f. 4; [124/2011](#SENTENCIA_2011_124), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6.

Irregularidades en el procedimiento legislativo véase [Vicios en el procedimiento legislativo](#DESCRIPTORALFABETICO329)

Irregularidades procesales véase [Defectos procesales](#DESCRIPTORALFABETICO617)

Irregularidades subsanables, Sentencias [123/2011](#SENTENCIA_2011_123), f. 4; [124/2011](#SENTENCIA_2011_124), ff. 3 a 6.

*Ius in officium*, Sentencias [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), ff. 3, 9; [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), f. 5.

*Ius superveniens*, Sentencias [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), f. 3; [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 3; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 4; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 4; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 4; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 4; [194/2011](#SENTENCIA_2011_194), f. 3; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 4; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 4; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 4; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 4; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 4; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 4.

*Ius ut procedatur*, Sentencia [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), f. 3.

J

Jerarquía de fuentes véase [Principio de jerarquía normativa](#DESCRIPTORALFABETICO353)

Juicio de aplicabilidad, Sentencias [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), ff. 2, 3; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 2; [200/2011](#SENTENCIA_2011_200), f. 2.

Autos [152/2011](#AUTO_2011_152); [178/2011](#AUTO_2011_178); [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Juicio de constitucionalidad véase [Control de constitucionalidad de las normas jurídicas](#DESCRIPTORALFABETICO190)

Juicio de inconstitucionalidad véase [Control de constitucionalidad de las normas jurídicas](#DESCRIPTORALFABETICO190)

Juicio de razonabilidad, Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 4.

Juicio de relevancia, Sentencias [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), ff. 2, 3; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 3.

Autos [101/2011](#AUTO_2011_101); [113/2011](#AUTO_2011_113); [152/2011](#AUTO_2011_152); [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Juicio de relevancia inconsistente, Autos [113/2011](#AUTO_2011_113); [178/2011](#AUTO_2011_178).

Jurisdicción constitucional, Auto [120/2011](#AUTO_2011_120).

Jurisdicción contable, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 10, VP.

Jurisdicción del Tribunal Constitucional véase [Jurisdicción constitucional](#DESCRIPTORALFABETICO194)

Jurisdicción militar, Sentencias [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), f. 3; [202/2011](#SENTENCIA_2011_202), ff. 1, 2, 3, 4.

Jurisdicción penal, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 10, VP.

Justicia gratuita, Sentencia [141/2011](#SENTENCIA_2011_141), ff. 4 a 6.

Auto [120/2011](#AUTO_2011_120).

Régimen jurídico, Auto [120/2011](#AUTO_2011_120).

Justificación de la especial trascendencia constitucional, Sentencia [143/2011](#SENTENCIA_2011_143), f. 2.

Justificación de las medidas cautelares, Sentencia [179/2011](#SENTENCIA_2011_179), f. 3.

Justificación razonable del tratamiento legal diferenciado, Sentencia [205/2011](#SENTENCIA_2011_205), f. 8.

L

Legalidad parlamentaria, Sentencia [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), f. 4.

Legislación básica, Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 6 a 9; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), ff. 3, 4; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), ff. 3, 4; [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), ff. 2 a 4; [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11; [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), ff. 1, 2, 3, 4, 5; [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 7, 8, 9, 10, 11; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), ff. 1 a 3; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 4, 5, 6, 7, 8.

Legislación de desarrollo, Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 2 a 4, 6, 8, 10.

Legislación electoral, Sentencias [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), ff. 3, 4, 7; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 5; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 5.

Autos [134/2011](#AUTO_2011_134); [135/2011](#AUTO_2011_135); [136/2011](#AUTO_2011_136); [137/2011](#AUTO_2011_137); [138/2011](#AUTO_2011_138); [139/2011](#AUTO_2011_139); [140/2011](#AUTO_2011_140); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142); [144/2011](#AUTO_2011_144); [145/2011](#AUTO_2011_145); [146/2011](#AUTO_2011_146); [147/2011](#AUTO_2011_147).

Legislación laboral, Sentencia [194/2011](#SENTENCIA_2011_194), ff. 4, 6.

Legislador, Sentencias [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 4; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 5; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 5.

Legitimación del cónyuge separado legalmente, Sentencia [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), ff. 4 a 6.

Legitimación procesal, Sentencia [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), ff. 3 a 6.

Lenguas españolas, Auto [183/2011](#AUTO_2011_183).

Lenguas oficiales, Auto [183/2011](#AUTO_2011_183).

Lesión efectiva del derecho fundamental, Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 6 a 8.

Lesión por ruidos no probada, Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 4, 8, 10, VP I, VP II.

Levantamiento anticipado de la suspensión, Auto [161/2011](#AUTO_2011_161).

Levantamiento de la suspensión de disposiciones de las Comunidades Autónomas, Autos [107/2011](#AUTO_2011_107); [181/2011](#AUTO_2011_181).

*Lex artis*, Sentencia [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), f. 2.

Leyes anteriores a la Constitución véase [Normas preconstitucionales](#DESCRIPTORALFABETICO541)

Leyes autonómicas, Autos [181/2011](#AUTO_2011_181); [183/2011](#AUTO_2011_183).

Leyes de acompañamiento, Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), VP I; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6.

Leyes de bases véase [Legislación básica](#DESCRIPTORALFABETICO511)

Leyes de las Comunidades Autónomas véase [Leyes autonómicas](#DESCRIPTORALFABETICO517)

Leyes de presupuestos, Autos [160/2011](#AUTO_2011_160); [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas, Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 8 a 11; [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), ff. 4, 5; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 4 a 8.

Leyes de presupuestos generales del Estado, Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 3.

Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Leyes estatales, Sentencias [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), ff. 1, 13; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), f. 4; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 14; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 17.

Leyes ómnibus véase [Normas de contenido heterogéneo](#DESCRIPTORALFABETICO540)

Leyes orgánicas, Sentencias [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), ff. 4, 7; [146/2011](#SENTENCIA_2011_146), f. 3; [147/2011](#SENTENCIA_2011_147), f. 3.

Leyes transversales véase [Normas de contenido heterogéneo](#DESCRIPTORALFABETICO540)

Liberalización de servicios véase [Medidas de liberalización económica](#DESCRIPTORALFABETICO60)

Libertad de configuración del legislador, Sentencias [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), ff. 3, 4, 7; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 5; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 5.

Autos [134/2011](#AUTO_2011_134); [135/2011](#AUTO_2011_135); [136/2011](#AUTO_2011_136); [137/2011](#AUTO_2011_137); [138/2011](#AUTO_2011_138); [139/2011](#AUTO_2011_139); [140/2011](#AUTO_2011_140); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142); [144/2011](#AUTO_2011_144); [145/2011](#AUTO_2011_145); [146/2011](#AUTO_2011_146); [147/2011](#AUTO_2011_147).

Libertad de horarios, Sentencia [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), f. 4.

Libre desarrollo de la personalidad véase [Derecho al libre desarrollo de la personalidad](#DESCRIPTORALFABETICO173)

Límite absoluto de la detención preventiva, Sentencia [180/2011](#SENTENCIA_2011_180), f. 3.

Límite material de los decretos-leyes, Autos [101/2011](#AUTO_2011_101); [115/2011](#AUTO_2011_115); [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Límite temporal de la detención preventiva véase [Duración de la detención preventiva](#DESCRIPTORALFABETICO701)

Límites a la autonomía financiera, Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17; [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), ff. 3 a 5; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 10 a 12; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 7, 9, 10; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 9, 12, 14; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 7, 13; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 11; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 6; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 6 a 8.

Límites a la protección de datos personales, Sentencias [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 8; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 6; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 6.

Límites a las garantías procesales del acusado, Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 3.

Límites al derecho a la intimidad, Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 2.

Auto [145/2011](#AUTO_2011_145).

Límites al derecho de reunión y de manifestación, Sentencia [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), ff. 1, 3.

Límites de edad véase [Requisito de edad](#DESCRIPTORALFABETICO552)

Límites de endeudamiento, Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 8 a 10.

Auto [160/2011](#AUTO_2011_160).

Límites materiales de las leyes de presupuestos, Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 11.

Liquidación del régimen económico matrimonial, Sentencia [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), ff. 1, 4.

Lugares de tránsito público véase [Lugares públicos](#DESCRIPTORALFABETICO481)

Lugares públicos, Sentencia [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), f. 4.

M

Malversación de fondos públicos, Sentencia [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10.

Mantenimiento de la suspensión de disposiciones de las Comunidades Autónomas, Autos [108/2011](#AUTO_2011_108); [114/2011](#AUTO_2011_114); [160/2011](#AUTO_2011_160); [183/2011](#AUTO_2011_183).

Matrimonio, Sentencia [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), f. 4.

Medidas de liberalización económica, Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 12; [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8.

Mercado inmobiliario, Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8.

Mesa del Senado, Sentencia [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10.

Minusválidos véase [Discapacitados](#DESCRIPTORALFABETICO565)

Modificación sustancial de la sentencia, Sentencia [123/2011](#SENTENCIA_2011_123), f. 4.

Motivación de actos limitativos de derechos fundamentales, Sentencia [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), f. 4.

Motivación de la denegación de prueba, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 13.

Motivación de la extraordinaria y urgente necesidad, Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), ff. 4 a 8, VP.

Motivación de la prueba de cargo, Sentencia [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), f. 7.

Motivación de las resoluciones judiciales, Sentencias [179/2011](#SENTENCIA_2011_179), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6; [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), ff. 3 a 5.

Motivación de las resoluciones parlamentarias, Sentencia [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), f. 4.

Motivación de las resoluciones sancionadoras disciplinarias, Sentencia [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), f. 4.

Motivación de las sentencias, Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), ff. 3, 6, 9, 10; [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), ff. 6, 7.

Auto [186/2011](#AUTO_2011_186).

Doctrina constitucional, Sentencia [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), f. 9.

Respetado, Sentencias [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), f. 9; [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, VP.

Vulnerado, Auto [186/2011](#AUTO_2011_186).

Motivación de las sentencias por remisión, Sentencia [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), f. 9.

Motivación suficiente de sentencias, Sentencia [128/2011](#SENTENCIA_2011_128), f. 2.

N

Navarra, Auto [160/2011](#AUTO_2011_160).

Negativa judicial de acatamiento de la doctrina constitucional, Sentencia [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), f. 3.

Normas anteriores a la Constitución véase [Normas preconstitucionales](#DESCRIPTORALFABETICO541)

Normas de contenido heterogéneo, Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 3; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 1, 2.

Normas declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, Sentencias [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 5; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 3.

Auto [168/2011](#AUTO_2011_168).

Normas derogadas véase [Derogación de normas jurídicas](#DESCRIPTORALFABETICO531)

Normas heterogéneas véase [Normas de contenido heterogéneo](#DESCRIPTORALFABETICO540)

Normas no vigentes en el momento de su cuestionamiento, Sentencias [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), ff. 2, 3; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 2.

Normas preconstitucionales, Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), ff. 4 a 7.

Normas reglamentarias véase [Reglamentos](#DESCRIPTORALFABETICO532)

Normas tributarias retroactivas véase [Retroactividad de normas tributarias](#DESCRIPTORALFABETICO533)

Normativa electoral véase [Legislación electoral](#DESCRIPTORALFABETICO515)

Notificación de resoluciones judiciales véase [Notificación judicial](#DESCRIPTORALFABETICO613)

Notificación judicial, Sentencia [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), ff. 3, 4.

Nueva valoración de la prueba en segunda instancia, Sentencias [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), ff. 2, 4; [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), f. 7.

Nueva valoración de la prueba no corresponde al Tribunal Constitucional, Sentencia [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), ff. 6, 7.

Nueva valoración de la prueba personal sin inmediación, Sentencia [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), ff. 2 a 4.

Nulidad de resolución sin retroacción de actuaciones, Auto [186/2011](#AUTO_2011_186).

O

Objeción de conciencia, Auto [132/2011](#AUTO_2011_132).

Objeto del conflicto positivo de competencia, Sentencia [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 2, 4.

Obra social, Sentencia [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 5.

Omisión de audiencia en el procedimiento administrativo, Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 4.

Oposición a la ejecución hipotecaria, Auto [113/2011](#AUTO_2011_113).

Orden constitucional de competencias, Sentencias [120/2011](#SENTENCIA_2011_120), ff. 3, 8, 10, 11, 13; [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), VP; [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 7; [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), f. 4; [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), f. 6; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 5; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 5; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 3; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 5; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 6, 10 a 12; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 6, 10 a 13; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 5, 6, 8; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 5, 6, 7, 8; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 8, 9; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 4 a 9.

Orden de análisis del recurso de amparo, Sentencias [123/2011](#SENTENCIA_2011_123), f. 2; [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 11.

Orden de análisis del recurso de inconstitucionalidad, Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), f. 2.

Orden de análisis distinto al sugerido en la demanda, Sentencias [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 2; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 4; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 4.

Orden de los apellidos, Auto [152/2011](#AUTO_2011_152).

Orden europea de detención y entrega, Sentencia [132/2011](#SENTENCIA_2011_132), ff. 1, 2, 3, 4, 5.

Ordenación general de la economía, Sentencias [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), f. 3; [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 4; [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 6, 8, 9; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 10; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 9; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 12; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 11, 12; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 5, 11; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 6; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 7; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 6, 10, 14; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 6, 10; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 6, 8; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 6 a 8; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 4 a 7.

Ordenadores véase [Equipos informáticos](#DESCRIPTORALFABETICO462)

Órdenes civil y mercantil, Sentencia [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), ff. 5, 7.

Órdenes contencioso-administrativo y social, Sentencias [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), ff. 4 a 7; [146/2011](#SENTENCIA_2011_146), ff. 2, 3; [147/2011](#SENTENCIA_2011_147), ff. 2, 3.

Órdenes jurisdiccionales, Sentencias [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), ff. 4, 5, 6, 7; [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 10; [146/2011](#SENTENCIA_2011_146), ff. 2, 3; [147/2011](#SENTENCIA_2011_147), ff. 2, 3; [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), ff. 5, 7.

Órganos de gobierno de cajas de ahorros, Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 5; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), ff. 3, 4; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), f. 3; [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 5; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), ff. 1, 2.

Órganos judiciales, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 10.

P

Pacto europeo de estabilidad y crecimiento, Sentencias [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 15; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 15.

Auto [160/2011](#AUTO_2011_160).

Papeleta electoral, Sentencia [124/2011](#SENTENCIA_2011_124), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6.

Parámetro de constitucionalidad de la ley véase [Canon de constitucionalidad de la ley](#DESCRIPTORALFABETICO187)

Parlamento de La Rioja, Sentencia [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), ff. 1, 2, 3, 4, 5.

Partidos políticos, Sentencia [200/2011](#SENTENCIA_2011_200), f. 1.

Penas privativas de libertad, Auto [185/2011](#AUTO_2011_185).

Pensión de incapacidad laboral permanente véase [Incapacidad laboral permanente](#DESCRIPTORALFABETICO583)

Pérdida sobrevenida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, Auto [151/2011](#AUTO_2011_151).

Pérdida sobrevenida de objeto del incidente de suspensión cautelar, Auto [158/2011](#AUTO_2011_158).

Pérdida sobrevenida de objeto del recurso de amparo, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 5.

Auto [159/2011](#AUTO_2011_159).

Pérdida sobrevenida de objeto por declaración de inconstitucionalidad de la norma, Sentencias [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), f. 4; [160/2011](#SENTENCIA_2011_160), f. 3; [202/2011](#SENTENCIA_2011_202), ff. 2, 3.

Autos [148/2011](#AUTO_2011_148); [150/2011](#AUTO_2011_150).

Pérdida sobrevenida de objeto por pérdida de relevancia, Auto [151/2011](#AUTO_2011_151).

Perentoriedad de los plazos en el proceso contencioso-electoral, Sentencias [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), f. 9; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 7; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 5.

Perjuicios eventuales véase [Perjuicios hipotéticos](#DESCRIPTORALFABETICO199)

Perjuicios futuros véase [Perjuicios hipotéticos](#DESCRIPTORALFABETICO199)

Perjuicios genéricos, Autos [161/2011](#AUTO_2011_161); [181/2011](#AUTO_2011_181).

Perjuicios hipotéticos, Autos [107/2011](#AUTO_2011_107); [160/2011](#AUTO_2011_160); [161/2011](#AUTO_2011_161); [181/2011](#AUTO_2011_181).

Perjuicios inexistentes véase [Perjuicios hipotéticos](#DESCRIPTORALFABETICO199)

Perjuicios irreparables, Autos [111/2011](#AUTO_2011_111); [114/2011](#AUTO_2011_114); [161/2011](#AUTO_2011_161).

Perjuicios reparables, Auto [183/2011](#AUTO_2011_183).

Permiso de maternidad, Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 4.

Permiso por razón de adopción, Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 4.

Permiso por razón de parto, Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 4.

Personal al servicio de la Administración autonómica, Auto [115/2011](#AUTO_2011_115).

Personal al servicio de las Administraciones públicas, Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Personal laboral al servicio de las Administraciones públicas, Autos [101/2011](#AUTO_2011_101); [115/2011](#AUTO_2011_115); [178/2011](#AUTO_2011_178).

Personal sanitario, Auto [132/2011](#AUTO_2011_132).

Personas jurídicas, Sentencia [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), ff. 6, 7.

Personas jurídicas de Derecho público véase [Personas jurídicas públicas](#DESCRIPTORALFABETICO312)

Personas jurídicas públicas, Sentencia [206/2011](#SENTENCIA_2011_206), f. 2.

Pervivencia del objeto pese a la derogación de la norma, Sentencias [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), f. 2; [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 2; [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), f. 2; [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), f. 2; [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), f. 2; [194/2011](#SENTENCIA_2011_194), f. 3; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 2.

Pervivencia del objeto pese a la modificación de la norma, Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 2; [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 2; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), f. 2; [151/2011](#SENTENCIA_2011_151), f. 4; [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), f. 2; [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 2; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 3; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 3; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 3; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 3; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 3; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 3; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 3; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 3; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 3; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 3; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 3.

Plan de saneamiento financiero, Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 9, 11; [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), f. 3; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 7, 10; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 9; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 7, 12; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 5; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 8, 11; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 7; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 7.

Plan único de obras y servicios, Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), ff. 2, 4 a 7.

Planeamiento urbanístico, Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Planificación de la actividad económica véase [Planificación económica](#DESCRIPTORALFABETICO70)

Planificación económica, Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 10, 11; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 7, 9; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 9, 12; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 7, 11; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 11; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 6; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 12; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 12.

Planteamiento de cuestión interna finalizado el proceso, Sentencia [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), ff. 1, 2.

Plazo de interposición, Sentencia [141/2011](#SENTENCIA_2011_141), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6.

Plazo de prescripción de acciones, Sentencia [141/2011](#SENTENCIA_2011_141), ff. 4, 5.

Plazo de prescripción de infracciones penales, Auto [186/2011](#AUTO_2011_186).

Plazo máximo de la detención preventiva véase [Límite absoluto de la detención preventiva](#DESCRIPTORALFABETICO702)

Poderes públicos, Sentencias [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 4; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 4; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 4; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 3; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 4; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 4; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 4; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 4; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 4; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 4; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 4.

Policía local, Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), ff. 3, 4, 5, 6, 8.

Auto [107/2011](#AUTO_2011_107).

Política económica, Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8.

Auto [160/2011](#AUTO_2011_160).

Política económica común, Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 5 a 8.

Ponderación de intereses, Autos [108/2011](#AUTO_2011_108); [114/2011](#AUTO_2011_114); [181/2011](#AUTO_2011_181).

Pornografía infantil, Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8.

Potestad de suspensión de leyes, Auto [132/2011](#AUTO_2011_132).

Potestad legislativa, Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 3, 9, VP I, VP II; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 2, 5.

Potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11.

Potestad tributaria, Sentencias [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 2; [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), ff. 4 a 6.

Predeterminación legal del órgano judicial, Sentencia [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), ff. 1, 5.

Preferencia de la jurisdicción penal, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 10.

Prejudicialidad véase [Cuestiones prejudiciales](#DESCRIPTORALFABETICO606)

Prescripción de delitos, Sentencia [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), ff. 3, 4, VP.

Auto [186/2011](#AUTO_2011_186).

Prescripción de infracciones penales, Sentencia [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), ff. 3, 4, VP.

Doctrina constitucional, Sentencia [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), f. 3, VP.

Auto [186/2011](#AUTO_2011_186).

Presunción de constitucionalidad de la ley, Autos [181/2011](#AUTO_2011_181); [183/2011](#AUTO_2011_183).

Presunción de inocencia véase [Derecho a la presunción de inocencia](#DESCRIPTORALFABETICO128)

Presupuestos de las Comunidades Autónomas, Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 8 a 11; [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), f. 3; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 6; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 6 a 8.

Auto [180/2011](#AUTO_2011_180).

Presupuestos de los entes locales, Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 12 a 14; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 12; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 7; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 14; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 8.

Auto [179/2011](#AUTO_2011_179).

Presupuestos públicos, Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 9, 11; [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), f. 3; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 7, 10; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 9; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 7, 12; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 5; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 8, 11; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 7; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 7.

Prevalencia del orden penal véase [Preferencia de la jurisdicción penal](#DESCRIPTORALFABETICO611)

Principio acusatorio, Sentencia [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 3.

Principio de anualidad presupuestaria, Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Principio de capacidad económica, Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 5.

Principio de congruencia, Sentencia [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), f. 2.

Principio de conservación de la ley,

Doctrina constitucional, Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 7.

Principio de constitucionalidad véase [Sujeción de los poderes públicos a la Constitución](#DESCRIPTORALFABETICO372)

Principio de contradicción, Sentencias [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), ff. 2 a 4; [142/2011](#SENTENCIA_2011_142), ff. 1, 2, 3, 4; [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 5; [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), f. 5.

Auto [113/2011](#AUTO_2011_113).

Principio de especialidad en la aplicación de la orden europea de detención y entrega, Sentencia [181/2011](#SENTENCIA_2011_181), f. 3.

Principio de estabilidad presupuestaria, Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 8, 9, 10, 11; [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), ff. 4, 5; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 4 a 8.

Autos [108/2011](#AUTO_2011_108); [160/2011](#AUTO_2011_160).

Principio de igualdad, Sentencias [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 4; [205/2011](#SENTENCIA_2011_205), f. 3.

Principio de inalterabilidad de las listas electorales, Sentencia [124/2011](#SENTENCIA_2011_124), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6.

Principio de inmediación, Sentencias [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), ff. 2 a 4; [142/2011](#SENTENCIA_2011_142), ff. 1, 2, 3, 4; [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), ff. 3 a 5; [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), ff. 2, 3.

Principio de interdicción de la arbitrariedad, Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 9.

Auto [137/2011](#AUTO_2011_137).

Principio de jerarquía normativa, Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 4; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 2.

Auto [104/2011](#AUTO_2011_104).

Principio de lealtad constitucional, Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 8, 9.

Principio de lealtad institucional, Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 2, 8.

Principio de legalidad, Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), ff. 4 a 7.

Principio de legalidad penal, Sentencia [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), ff. 8, 9.

Principio de legalidad sancionadora, Sentencias [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), ff. 4 a 7; [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), ff. 2, 4.

Principio de publicidad procesal, Sentencia [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), ff. 2 a 4.

Principio de seguridad jurídica, Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 9, VP I; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 2, 5.

Auto [147/2011](#AUTO_2011_147).

Principio de suficiencia financiera, Sentencias [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 11, 12, 13; [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), f. 1; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 7; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 12; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 14, 15; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 8; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), f. 8.

Principio de taxatividad en el ámbito sancionador, Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), ff. 4 a 7.

Principio de territorialidad, Sentencia [194/2011](#SENTENCIA_2011_194), f. 5.

Principio de tipicidad, Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), ff. 4 a 7.

Principio de unidad económica, Sentencia [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), ff. 8 a 10.

Principio democrático, Sentencias [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), ff. 7, 9; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 5; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 2.

Principio dispositivo del régimen autonómico, Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 6, 7.

Principio favor actionis véase [Principio *pro actione*](#DESCRIPTORALFABETICO671)

Principio *non bis in idem*, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 16.

Doctrina constitucional, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 16.

Principio *pro actione*, Sentencias [141/2011](#SENTENCIA_2011_141), f. 4; [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), f. 3, VP; [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), ff. 3, 4.

Doctrina constitucional, Sentencia [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), f. 3, VP.

Principios constitucionales, Sentencias [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), ff. 7, 9; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 5; [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 3; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 2.

Principios de mérito y capacidad, Sentencia [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 3.

Prioridad de la jurisdicción penal véase [Preferencia de la jurisdicción penal](#DESCRIPTORALFABETICO611)

Prisión de treinta años, Auto [112/2011](#AUTO_2011_112).

Prisión provisional en procedimiento de orden europea de detención y entrega, Sentencia [132/2011](#SENTENCIA_2011_132), ff. 1, 2, 3, 4, 5.

Procedimiento administrativo común, Sentencia [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), f. 7.

Procedimiento administrativo sancionador, Sentencia [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), ff. 1, 3, 5.

Procedimiento de conciliación civil, Sentencia [155/2011](#SENTENCIA_2011_155), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6.

Procedimiento hipotecario véase [Proceso de ejecución hipotecaria](#DESCRIPTORALFABETICO683)

Procedimiento legislativo, Sentencia [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), VP I.

Procedimiento legislativo de urgencia, Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 10; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), ff. 2, 4.

Proceso contencioso-administrativo, Sentencia [141/2011](#SENTENCIA_2011_141), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6.

Proceso contencioso-electoral, Sentencias [123/2011](#SENTENCIA_2011_123), ff. 1 a 4; [125/2011](#SENTENCIA_2011_125), f. 2.

Proceso de ejecución hipotecaria, Auto [113/2011](#AUTO_2011_113).

Proceso de impugnación de disposiciones autonómicas, Auto [160/2011](#AUTO_2011_160).

Proceso de impugnación de disposiciones de las Comunidades Autónomas véase [Proceso de impugnación de disposiciones autonómicas](#DESCRIPTORALFABETICO234)

Proceso de impugnación de disposiciones sin fuerza de ley de las Comunidades Autónomas véase [Proceso de impugnación de disposiciones autonómicas](#DESCRIPTORALFABETICO234)

Procesos selectivos en la función pública, Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), ff. 4 a 6, 8.

Proclamación de candidatos electos, Sentencias [123/2011](#SENTENCIA_2011_123), f. 2; [124/2011](#SENTENCIA_2011_124), f. 6; [125/2011](#SENTENCIA_2011_125), f. 3.

Prolongación de la detención preventiva, Sentencia [180/2011](#SENTENCIA_2011_180), ff. 4, 5.

Promoción de funcionarios véase [Promoción interna](#DESCRIPTORALFABETICO453)

Promoción de viviendas de protección pública, Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Promoción interna, Sentencia [175/2011](#SENTENCIA_2011_175), ff. 4 a 6, 8.

Pronunciamiento preventivo, Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 4.

Proporcionalidad de las sanciones administrativas, Sentencia [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), f. 4.

Protección de datos de carácter personal véase [Derecho a la protección de datos personales](#DESCRIPTORALFABETICO130)

Protección de datos personales véase [Derecho a la protección de datos personales](#DESCRIPTORALFABETICO130)

Protección de la calidad del suministro de energía eléctrica, Sentencia [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), ff. 1 a 11.

Protección de los montes, Auto [114/2011](#AUTO_2011_114).

Protección del medio ambiente, Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7.

Auto [114/2011](#AUTO_2011_114).

Protección frente a los riesgos en una sociedad tecnológicamente avanzada, Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), f. 9.

Protección judicial de la intimidad de los menores, Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), ff. 3 a 5.

Prueba de cargo, Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), f. 3; [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 20 a 22; [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), ff. 3 a 5.

Prueba de cargo suficiente, Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 8.

Prueba de indicios véase [Prueba indiciaria](#DESCRIPTORALFABETICO641)

Prueba documental, Sentencia [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), f. 4.

Prueba ilícita, Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), f. 4; [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), f. 8, VP.

Prueba independiente de una intervención telefónica ilícita, Sentencia [128/2011](#SENTENCIA_2011_128), f. 2.

Prueba indiciaria, Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), ff. 6, 9, 10; [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), ff. 14, 23; [133/2011](#SENTENCIA_2011_133), f. 5.

Prueba indirecta véase [Prueba indiciaria](#DESCRIPTORALFABETICO641)

Prueba penal, Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), f. 4; [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), ff. 3, 4.

Prueba pericial documentada, Sentencia [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), ff. 2, 6.

Prueba testifical, Sentencia [174/2011](#SENTENCIA_2011_174), ff. 3 a 5.

Publicidad de las actuaciones judiciales véase [Principio de publicidad procesal](#DESCRIPTORALFABETICO670)

Publicidad de las normas jurídicas, Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 2.

Puntos de conexión para el ejercicio de competencias autonómicas, Sentencia [194/2011](#SENTENCIA_2011_194), ff. 5, 6.

R

Readmisión de trabajadores, Auto [178/2011](#AUTO_2011_178).

Reclamación previa al contencioso electoral véase [Reclamación previa ante la Junta electoral](#DESCRIPTORALFABETICO691)

Reclamación previa ante la Junta electoral, Sentencia [125/2011](#SENTENCIA_2011_125), f. 2.

Recurso de aclaración,

Alcance, Sentencia [123/2011](#SENTENCIA_2011_123), ff. 3, 4.

Recurso de amparo contra actos del Congreso de los Diputados véase [Recurso de amparo contra actos parlamentarios](#DESCRIPTORALFABETICO275)

Recurso de amparo contra actos del Senado véase [Recurso de amparo contra actos parlamentarios](#DESCRIPTORALFABETICO275)

Recurso de amparo contra actos parlamentarios, Sentencia [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10.

Recurso de amparo contra actos sin fuerza de ley de los órganos legislativos véase [Recurso de amparo contra actos parlamentarios](#DESCRIPTORALFABETICO275)

Recurso de amparo electoral, Sentencias [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), ff. 2, 4; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 4; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 4.

Autos [134/2011](#AUTO_2011_134); [135/2011](#AUTO_2011_135); [136/2011](#AUTO_2011_136); [137/2011](#AUTO_2011_137); [138/2011](#AUTO_2011_138); [139/2011](#AUTO_2011_139); [140/2011](#AUTO_2011_140); [141/2011](#AUTO_2011_141); [142/2011](#AUTO_2011_142); [144/2011](#AUTO_2011_144); [145/2011](#AUTO_2011_145); [146/2011](#AUTO_2011_146); [147/2011](#AUTO_2011_147); [155/2011](#AUTO_2011_155).

Recurso de amparo mixto, Sentencias [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), f. 2; [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 3; [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 2, 3.

Recurso de apelación penal, Sentencias [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), ff. 1, 2, 3, 4; [142/2011](#SENTENCIA_2011_142), ff. 1, 2, 3, 4; [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), ff. 3, 7.

Recurso de inconstitucionalidad, Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 2; [134/2011](#SENTENCIA_2011_134), f. 2; [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), f. 2; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), f. 2; [139/2011](#SENTENCIA_2011_139), f. 4; [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), f. 2; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 3; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 3; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 3; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 3; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 3; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 3; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 3; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 3; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 3; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 3; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 3.

Autos [148/2011](#AUTO_2011_148); [150/2011](#AUTO_2011_150).

Recurso de súplica contra providencias de inadmisión del Tribunal Constitucional, Auto [165/2011](#AUTO_2011_165).

Reducción de retribuciones, Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Reducciones salariales, Autos [101/2011](#AUTO_2011_101); [115/2011](#AUTO_2011_115).

Reforma constitucional, Sentencias [157/2011](#SENTENCIA_2011_157), f. 3; [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), ff. 2, 4; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), ff. 2, 4; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), ff. 2, 4; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), ff. 2, 3; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), ff. 2, 4; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), ff. 2, 4; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), ff. 2, 4; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), ff. 2, 4; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), ff. 2, 4; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), ff. 2, 4; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), ff. 2, 4.

Régimen disciplinario militar, Sentencias [177/2011](#SENTENCIA_2011_177), ff. 1, 2, 3, 4, 5; [202/2011](#SENTENCIA_2011_202), ff. 1, 2, 3, 4.

Régimen económico de la Seguridad Social, Sentencia [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 13.

Régimen económico del sector eléctrico, Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 12; [148/2011](#SENTENCIA_2011_148), f. 9.

Régimen local, Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 8.

Registro corporal véase [Registro personal](#DESCRIPTORALFABETICO707)

Registro de domicilio independiente de una intervención telefónica ilícita, Sentencia [128/2011](#SENTENCIA_2011_128), f. 2.

Registro personal, Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), VP.

Registro policial, Sentencia [173/2011](#SENTENCIA_2011_173), ff. 6, 7, VP.

Reglamento del Senado, Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 4, 5.

Reglamentos, Sentencias [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8; [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), f. 2.

Reglamentos parlamentarios, Sentencias [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), ff. 2, 4; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 4, 5.

Reingreso en la empresa véase [Readmisión de trabajadores](#DESCRIPTORALFABETICO597)

Relaciones internacionales, Sentencias [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), f. 10; [138/2011](#SENTENCIA_2011_138), f. 4.

Repercusión socioeconómica del asunto, Sentencia [183/2011](#SENTENCIA_2011_183), ff. 1, 2.

Representación de intereses sociales, Sentencia [118/2011](#SENTENCIA_2011_118), ff. 3, 5.

Requerimiento de incompetencia, Sentencias [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), f. 2; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), f. 2.

Requisito de edad, Sentencias [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6; [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), ff. 2, 4.

Requisitos de las candidaturas electorales, Auto [147/2011](#AUTO_2011_147).

Requisitos formales de la normativa básica, Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), ff. 5, 7, VP.

Requisitos materiales de la normativa básica, Sentencia [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), ff. 5, 6, VP.

Reserva de ley, Sentencias [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), ff. 4, 7; [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), ff. 4 a 7; [146/2011](#SENTENCIA_2011_146), f. 3; [147/2011](#SENTENCIA_2011_147), f. 3; [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), ff. 5, 6.

Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Doctrina constitucional, Sentencia [121/2011](#SENTENCIA_2011_121), f. 2.

Reserva de plazas para discapacitados, Sentencia [194/2011](#SENTENCIA_2011_194), ff. 1, 2, 4, 6.

Resolución fundada en Derecho,

Vulnerado, Sentencias [182/2011](#SENTENCIA_2011_182), ff. 3 a 5; [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), f. 6.

Resoluciones judiciales vinculantes para otros órganos judiciales, Sentencia [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), f. 6.

Responsabilidad civil, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 10, VP.

Responsabilidad financiera, Sentencias [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 9; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 11; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 15; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 15.

Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, Sentencias [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 11; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 15.

Responsabilidad patrimonial del Estado véase [Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas](#DESCRIPTORALFABETICO572)

Responsabilidad penal de directivos y representantes, Sentencia [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), ff. 6, 7.

Responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, Sentencias [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 9; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 11; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 15.

Retribuciones de empleados públicos, Autos [115/2011](#AUTO_2011_115); [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Retribuciones de personal véase [Retribuciones de empleados públicos](#DESCRIPTORALFABETICO450)

Retribuciones en el sector público véase [Retribuciones de empleados públicos](#DESCRIPTORALFABETICO450)

Retroactividad de normas tributarias, Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 5.

Revisión del grado de invalidez, Sentencia [205/2011](#SENTENCIA_2011_205), f. 7.

Revocación de sentencia absolutoria, Sentencias [135/2011](#SENTENCIA_2011_135), ff. 1, 2, 3, 4; [142/2011](#SENTENCIA_2011_142), ff. 1, 2, 3, 4; [154/2011](#SENTENCIA_2011_154), ff. 3, 7.

Robo, Auto [112/2011](#AUTO_2011_112).

Ruido véase [Contaminación acústica](#DESCRIPTORALFABETICO482)

S

Sanciones administrativas, Sentencia [144/2011](#SENTENCIA_2011_144), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8.

Sanciones parlamentarias, Sentencia [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), ff. 2, 4.

Sanidad, Sentencias [158/2011](#SENTENCIA_2011_158), ff. 10, 11; [207/2011](#SENTENCIA_2011_207), ff. 4, 5, 8.

Satisfacción extraprocesal de la pretensión, Auto [159/2011](#AUTO_2011_159).

Secreto del sumario véase [Secreto sumarial](#DESCRIPTORALFABETICO708)

Secreto sumarial, Sentencia [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), ff. 3, 4.

Secretos oficiales, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 9.

Seguridad Social, Sentencia [205/2011](#SENTENCIA_2011_205), ff. 4, 5.

Selección de funcionarios véase [Procesos selectivos en la función pública](#DESCRIPTORALFABETICO452)

Senado, Sentencias [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10; [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), ff. 4, 6; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 2; [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 4, 5.

Separación legal, Sentencia [190/2011](#SENTENCIA_2011_190), f. 4.

Servicios públicos de empleo, Sentencia [194/2011](#SENTENCIA_2011_194), f. 2.

Servicios públicos de salud, Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 6, 7, 9.

Servicios sanitarios véase [Servicios públicos de salud](#DESCRIPTORALFABETICO589)

Silencio administrativo positivo, Sentencia [149/2011](#SENTENCIA_2011_149), f. 5.

Singularidades de las leyes de presupuestos, Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 3.

Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Sistema de financiación, Sentencia [204/2011](#SENTENCIA_2011_204), ff. 2, 5 a 9.

Sistema de fuentes, Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 4; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 2.

Sistema retributivo véase [Retribuciones de empleados públicos](#DESCRIPTORALFABETICO450)

Situación de extraordinaria y urgente necesidad, Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), ff. 4 a 8, VP.

Autos [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Solicitud de información entre Administraciones públicas, Sentencia [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 16.

STC 86/2005, Auto [121/2011](#AUTO_2011_121).

STC 195/2009, Auto [186/2011](#AUTO_2011_186).

Subsanabilidad de infracciones procesales véase [Subsanación de defectos procesales](#DESCRIPTORALFABETICO619)

Subsanación de defectos procesales, Auto [155/2011](#AUTO_2011_155).

Subsanación de irregularidades en las candidaturas electorales, Sentencias [162/2011](#SENTENCIA_2011_162), ff. 4 a 6; [163/2011](#SENTENCIA_2011_163), ff. 10 a 12; [164/2011](#SENTENCIA_2011_164), ff. 7, 8; [165/2011](#SENTENCIA_2011_165), f. 3; [166/2011](#SENTENCIA_2011_166), ff. 3, 4; [167/2011](#SENTENCIA_2011_167), ff. 3, 4; [168/2011](#SENTENCIA_2011_168), ff. 3, 4; [169/2011](#SENTENCIA_2011_169), f. 7; [170/2011](#SENTENCIA_2011_170), f. 7; [171/2011](#SENTENCIA_2011_171), ff. 2, 3; [172/2011](#SENTENCIA_2011_172), ff. 2, 3.

Subsunción de hechos probados, Sentencia [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), ff. 8, 9.

Subvenciones a entes locales, Sentencia [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), ff. 7, 8.

Subvenciones a partidos políticos, Sentencia [200/2011](#SENTENCIA_2011_200), f. 1.

Subvenciones públicas, Sentencias [156/2011](#SENTENCIA_2011_156), ff. 3, 4, 6, 7; [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), ff. 7, 8; [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), ff. 5, 6, 7.

Suelo urbanizable, Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8.

Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Sujeción de los poderes públicos a la Constitución, Sentencias [185/2011](#SENTENCIA_2011_185), f. 4; [186/2011](#SENTENCIA_2011_186), f. 4; [187/2011](#SENTENCIA_2011_187), f. 4; [188/2011](#SENTENCIA_2011_188), f. 3; [189/2011](#SENTENCIA_2011_189), f. 4; [195/2011](#SENTENCIA_2011_195), f. 4; [196/2011](#SENTENCIA_2011_196), f. 4; [197/2011](#SENTENCIA_2011_197), f. 4; [198/2011](#SENTENCIA_2011_198), f. 4; [199/2011](#SENTENCIA_2011_199), f. 4; [203/2011](#SENTENCIA_2011_203), f. 4.

Suspensión cautelar de resoluciones civiles, Auto [111/2011](#AUTO_2011_111).

Suspensión cautelar de resoluciones judiciales, Auto [158/2011](#AUTO_2011_158).

Suspensión cautelar de sentencias civiles, Auto [158/2011](#AUTO_2011_158).

Suspensión cautelar de sentencias penales,

Doctrina constitucional, Auto [112/2011](#AUTO_2011_112).

No suspende, Auto [112/2011](#AUTO_2011_112).

Suspensión cautelar urgente, Auto [111/2011](#AUTO_2011_111).

Suspensión de disposiciones de las Comunidades Autónomas, Autos [107/2011](#AUTO_2011_107); [108/2011](#AUTO_2011_108); [114/2011](#AUTO_2011_114); [160/2011](#AUTO_2011_160); [161/2011](#AUTO_2011_161); [181/2011](#AUTO_2011_181); [183/2011](#AUTO_2011_183).

Suspensión de la ejecución del acto que origina el amparo, Auto [111/2011](#AUTO_2011_111).

Suspensión de la ejecución hipotecaria, Sentencia [191/2011](#SENTENCIA_2011_191), ff. 4, 5, 7.

Suspensión de leyes estatales, Auto [132/2011](#AUTO_2011_132).

Suspensión de plazos procesales, Sentencia [141/2011](#SENTENCIA_2011_141), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6.

Sustitución de multa por expulsión de extranjero, Sentencia [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), ff. 1, 4.

Sustitución de pena privativa de libertad por expulsión de extranjero, Auto [185/2011](#AUTO_2011_185).

T

Técnica legislativa, Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136), f. 3, VP II; [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 2.

Tenencia ilícita de armas, Auto [112/2011](#AUTO_2011_112).

Teoría general de los derechos fundamentales, Sentencias [124/2011](#SENTENCIA_2011_124), ff. 5, 6; [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), VP I.

Autos [101/2011](#AUTO_2011_101); [115/2011](#AUTO_2011_115).

Terminación del proceso judicial, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 5.

Auto [151/2011](#AUTO_2011_151).

Término de comparación inidóneo, Autos [146/2011](#AUTO_2011_146); [179/2011](#AUTO_2011_179); [180/2011](#AUTO_2011_180).

Término inicial de la detención preventiva, Sentencia [180/2011](#SENTENCIA_2011_180), f. 6.

Territorialización de partidas presupuestarias, Sentencias [159/2011](#SENTENCIA_2011_159), f. 7; [178/2011](#SENTENCIA_2011_178), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8.

Terrorismo, Sentencia [128/2011](#SENTENCIA_2011_128), f. 1.

Tiendas de conveniencia, Sentencia [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), ff. 2, 4.

Titularidad de los derechos fundamentales, Sentencia [206/2011](#SENTENCIA_2011_206), f. 2.

Titularidad de oficinas de farmacia, Sentencias [117/2011](#SENTENCIA_2011_117), ff. 2, 5; [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), ff. 3, 4.

Titularidad del derecho al permiso de maternidad, Sentencia [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 4.

Tráfico, Sentencia [193/2011](#SENTENCIA_2011_193), ff. 4 a 6.

Tramitación de proyectos de ley, Sentencia [119/2011](#SENTENCIA_2011_119), ff. 4, 5.

Tramitación parlamentaria, Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 4.

Trámite de audiencia, Sentencias [145/2011](#SENTENCIA_2011_145), f. 3; [181/2011](#SENTENCIA_2011_181), ff. 3, 4; [192/2011](#SENTENCIA_2011_192), f. 3.

Trámite de audiencia a las partes defectuoso, Autos [104/2011](#AUTO_2011_104); [184/2011](#AUTO_2011_184).

Trámite de audiencia en cuestión de inconstitucionalidad véase [Audiencia previa a las partes](#DESCRIPTORALFABETICO236)

Tratamiento diferenciado en prestaciones de la Seguridad Social, Sentencia [205/2011](#SENTENCIA_2011_205), ff. 4, 5.

Tratamiento legal diferenciado, Sentencias [152/2011](#SENTENCIA_2011_152), f. 4; [161/2011](#SENTENCIA_2011_161), f. 4.

Tribunal de Cuentas, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 10, VP.

Tributos, Sentencias [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 5; [184/2011](#SENTENCIA_2011_184), ff. 4, 5, 6.

U

Urbanismo, Sentencia [137/2011](#SENTENCIA_2011_137), VP.

Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

Usos del suelo, Auto [181/2011](#AUTO_2011_181).

V

Valencia, Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11.

Validez de votos, Sentencia [124/2011](#SENTENCIA_2011_124), ff. 1, 2, 3, 4, 5, 6.

Valor constitucional de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia [150/2011](#SENTENCIA_2011_150), ff. 8, 9.

Valoración conjunta de la prueba, Sentencia [126/2011](#SENTENCIA_2011_126), f. 22.

Valoración de la prueba, Sentencias [111/2011](#SENTENCIA_2011_111), ff. 4, 6, 9, 10; [127/2011](#SENTENCIA_2011_127), ff. 6, 7; [128/2011](#SENTENCIA_2011_128), ff. 4, 5.

Valoración de la prueba en segunda instancia, Sentencia [153/2011](#SENTENCIA_2011_153), f. 3.

Vicios en el procedimiento legislativo, Sentencia [176/2011](#SENTENCIA_2011_176), f. 4.

Vida familiar véase [Convivencia familiar](#DESCRIPTORALFABETICO426)

Violencia terrorista véase [Terrorismo](#DESCRIPTORALFABETICO475)

Voto particular concurrente, Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136); [150/2011](#SENTENCIA_2011_150).

Auto [186/2011](#AUTO_2011_186).

Voto particular, formulado uno, Sentencias [126/2011](#SENTENCIA_2011_126); [133/2011](#SENTENCIA_2011_133); [137/2011](#SENTENCIA_2011_137); [155/2011](#SENTENCIA_2011_155); [156/2011](#SENTENCIA_2011_156); [173/2011](#SENTENCIA_2011_173); [183/2011](#SENTENCIA_2011_183).

Autos [113/2011](#AUTO_2011_113); [183/2011](#AUTO_2011_183); [186/2011](#AUTO_2011_186).

Votos particulares, formulados dos , Sentencias [136/2011](#SENTENCIA_2011_136); [150/2011](#SENTENCIA_2011_150).

Z

Zonas turísticas, Sentencia [140/2011](#SENTENCIA_2011_140), f. 3.

8. ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AEAT Agencia estatal de la administración tributaria

AENA Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea

ATC Auto del Tribunal Constitucional

AATC Autos del Tribunal Constitucional

BBVA Banco Bilbao Vizcaya Argentaria

BOE Boletín Oficial del Estado

CC Código civil

CCOO Comisiones Obreras

CD Congreso de los Diputados

CE Constitución española

CEDH Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales

CEE Comunidad Económica Europea

CP Código penal

CSIF Confederación Sindical Independiente de Funcionarios

EAAnd Estatuto de Autonomía para Andalucía

EAAr Estatuto de Autonomía de Aragón

EAAst Estatuto de Autonomía para Asturias

EAC Estatuto de Autonomía de Cataluña

EACM Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha

EAE Estatuto de Autonomía de Extremadura

EAIB Estatuto de Autonomía de las Illes Balears

ESO Enseñanza Secundaria Obligatoria

FJ Fundamento jurídico

FFJJ Fundamentos jurídicos

IDEA Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía

INSS Instituto Nacional de la Seguridad Social

IPC Índice de precios al consumo

IRPF Impuesto sobre la renta de las personas físicas

IVA Impuesto sobre el valor añadido

LAB Langile Abertzaleen Batzordeak (Sindicato)

LAJG Ley de asistencia jurídica gratuita

LBRL Ley reguladora de las bases de régimen local

LEC Ley de enjuiciamiento civil

LECrim Ley de enjuiciamiento criminal

LET Ley del estatuto de los trabajadores

LGS Ley general de sanidad

LGSS Ley general de la Seguridad Social

LHL Ley reguladora de haciendas locales

LJCA Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa

LOAPA Ley Orgánica de armonización del proceso autonómico

LOEx Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

LOFCA Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas

LOFCS Ley Orgánica de las fuerzas y cuerpos de seguridad

LOGP Ley Orgánica general penitenciaria

LOPJ Ley Orgánica del Poder Judicial

LORCA Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro

LOREG Ley Orgánica del régimen electoral general

LORU Ley Orgánica de reforma universitaria

LOTC Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

LPL Ley de procedimiento laboral

LRSV Ley de las Cortes Generales 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones

ONU Organización de Naciones Unidas

PP Partido Popular

PSOE Partido Socialista Obrero Español

RCD Reglamento del Congreso de los Diputados

RENFE Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles

RS Reglamento del Senado

SEMAF Sindicato Estatal de Maquinistas Ferroviarios

STC Sentencia del Tribunal Constitucional

SSTC Sentencias del Tribunal Constitucional

STEDH Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

SSTEDH Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

STS Sentencia del Tribunal Supremo

SSTS Sentencias del Tribunal Supremo

TCE Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

UGT Unión General de Trabajadores

UPV Universidad del País Vasco